

# SYSTEM POBORU OPŁAT DROGOWYCH

Analiza, wnioski, rekomendacje

Opracowanie na zlecenie i przy współpracy z ITS Polska

Autorzy:

- Marcin Izdebski • Zbigniew Makowski
- Bartosz Piechota • Radosław Żydok



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

Warszawa, listopad 2016 r.

# SPIS TREŚCI

<b>1. Wstęp</b>	<b>3</b>
<b>2. Podstawy prawne</b>	<b>4</b>
2.1. Cele regulacji i podstawowe definicje	4
2.2. Prawo europejskie	5
2.3. Prawo krajowe	5
2.3.1. Opłata za przejazd po drogach publicznych – zasady	5
2.3.2. Powierzenie poboru opłat operatorowi	6
2.3.3. Uiszczanie opłaty	6
2.3.4. Dopuszczalne systemy elektronicznego poboru opłat	6
2.3.5. Usługa European Electronic Toll Service	7
2.3.6. Świadczenie usługi EETS	7
2.3.7. Opłata za przejazd autostradą płatną	7
2.4. Wnioski:	8
<b>3. Istniejący system poboru opłat w Polsce</b>	<b>10</b>
3.1. Model poboru opłat w systemie viaTOLL	10
3.2. Wnioski:	16
<b>4. Bilans systemu viaTOLL</b>	<b>18</b>
4.1. Wnioski:	21
<b>5. Systemy poboru opłat na świecie</b>	<b>22</b>
5.1. Wnioski:	22
<b>6. Wykorzystanie systemu viaTOLL do wsparcia służb celnych i skarbowych</b>	<b>24</b>
6.1. Uwagi wstępne	24
6.2. VAT	25
6.2.1 Luka w VAT	25
6.2.2. Podstawowe rodzaje wyłudzeń VAT	26

<b>6.2.3 Wykorzystanie systemu viaTOLL</b>	
<b>do walki z wyłudzeniami VAT</b> .....	<b>28</b>
<b>6.2.3.1. System viaTOLL a oszustwa karuzelowe</b>	
– poziom szczegółowy.....	28
<b>6.2.3.2. System viaTOLL a oszustwa karuzelowe</b>	
– poziom ogólny.....	30
<b>6.2.3.3. System viaTOLL a fikcyjne WDT</b> .....	<b>32</b>
<b>6.3. Akcyza</b> .....	<b>34</b>
<b>6.3.1. Ogólna charakterystyka</b> .....	<b>34</b>
<b>6.3.2. Wykorzystanie systemu viaTOLL</b>	
<b>do walki z oszustwami akcyzowymi</b> .....	<b>35</b>
<b>6.4. Wnioski:</b> .....	<b>36</b>
<b>7. Notatki</b> .....	<b>38</b>

# 1. WSTĘP

Dzięki członkostwu w Unii Europejskiej i Strefie Schengen możemy o wiele łatwiej podróżować po Europie. Ceną, jaką płacimy za brak kontroli na granicach, jest też ułatwienie przestępcom i przemytnikom ich działalności. Elektroniczny system poboru opłat pozwala na kontrolę wewnętrznych granic państw członkowskich i ograniczenie działalności przestępców np. wyłudających VAT. Służby celne i skarbowe mogą wykorzystywać viaTOLL jako narzędzie walki ze wspomnianymi przestępstwami, a także z przemytem towarów akcyzowych.

W biznesie bardzo dużo mówi się o Big Data, czyli analizie dużych ilości danych w celu wychwycenia pewnych trendów bądź nieprawidłowości. Umożliwienie organom ścigania wykorzystania danych z systemu viaTOLL (lokalizowanie pojazdów, śledzenie tras, analizy statystyczne) może pomóc zarówno na poziomie makro (budowa polityki kontrolnej, analiza najczęstszych dróg przemytu, weryfikacja danych z systemów statystyki celnej), jak i mikro (dodatkowe dowody podczas postępowań karnoskarbowych przeciwko konkretnym osobom lub grupom).

Podstawowym powodem, dla którego po polskich drogach jeżdżą przeładowane pojazdy ciężarowe, które nie tylko niszczą trasy, ale przede wszystkim stanowią śmiertelne zagrożenie dla innych uczestników dróg, jest bezkarność kierowców i właścicieli firm transportowych. Ponieważ ryzyko kontroli jest niewielkie, decydują się na przeładowanie pojazdów i zmniejszenie liczby kursów. Rozbudowa systemu viaTOLL o dodatkowe moduły do automatycznego pomiaru wagi pojazdu poprawi stan dróg, zmniejszy ryzyko wypadków, a także poprawi wykrywalność fikcyjnych transportów służących wyłudzeniom VAT.

Automatyczny pomiar wagi pojazdu w połączeniu z modułem do odczytywania tablic ADR na autocysternach może znacznie ułatwić pracę służbom walczącym z wyłudzeniami VAT i szarą strefą wyrobów akcyzowych, takich jak oleje napędowe i benzyna.

Ale viaTOLL to nie tylko narzędzie represji wobec przestępców; może być także wsparciem dla uczciwych przedsiębiorców. Dzięki informacjom z systemu możliwe jest potwierdzenie, że transport towaru faktycznie miał miejsce, w związku z czym transakcja była poprawna, a przedsiębiorcy należy się zwrot podatku VAT. To ważna kwestia w przypadku transakcji wewnątrzspółnotowych, które są podważane przez Urzędy Skarbowe.

Dalszy rozwój systemu viaTOLL, rozumiany zarówno jako obejmowanie jego działaniem kolejnych dróg, jak i rozbudowa o kolejne funkcjonalności, leży przede wszystkim w interesie Skarbu Państwa.

Raport powstał na zlecenie ITS Polska we współpracy z drem Markiem Litwinem. W pracach nad nim wykorzystano materiały operatora systemu viaTOLL dostępne na stronie [www.viatoll.pl](http://www.viatoll.pl).

## 2. PODSTAWY PRAWNE

### 2.1. Cele regulacji i podstawowe definicje

Położenie geograficzne Polski powoduje, że najistotniejszą rolę w naszej gospodarce odgrywa transport drogowy. Znaczna jego część obejmuje tzw. tranzyt, czyli transport towarów z jednego kraju sąsiedniego do drugiego przez terytorium Polski, najczęściej z Unii Europejskiej na wschód oraz w przeciwnym kierunku. W wielu przypadkach tranzyt nie przynosi żadnych korzyści gospodarczych i budżetowych Polsce poza opłatami z tytułu przejazdu płatnymi odcinkami dróg. Wymaga to posiadania przez Polskę skutecznego i szczelnego systemu poboru opłat, który pozwoli nam czerpać profity z położenia naszego kraju w środku Europy, na trasie ważnego szlaku transportowego.

Podobnie jak w większości krajów świata, w Polsce obowiązuje pobór opłat za przejazd wybranymi drogami publicznymi. Opłata ta jest nazywana mytem. Są nim objęte odcinki autostradowe, drogi ekspresowe oraz wybrane odcinki dróg niższych kategorii. Wysokość opłaty za jeden kilometr przebytej trasy zależy od masy całkowitej pojazdu oraz normy emisji spalin.

W Polsce obowiązuje obecnie kilka systemów poboru opłat, oddzielny na drogach zarządzanych przez GDDKiA oraz koncesjonariuszy (A1 na odcinku Toruń – Gdańsk, A2 na odcinku Konin – Świecko; A4 na odcinku Mysłowice - Kraków). Odcinki zarządzane przez GDDKiA są objęte krajowym systemem poboru opłat (KSPO).

Kierowcy pojazdów osobowych (dopuszczalna całkowita masa DCM < 3,5t) oraz motocykli są zobowiązani do uiszczania opłat na odcinkach zarządzanych przez koncesjonariuszy oraz dwóch odcinkach autostrad należących do GDDKiA, mianowicie A2 na odcinku Konin – Stryków oraz A1 na odcinku Wrocław - Gliwice. Wysokość opłat na każdym z nich jest inna, także sposób poboru opłat na poszczególnych odcinkach jest zróżnicowany.

Pojazdy ciężarowe (DCM>3,5t) od lipca 2011 roku są zobowiązane do wnoszenia opłat na wszystkich odcinkach objętych KSPO wyłącznie za pośrednictwem elektronicznego systemu opłat viaTOLL, będącego własnością Skarbu Państwa i zarządzanego przez Konsorcjum Kapsch. Na odcinkach autostradowych zarządzanych przez koncesjonariuszy opłaty są wnoszone w większości manualnie.

### 2.2. Prawo europejskie

Na poziomie europejskim stworzone są ogólne ramy prawne dla zapewnienia interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie. Reguluje je Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie.

Dyrektywa ma zastosowanie do elektronicznego pobierania wszystkich rodzajów opłat drogowych, w ramach całej wspólnotowej sieci drogowej, miejskich i międzymiastowych autostrad, większych i mniejszych dróg oraz różnych konstrukcji, takich jak tunele, mosty oraz promy.

W celu ujednoczenia systemu poboru opłat Dyrektywa zaleca wykorzystanie, co najmniej jednej z następujących technologii:

- pozycjonowanie satelitarne, łączność ruchoma stosująca normę GSM-GPRS (GSM TS 03.60/23060);

- technologia mikrofalowa 5,8 GHz.

Z kolei podział ról, wymagań, praw i obowiązków dotyczącej usługi europejskiej opłaty elektronicznej określa decyzja Komisji Europejskiej 2009/750/WE z dnia 6 października 2009 r. Decyzja ta definiuje europejską usługę opłaty elektronicznej oraz jej elementy techniczne. Decyzja określa wymianę informacji między państwami członkowskimi, podmiotami pobierającymi opłaty, dostawcami usług i użytkownikami dróg w celu zapewnienia prawidłowości zgłoszenia należnej opłaty w ramach systemu europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS).

Dyrektywa dotycząca EETS (2009/750/WE) określa też rolę:

- podmiotu obsługującego użytkownika (Dostawca Usług);
- Podmiotu Pobierającego Opłatę.

Ważną kwestią jest rozróżnienie technologii wykorzystywanej przez dostawcę usług od technologii obsługującej zakres obowiązków poborcy opłat. Uniwersalność użytkownikom może zapewnić wdrożenie w krajach Europy usługi EETS w oparciu o OBU (On Board Unit, pol. jednostka pokładowa) w technologii satelitarnej.

## 2.3. Prawo krajowe

Szczegółowe wdrożenie przepisów unijnych odbywa się na poziomie krajowym. W Polsce podstawowymi aktami prawnym regulującym kwestię opłaty za przejazd po drogach krajowych są:

- ustawa o drogach publicznych z dnia 21.03.1985 z późniejszymi zmianami - Dziennik Ustaw nr 14 poz. 60 („Ustawa o drogach publicznych”); oraz
- ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym z dnia 27.10.1994 r z późniejszymi zmianami - Dziennik Ustaw nr 127 poz. 627 („Ustawa o autostradach płatnych”).

### 2.3.1. Opłata za przejazd po drogach publicznych – zasady

Zgodnie z Ustawą o drogach publicznych korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.

Opłata ta nazwana „opłatą elektroniczną”, jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach wydanych w oparciu o Ustawę o drogach publicznych. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określa drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz ustala dla nich wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra, dla danej kategorii pojazdu.

Opłatę elektroniczną pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a opłata stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Minister właściwy do spraw transportu, za zgodą Rady Ministrów, może powierzyć przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, w tym pobór opłaty elektronicznej, drogowej spółce specjalnego przeznaczenia, utworzonej w trybie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, z zastrzeżeniem art. 13hd ust. 3.

### 2.3.2. Powierzenie poboru opłat operatorowi

Za zgodą ministra właściwego do spraw transportu i po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia może w drodze umowy powierzyć budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych innemu podmiotowi, zwanemu dalej „operatorem”. Umowa, może upoważnić operatora do poboru tych opłat.

Wybór operatora następuje zgodnie z:

- ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych;
- ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi; albo
- ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu

Drogowym.

Zgodnie z Ustawą o drogach publicznych umowa z operatorem przewiduje coroczne prawo odkupu, za ustalonym wynagrodzeniem na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, w przypadku gdy system ten został sfinansowany ze środków operatora.

### 2.3.3. Uiszczanie opłaty

Uiszczenie opłaty elektronicznej następuje w systemie elektronicznego poboru opłat. Jednakże podmioty pobierające opłaty elektroniczne z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat mogą umożliwić użytkownikom dróg krajowych uiszczanie tych opłat bez konieczności instalacji odpowiedniego urządzenia.

### 2.3.4. Dopuszczalne systemy elektronicznego poboru opłat

Wprowadzane po dniu 1 stycznia 2007 r. systemy elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Ustawy o drogach publicznych, oraz opłaty za przejazd autostradą, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, powinny wykorzystywać co najmniej jedną z następujących technologii:

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

Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w określonych w Ustawie o drogach publicznych pojazdach samochodowych.

Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych urządzenia mogą być również wykorzystywane do innych celów w transporcie drogowym, pod warunkiem że nie



prowadzi to do dodatkowych obciążeń użytkowników lub stworzenia dyskryminacji między nimi. Urządzenia mogą być połączone z zainstalowanym w pojeździe samochodowym tachografem.

### 2.3.5. Usługa European Electronic Toll Service

Uiszczanie opłat za pomocą systemu elektronicznego poboru opłat może następować z wykorzystaniem usługi European Electronic Toll Service (w skrócie EETS, pol. europejska usługa opłaty elektronicznej). Uiszczanie opłat z wykorzystaniem usługi EETS nie ma wpływu na wysokość tych opłat a podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat są obowiązane umożliwić świadczenie usługi EETS. Usługa ma charakter uzupełniający wobec krajowych usług opłaty elektronicznej w państwach członkowskich UE. Użytkownik drogi może zdecydować, czy skorzysta z usług świadczonych przez dostawców EETS, a jeśli tak, to z którym z nich zawrze umowę.

Kierowca, który chce korzystać z usługi EETS, otrzyma:

- jedną umowę, którą zawrze z jednym dostawcą EETS;
- jedno rozliczenie za naliczone mu opłaty pobierane w postaci elektronicznej za przejazdy po obszarze Unii Europejskiej w danym okresie oraz jedno interoperacyjne urządzenie pokładowe.

Urządzenie pokładowe (dostarczane przez dostawcę EETS), używane w pojazdach poruszających się po drogach zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, będzie współdziałać z systemem viaTOLL. W ramach świadczenia usługi EETS, jej dostawca dostarczy użytkownikowi urządzenie pokładowe do pobierania opłat (instalowane w pojeździe). Urządzenie ma spełniać określone wymogi techniczne, powinno być interoperacyjne i zdolne do komunikowania się między systemami elektronicznego pobierania opłat używanymi przez różne podmioty pobierające opłaty na ich obszarach EETS.

### 2.3.6. Świadczenie usługi EETS

Zgodnie z Ustawą o drogach publicznych usługę EETS może świadczyć, po zawarciu umów dotyczących świadczenia usługi EETS z:

- podmiotem pobierającym opłatę;
- użytkownikiem EETS.

Stroną tej umowy może być zarówno dostawca EETS mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wpisany do rejestru dostawców EETS, jak również dostawca EETS mający siedzibę na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wpisany do odpowiedniego rejestru prowadzonego w państwie jego siedziby.

### 2.3.7. Opłata za przejazd autostradą płatną

Ustawa o autostradach płatnych określa zasady pobierania opłat za przejazd autostradami, a także organy właściwe w tych sprawach. Za przejazd autostradą, po dostosowaniu jej do poboru opłat, pobierane są opłaty za przejazd.



Opłaty za przejazd autostradą może pobierać:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- drogowa spółka specjalnego przeznaczenia na warunkach określonych w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia lub wykonawca, o którym mowa w art. 9 ust. 3 tej ustawy;
- spółka, z którą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia zawarli umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, na warunkach określonych w tej umowie.

Opłatę za przejazd autostradą ustala się jako iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu. Ustawa przewiduje pięć kategorii pojazdów.

- kategoria 1 - motocykle;
- kategoria 2 - pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej mniejszej lub równej 3,5 tony;
- kategoria 3 - pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton;
- kategoria 4 - pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 ton;
- kategoria 5 - autobusy.

Opłaty za przejazd autostradą pobrane przez spółkę, z którą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia zawarli umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady stanowią jej przychód. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady określa warunki i zakres podziału zysku pomiędzy spółką a Funduszem. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady może przewidywać również, że opłaty za przejazd autostradą stanowią przychód Funduszu.

Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady określa stawki opłat, warunki zmian tych stawek oraz sposób ich wprowadzenia. Stawki nie mogą być wyższe niż kwoty obliczone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie Ustawy o drogach publicznych. Zasady poboru opłat w systemie elektronicznym określają przepisy Ustawy o drogach publicznych.

## 2.4. Wnioski:

- System poboru opłat drogowych w Polsce działa w oparciu o prawo unijne i krajowe.
- Na poziomie unijnym reguluje go Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie. Określa ona dwie technologie, których mogą używać kraje członkowskie: ruchome pozycjonowanie satelitarne (GSM-GPRS) oraz stacjonarną technologię mikrofalowa 5,8 GHz.
- Podział ról, wymagań, praw i obowiązków dotyczącej usługi europejskiej opłaty elektronicznej (EETS) określa decyzja Komisji Europejskiej 2009/750/WE z dnia 6 października 2009 r.
- Krajowe prawo regulujące pobór opłat drogowych to Ustawa o drogach publicznych oraz Ustawa o autostradach płatnych. Na ich mocy obowiązkiem płatności za korzystanie z dróg publicznych obejmuje wszystkie pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej (DCM) powyżej 3,5 tony oraz wszystkie autobusy.

- Myto od pojazdów ciężkich i autobusów pobierane jest w formie płatności elektronicznej. Opłatę elektroniczną pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a opłata stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego.

- Prawo zezwala GDDKiA na powierzenie poboru opłat podmiotowi zewnętrznemu. Nazywany jest on wtedy operatorem. Operator wybierany jest w zgodzie z przepisami ustaw drogowych i prawa zamówień publicznych.

- Polskie prawo implementuje przepisy unijne odnośnie technologii poboru opłat i EETS. Możliwe jest więc korzystanie w Polsce z usług zagranicznych przedsiębiorców świadczących europejską usługę opłaty elektronicznej.

- Oddzielną kategorią są autostrady płatne, obsługiwane przez GDDKiA lub koncesjonowane przedsiębiorstwa. Ustawa określa pięć kategorii pojazdów i maksymalne dopuszczalne stawki kilometrowe. Poborem opłat zajmuje się na nich wykonawca (GDDKiA lub drogowe spółki specjalnego przeznaczenia) lub wybrany przez niego podmiot zewnętrzny.

## 3. ISTNIEJĄCY SYSTEM POBORU OPŁAT W POLSCE

Opłata w formie elektronicznej jest wykonywana dzięki Krajowemu Systemowi Poboru Opłat (KSPO) viaTOLL. System viaTOLL został wdrożony w lipcu 2011 roku na podstawie umowy zawartej 1 listopada 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa - Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), a Konsorcjum Kapsch na wykonanie Krajowego Systemu Poboru Opłat. System viaTOLL jest własnością Skarbu Państwa. Konsorcjum Kapsch jest odpowiedzialne za jego budowę, rozbudowę i działania operacyjne do listopada 2018 r.

Wyłonienie podmiotu odpowiedzialnego za budowę i eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych nastąpiło w sposób przewidziany w Ustawie o drogach publicznych w drodze przetargu. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, środki zebrane w ramach Krajowego Systemu Poboru Opłat trafiają do Krajowego Funduszu Drogowego.

Opłata za przejazd jest wnoszona manualnie z opcją opłaty w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu viaTOLL.

Z uwagi na opisane powyżej uwarunkowania prawne, obowiązują inne zasady dotyczące wnoszenia opłaty na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy:

- Odcinkiem 152 km drogi A1 z Gdańska do Torunia w ramach umowy koncesyjnej ważnej do 2039 roku zarządza Gdańsk Transport Company (GTC).
- Odcinek 255 km drogi A2 ze Świecka do Konina w ramach umów koncesyjnych ważnych do 2037 roku zarządzają Autostrada Wielkopolska I S.A. i Autostrada Wielkopolska II S.A. (AWSA).
- Odcinek 61 km drogi A4 (Mysłowice – Kraków) na podstawie umowy koncesyjnej ważnej do 2027 roku zarządza Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (SAM S.A.).

Na odcinkach zarządzanych przez koncesjonariuszy opłata za przejazd odcinkami autostrad płatnych jest wnoszona manualnie przez wszystkie kategorie pojazdów w formie opłaty za przejazd. Od 20 lipca 2016 roku na koncesyjnym odcinku A4 został wprowadzony elektroniczny system poboru działający w technologii mikrofalowej DSRC, jednakże wymagający innych jednostek pokładowych OBU niż stosowane na drogach objętych krajowym systemem poboru opłat viaTOLL.

### 3.1. Model poboru opłat w systemie viaTOLL

Krajowy System Poboru Opłat wdrożony w lipcu 2011 początkowo obsługiwał około 1500 km dróg płatnych. Zgodnie z umową jest on sukcesywnie rozbudowywany o kolejne odcinki. Obecnie obsługuje ok. 3300 km dróg płatnych o kategorii autostrad (A) i dróg ekspresowych (S) oraz dróg krajowych (DK), głównych ruchu przyspieszonego (GP) lub dróg głównych (G).

Zgodnie z Ustawą o drogach publicznych opłata za przejazdy płatnych odcinków dróg objętych systemem KSPO przez pojazdy ciężarowe tj. o DCM > 3,5T oraz autobusy jest wnoszona wyłącznie za pośrednictwem systemu viaTOLL w formie elektronicznej.

W ramach KSPO pobierane są także opłaty od pojazdów osobowych (DCM<3,5T) na dwóch odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA:

- Odcinku 99 km drogi A2 z Konina do Strykowa
- Odcinku 162 km drogi A4 z Wrocławia do Gliwic

Pobór opłat dla pojazdów osobowych na wyżej wymienionych odcinkach autostrad jest wykonywany w sposób tradycyjny-manualny bądź elektroniczny. Do wniesienia opłaty elektronicznej niezbędne jest posiadanie w samochodzie urządzenia viaAuto, będącego częścią systemu viaTOLL.

**Rys 1. Mapa dróg płatnych w Polsce**



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>

System elektronicznego poboru opłat viaTOLL jest zbudowany w oparciu o nowoczesną technologię komunikacji radiowej krótkiego zasięgu (DSRC), zgodną z Dyrektywą Europejską w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie.

Działanie systemu polega na lokalizacji pojazdów poruszających się po płatnych odcinkach dróg publicznych. Na podstawie przebytego dystansu automatycznie zostają naliczone opłaty za przejazd. Odbywa się to w miejscach poboru opłat wyposażonych w transpondery z antenami komunikacji DSRC. Transpondery komunikują się z zamontowanymi w pojazdach urządzeniami pokładowymi (ang. On Board Unit, OBU). Za każdym razem, gdy pojazd (wyposażony w OBU) przejeżdża przez punkt poboru opłat, jest lokalizowany i zostaje naliczona opłata za konkretny odcinek drogi. W tym czasie urządzenie pokładowe emituje pojedynczy sygnał informujący kierowcę o naliczeniu opłaty. Proces jest w pełni automatyczny i nie wymaga zatrzymywania się lub redukcji prędkości. Drogi objęte elektronicznym systemem poborem opłat nie są wyposażone w Place Poboru Opłat (PPO) i szlabany.

Wyjątek stanowią dwa wskazane powyżej odcinki autostrad, na których opłaty za przejazd pojazdów lekkich mogą być pobierane manualnie, bądź elektronicznie. Są one wyposażone w place poboru opłat z wydzielonymi pasami elektronicznego poboru. Elektroniczny pobór opłat wymaga zwolnienia przed szlabanem w celu umożliwienia nawiązania komunikacji DSRC pomiędzy OBU umieszczonym w pojeździe a transponderem zamontowanym w bramce. Pozytywna weryfikacja urządzenia pokładowego oraz stanu konta powoduje automatyczne podniesienie szlabanu i umożliwienie dalszej podróży. Zastosowanie pasów elektronicznego poboru pozwala przyspieszyć przejazd pojazdu przez PPO.

Pojazdy ciężkie (DCM > 3,5 t), poruszające się po płatnych odcinkach dróg w Polsce, obligatoryjnie muszą być wyposażone w urządzenia pokładowe umożliwiające ich lokalizację w punktach poboru opłat i naliczenie myta za przejechany odcinek. Urządzenia OBU są nazywane viaBOX i są wydawane po dokonaniu rejestracji pojazdu w systemie, podpisaniu umowy oraz wniesieniu kaucji zwrotnej (120 zł). W procesie rejestracji wymaga się podania informacji niezbędnych do prawidłowego naliczenia opłaty tj. masy pojazdu, normy emisji spalin, numerów rejestracyjnych pojazdu. Zarejestrowane urządzenie viaBOX może być zainstalowane jedynie w pojeździe, które dane zostały podane w procesie rejestracji. Montaż polega na przyklejeniu urządzenia po wewnętrznej stronie przedniej szyby pojazdu. Jest ono wyposażone w wewnętrzną baterię i nie wymaga podłączenia do zasilania

## Rys 2. Zdjęcie urządzenie „viaBOX” stosowanego w systemie viaTOLL.



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>



Pojazdy lekkie ( $DCM < 3,5$  t) nie muszą być wyposażone w urządzenia OBU, aby poruszać się po drogach objętych krajowym systemem poboru opłat. Opłaty od nich są pobierane jedynie na dwóch odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA, czyli A2 Konin – Stryków i A4 Wrocław – Gliwice. Mogą być realizowane w tradycyjny-manualny sposób (płatność gotówką lub kartą należnej kwoty na placu poboru opłat przy wyjeździe z odcinka płatnego), bądź w sposób elektroniczny za pomocą zainstalowanego urządzenia pokładowego zwanego viaAUTO. Działa ono podobnie do viaBOX tj. komunikuje się w technologii DSRC z zainstalowanymi na placu poboru opłat transponderami. Do czerwca 2016 roku zostało wydanych około 54 000 urządzeń viaAUTO. Elektroniczna forma przejazdu przez plac poboru opłat dla pojazdu lekkiego jest ponad 4 razy szybsza niż przejazd w formie tradycyjnej płatności manualnej.

### Rys 3. Przejazd pojazdu lekkiego na pasie do elektronicznego poboru opłat



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>

Urządzenie viaAUTO jest instalowane podobnie do urządzenia viaBOX, poprzez przyklejenie na przedniej szybie. Jest także wyposażone w wewnętrzną baterie, tym samym nie wymagając zewnętrznego źródła zasilania. W przeciwieństwie do viaBOX nie wymaga rejestracji w systemie (może być wykonana na życzenie użytkownika) i może być instalowana w dowolnym pojeździe lekkim, a także przenoszona pomiędzy pojazdami przez użytkownika. Pojazdy lekkie są objęte jednolitą stawką za przejazd jednego kilometra w wysokości 0,1zł, bez względu na poziom emisji spalin.

Stawka opłaty za przejazd jednego kilometra pobierana od użytkownika pojazdu ciężkiego jest uzależniona od dopuszczalnej masy całkowitej (DCM od 3,5 do 12 t lub ponad 12 t), rodzaju

drogi (autostrada, droga ekspresowa, droga główna G lub GP) oraz od klasy emisji Euro pojazdu i wynosi od 0,16zł do 0,53zł.

Na placach poboru opłat na autostradach zastosowano specjalne oznaczenia w celu ułatwienia kierowcom zajęcia odpowiedniego pasa ruchu w celu wyjazdu z płatnego odcinka autostrad. Kierowcy chcący skorzystać z manualnej metody płatności powinni wybrać pas zjazdowy z lewej strony placu poboru opłat, nad którym znajduje się przekreślony znak viaTOLL. Kierowcy pojazdów osobowych korzystający z elektronicznej metody płatności powinni wybrać pasy, nad którymi znajduje się znak viaTOLL oraz znak zakazu wjazdu pojazdów ciężarowych. Najczęściej jest to trzeci pas, licząc od prawej strony. Kierowcy pojazdów ciężarowych powinni wybrać pasy, nad którymi znajduje się znak viaTOLL oraz znak z napisem TIR. Liczba otwartych pasów dla przejazdu elektronicznego dla pojazdów osobowych i ciężarowych zależy od natężenia ruchu. W przypadku szczególnie dużego natężenia, np. w okresach wakacji letnich lub długich weekendów, wykorzystanie systemu viaTOLL może istotnie zmniejszyć zatory drogowe.

#### Rys 4. Organizacja oraz znaczenia pasów wyjazdowych Punktu Poboru Opłat



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>

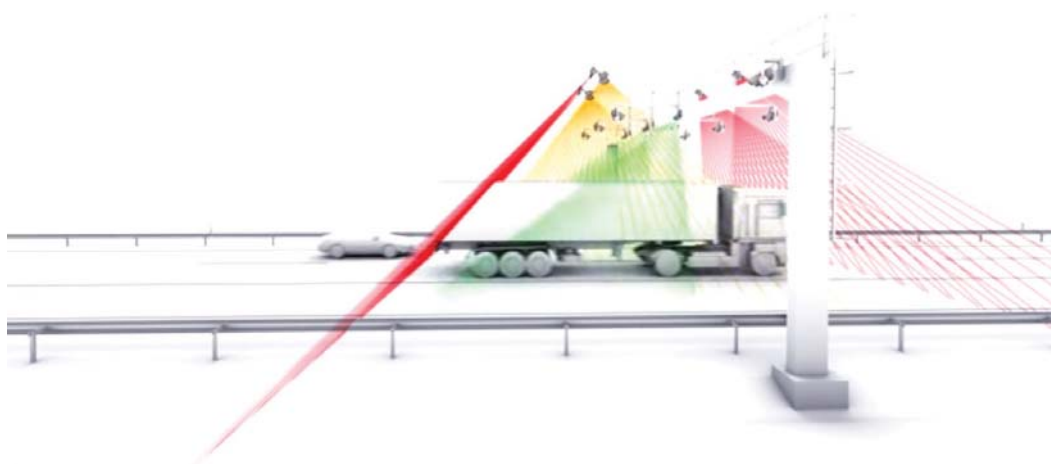
Zgodnie z wymaganiami ustawodawcy, opłata za przejazd pojazdów lekkich na fragmencie odcinka płatnego drogi A4 (Wrocław – Gliwice) od Kleszczowa do Żernicy odbywa się w ramach bezpłatnego ruchu na autostradowej obwodnicy miasta Gliwice. Opłata nie jest pobierana a przejazd odbywa się poprzez pobranie tzw. biletu zerowego lub bezpłatnej elektronicznej formy przejazdu dla posiadaczy urządzeń pokładowych viaAUTO.

Skuteczne egzekwowanie opłat przez system viaTOLL jest osiągnięte poprzez system kontroli. Polega on na weryfikacji czy pojazd podlega obowiązkowi opłat, a jeśli tak, to czy prawidłowo je uiszcza. Do przeprowadzania kontroli są uprawnienie inspektorzy Inspekcji Transportu (ITD).

System viaTOLL jest wyposażony w stałe, przenośne oraz mobilne urządzenia kontroli prawidłowości wnoszenia opłaty elektronicznej przez użytkowników pojazdów ciężarowych. Punkty kontrolne są wyposażone w urządzenia, które pozwalają na sprawdzenie, czy pojazdy mają prawidłowo zainstalowane urządzenia viaBOX.



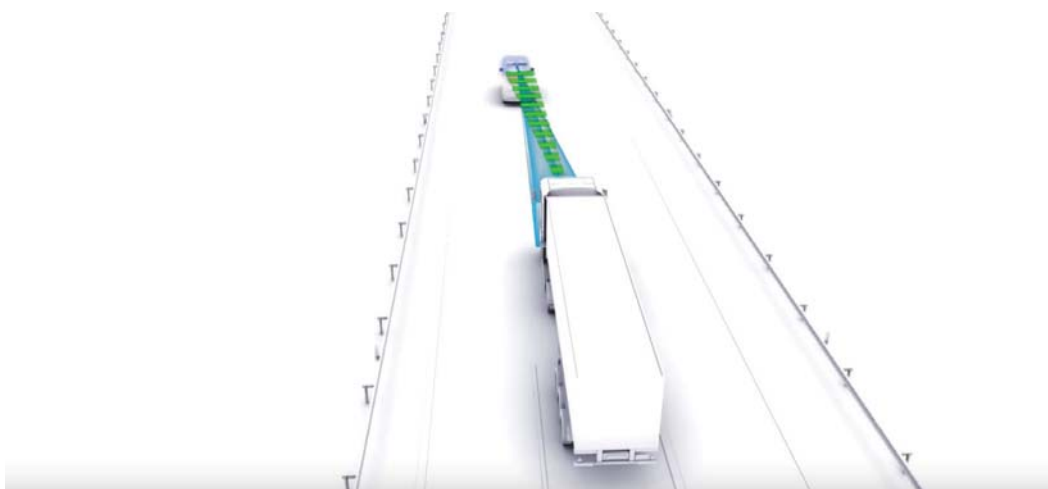
## Rys 5. Naliczanie i kontrola opłat przy przejeździe przez punkty poboru opłat



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>

Wykrycie nieprawidłowości skutkuje przesłaniem informacji wraz ze zdjęciem pojazdu do centrum kontroli w celu weryfikacji. Potwierdzenie naruszenia obowiązku uiszczenia myta powoduje przekazanie informacji do Mobilnych Jednostek Kontroli obsługiwanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Ich zadaniem jest zatrzymanie kierowcy popełniającego wykroczenie, sporządzenie raportu z kontroli oraz podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania administracyjnego mającego na celu wyegzekwowanie kary administracyjnej za nieuiszczenie opłaty elektronicznej. W przypadku zatrzymania pojazdów zarejestrowanych za granicą, inspektorzy do czasu uiszczenia takiej kary, mają prawo zatrzymania pojazdu.

## Rys 6. Mobilna kontrola na drogach objętych opłatami



Źródło: <https://www.viaTOLL.pl>

Pojazdy wyposażone w urządzenia viaAuto nie są kontrolowane, ponieważ nie ma obowiązku ich używania. Wszelkie niezgodności (brak środków na koncie rozliczeniowym, uszkodzenie urządzenia) powoduje jedynie brak automatycznego otwarcia szlabanów na placach poboru opłat, w takiej sytuacji użytkownik jest zmuszony do wniesienia opłaty manualnej. System jest więc komplementarny i nie zostawia kierowcy w sytuacji bez wyjścia.

Od momentu wdrożenia system viaTOLL był wielokrotnie unowocześniany. Łącznie dokonano prawie 30 modyfikacji oprogramowania, a część z nich była wymuszona zmianą prawa. Jedną z nich było wprowadzenie ewidencji, która umożliwia ITD jedynie jednokrotne nakładania kary w ciągu doby za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Liczne modyfikacje miały także na celu poprawienie funkcjonalności systemu, jak na przykład wdrożenie obsługi płatności z wykorzystaniem aplikacji mobilnej, pozwala ona na sprawdzenie salda konta, doładowanie rachunku poprzez kartę paliwową lub płatniczą oraz zlokalizowanie dowolnego punktu obsługi.

Zastosowanie technologii mikrofalowej 5,8 GHz (DSRC, pol. komunikacja radiowa krótkiego zasięgu) zgodnie z zaleceniami Dyrektywy 2004/52/WE umożliwia uzyskanie wysokiej skuteczności poboru opłat na poziomie 99,97%. System przetwarza około 100 mln transakcji każdego miesiąca.

### 3.2. Wnioski:

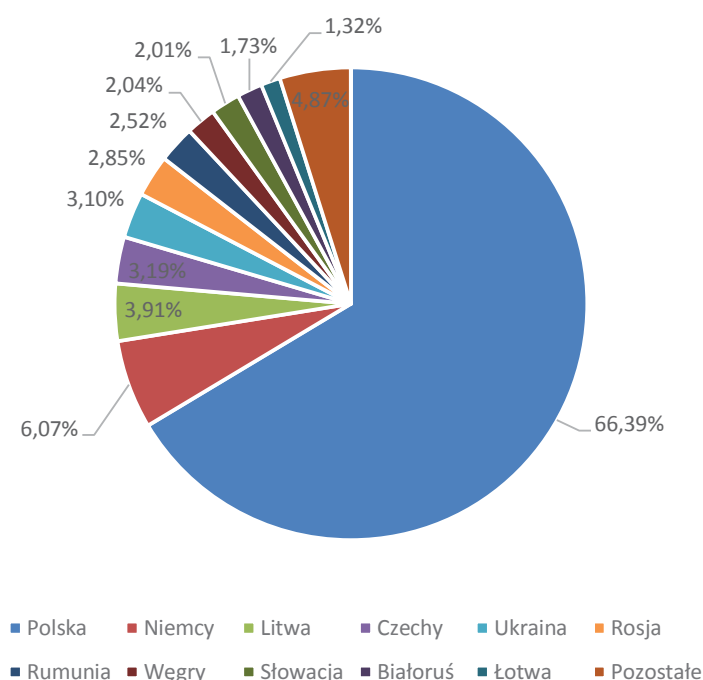
- Krajowy System Poboru Opłat (KSPO) viaTOLL został wdrożony w lipcu 2011 roku. Jego właścicielem jest Skarb Państwa, a za rozbudowę i działanie odpowiada Konsorcjum Kapsch (umowa obowiązuje do listopada 2018 r.).
  - viaTOLL początkowo obejmował ok. 1500 km dróg, dziś jest to już 3300 km.
  - Wpływy z viaTOLL są przychodami Krajowego Funduszu Drogowego.
  - viaTOLL nie obejmuje koncesjonowanych odcinków autostrad (A1, A2 i A4).
  - KSPO obejmuje pojazdy lekkie tylko na dwóch odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA, czyli A2 Konin – Stryków i A4 Wrocław – Gliwice. Ich kierowcy mogą dokonać płatności w formie tradycyjnej lub elektronicznej.
  - Kierowcy pojazdów ciężkich zobowiązani są do posiadania odpowiedniego urządzenia i płatności drogą elektroniczną na wszystkich odcinkach płatnych objętych KSOP.
  - viaTOLL oparty jest o technologię komunikacji radiowej krótkiego zasięgu (DSRC), zgodną z prawem unijnym. Podczas przejazdu przez bramownicę następuje wymiana informacji między urządzeniem pokładowym (OBU, ang. on board unit) zwanym viaBOX, a transponderem drogowym. System lokalizuje pojazd, oblicza kwotę za przejazd danym odcinkiem i automatycznie pobiera ją z konta pojazdu.
    - viaBOX wydawany jest po rejestracji pojazdu i opłaceniu kaucji zwrotnej w wysokości 120 zł. Można go używać tylko z pojazdem, do którego został przypisany.
    - Każdorazowy przejazd pod bramownicą automatycznie skutkuje kontrolą płatności za odcinek. W przypadku jej braku system powiadamia Inspekcję Transportu Drogowego (ITD), która jest uprawniona do zatrzymania pojazdu i wystawienia mandatu.
    - Możliwe są również kontrole mobilne przy pomocy urządzeń przewożonych przez ITD.

- viaTOLL charakteryzuje się bardzo wysoką skutecznością poboru opłat na poziomie 99,97%. System przetwarza około 100 mln transakcji każdego miesiąca. Sprzyja temu wykorzystana technologia, która w czasie rzeczywistym pozwala na wyłapywanie pojazdów bez ważnej opłaty za przejazd.

## 4. BILANS SYSTEMU VIATOLL

W systemie viaTOLL na początku lipca 2016 roku było zarejestrowanych około 910 000 pojazdów ciężkich oraz 72 000 autobusów. Większość z nich stanowią pojazdy zarejestrowane w Polsce – ich udział wynosi ponad 66% wszystkich pojazdów.

**Rys. 7. Liczba zarejestrowanych pojazdów ciężkich w systemie viaTOLL z podziałem na kraj rejestracji pojazdu**

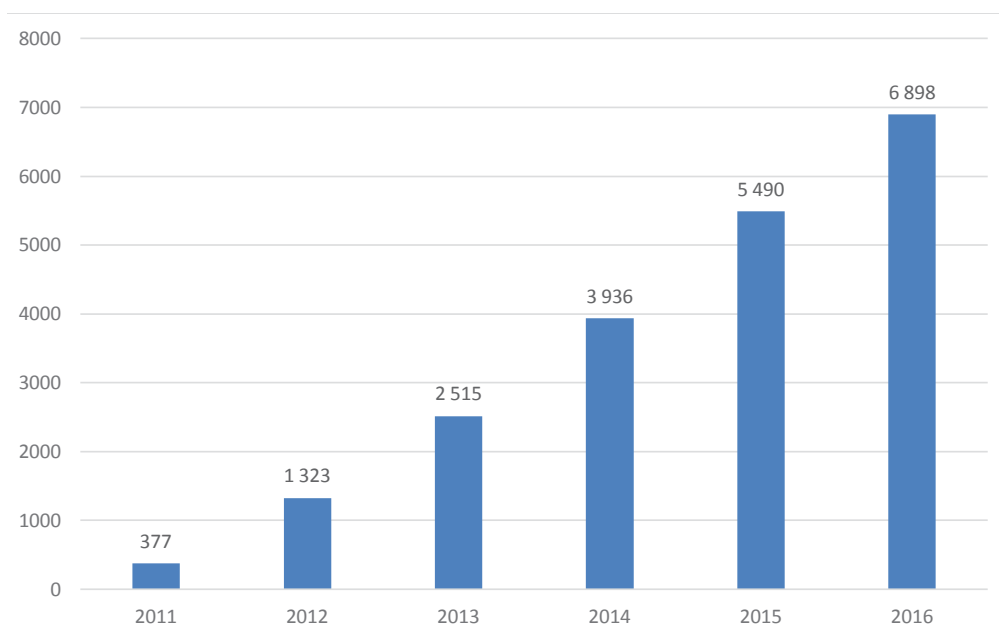


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu viaTOLL

Ze względu na położenie geograficzne Polski, znaczna część transportu ciężkiego realizowanego na polskich drogach jest obsługiwana przez pojazdy z krajów sąsiadujących i odbywa się na zasadzie tranzytu tj. przewożony ładunek nie trafia do polskich odbiorców. Wymaga to uzyskania maksymalnej skuteczności poboru opłat, ponieważ dochody z myta stanowią przeważnie jedyny dochód budżetowy z tytułu realizowanego przez nie transportu na terenie naszego kraju, przy jednoczesnym obciążeniu środowiska poprzez emisję spalin oraz „zużyciu” dróg.

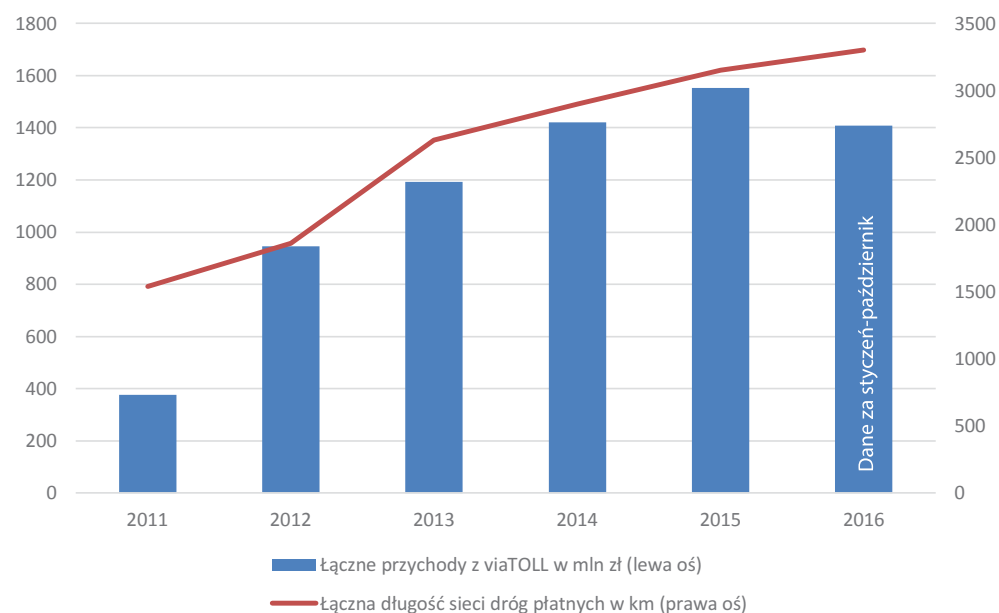
Od powstania do końca 2015 roku system viaTOLL zebrał i przekazał do Krajowego Funduszu Drogowego prawie 6,9 mld złotych. Obecnie dzienny wpływ do KFD z tytułu opłat za użytkowanie dróg publicznych wynosi ponad 5 mln zł. Należy podkreślić, iż całość środków zebranych przez fundusz jest przeznaczana na budowę, remonty oraz rozwój sieci drogowej w Polsce.

**Rys. 8. Skumulowane wpływy w mln PLN Krajowego Funduszu Drogowego z systemu viaTOLL**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu viaTOLL (w mln zł)

**Rys. 9. Roczne wpływy z systemu viaTOLL w zestawieniu z długością płatnych odcinków dróg publicznych**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu viaTOLL (w mln zł)

System viaTOLL każdego roku generuje coraz większe wpływy i są one skorelowane z długością odcinków dróg objętych systemem poboru opłat. Jak zauważono wcześniej, opłaty z tytułu viaTOLL są często jedynymi wpływami osiąganymi przez budżet w związku z tranzytem realizowanym przez terytorium Polski. Interes Skarbu Państwa wymaga dalszej i szybszej rozbudowy KSPO, aby zwiększyć nasze korzyści z ruchu tranzytowego, obsługiwanego przez zagraniczne przedsiębiorstwa. Należy podkreślić, iż zwiększenie długości odcinków dróg płatnych nie wpłynie negatywnie na konkurencyjność polskich firm wobec zagranicznej podmiotów a pozwoli zwiększyć dochody Skarbu Państwa.

Konstrukcja systemu poboru opłat w oparciu o normy emisji spalin wskazuje na erozję wpływów w przyszłości związaną z wymianą taboru transportowego na bardziej ekologiczne pojazdy. Obecnie samochody ciężarowe o emisji spalin w klasie EURO 4, 5 i 6 stanowią ponad 60% wszystkich zarejestrowanych w systemie viaTOLL, a niemal 11% to ciężarówki z najbardziej rygorystyczną normą EURO 6. Najmniej ekologiczne pojazdy (EURO 0, 1 i 2) stanowią niecałe 19%. Tym bardziej konieczna jest rozbudowa systemu, która pozwoli zwiększyć a w najgorszym wypadku utrzymać poziom wpływów do KFD, niezbędny do realizacji ambitnych planów rozbudowy sieci drogowej w Polsce.

**Tabela 1. Podsumowanie dochodów i kosztów systemu viaTOLL stan na 30.06.2016**

	wpływy z systemu viaTOLL	nakłady inwestycyjne	koszty operacyjne
łącznie	6 332 876 580	1 129 413 674	1 082 433 760

Źródło: <https://www.viaTOLL.pl/pl/a/832-6-3-mld-zlotych-w-5-lat-przychody-systemu-viaTOLL>

Do końca czerwca 2016 roku łączne przychody systemu wyniosły 6332 mln zł. W tym czasie nakłady inwestycyjne na budowę systemu wyniosły 1129 mln zł. W pierwszym roku wdrażania systemu (2011) wydatki inwestycyjne wyniosły 962 mln zł. W kolejnych latach koszt przyłączenia dodatkowych 1585 km dróg płatnych wyniósł 166 mln zł.

Statystycznie w kolejnych latach koszt objęcia systemem dodatkowego kilometra drogi wyniósł 104 tys. zł. Jednocześnie w 2015 kilometr drogi objętej systemem przyniósł średni dochód w wysokości 491 tys. zł. Analiza statystyczna wskazuje, że przyłączenie nowego odcinka drogi zwraca się po mniej niż 3 miesiącach. Oczywiście jest to jedynie analiza statystyczna. W związku z tym okres zwrotu inwestycji na każdym odcinku drogi może być inny ze względu na obciążenie ruchem oraz koszt przyłączenia. Mimo tego, dotychczasowa analiza wskazuje na celowość dalszej rozbudowy systemu.

Skumulowane koszty operacyjne obsługi systemu viaTOLL na przestrzeni 5 lat wyniosły 1082 mln zł. Daje to średnioroczny koszt funkcjonowania systemu na poziomie około 220 mln zł. W relacji do wpływów koszty operacyjne stanowią około 17%. Na koszty operacyjne składają się m.in. obsługa punktów poboru opłat, sieci dystrybucji, czy utrzymanie i zasilanie infrastruktury technicznej.

#### 4.1. Wnioski:

- System viaTOLL na początku lipca 2016 roku miał zarejestrowanych około 910 000 pojazdów ciężkich oraz 72 000 autobusów.
  - Większość to pojazdy zarejestrowane w Polsce – ponad 66%.
  - Na koniec 2015 roku skumulowana wartość wpływów do KFD z viaTOLL to ponad 5,5 mld zł. Dziennie system przynosi około 5 mln zł.
  - Wpływy z viaTOLL rosną z każdym rokiem w korelacji do wzrostu sumarycznej długości dróg objętych systemem (2011 – 1500 km, 2016 – 3300 km).
  - Wyłączając pierwszy rok budowy viaTOLL (w którym wystąpiły koszty stałe-inicjacyjne), koszt objęcia 1 km drogi systemem wyniósł średnio 104 000 zł, a przychody z każdego km wyniosły średnio 491 000 zł. Oznacza to, że inwestycja w rozbudowę systemu o kolejne drogi zwraca się średnio po trzech miesiącach.
  - Skumulowane nakłady inwestycyjne: 1 129 mln zł, koszty operacyjne 1 082 mln zł (stan na koniec czerwca 2016 r.), przychody 6 898 mln zł (stan na koniec października 2016 r.)



## 5. SYSTEMY POBORU OPŁAT NA ŚWIECIE

W większości krajów świata istnieją systemy poboru opłat drogowych. W wielu przypadkach sposób organizacji poboru myta od pojazdów lekkich i ciężkich jest zróżnicowany. Można je podzielić na kilka głównych grup:

- ANPR – technologia oparta na odczytywaniu numerów tablic rejestracyjnych pojazdów, skuteczność odczytu jest uzależniona od warunków atmosferycznych, w związku z tym nie gwarantuje wysokiej skuteczności. Jest powszechnie wykorzystywana jako element infrastruktury kontrolnej w technologii DSRC i GNSS.

- DSRC – technologia oparta na komunikacji radiowej krótkiego zasięgu w paśmie 5,8 GHz. Daje możliwość poboru opłat w trakcie swobodnego przejazdu pojazdu jak i w trakcie elektronicznego poboru na placach poboru opłat wyposażonych w szlabany. Technologia zgodna z dyrektywą w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie.

- GNSS – technologia oparta na lokalizacji satelitarnej GPS, informacja o pozycji pojazdu jest przekazywana operatorowi systemu za pośrednictwem łączności sieci komórkowej GSM. Technologia zgodna z dyrektywą w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we wspólnocie.

- Winieta – nalepka naklejana na przednią szybę potwierdzająca uiszczenie opłaty za przejazd. Zapewnia bardzo niską skuteczność poboru opłat, ze względu na brak możliwości automatycznej kontroli. Obecnie winiety są zastępowane w wielu krajach przez technologie elektroniczne.

W Europie w tym momencie dominują systemy oparte o technologie DSRC, wykorzystywana także w polskim systemie viaTOLL. Dużą popularnością cieszą się także systemy oparte na technologii GNSS.

Wybór jednej z tych dwóch technologii nie jest oczywisty i zazwyczaj podyktowany jest pewnym nadrzędnym celem. W dużym uproszczeniu, technologia GNSS pozwala na objęcie opłatami większości dróg w kraju, gdyż nie wymaga stawiania bramownic. Natomiast użycie DSRC pozwala na stworzenie bardzo dokładnego systemu poboru opłat na głównych drogach krajowych. Technologia ta daje ponadto możliwość integracji z systemami wymagającymi przyspieszonego przejazdu przez place poboru opłat (przykład koncesjonariuszy w Polsce).

Kraje sąsiadujące z Polską, jak Słowacja, Czechy czy Niemcy, a także np. Austria, planują obecnie rozbudowę systemu poboru opłat. Opierają się one o już przetestowane w każdym z tych krajów technologie. Wynika to m.in. z analiz ekonomicznych możliwości dalszego wieloletniego wykorzystywania i rozwoju dotychczas zbudowanej infrastruktury do poboru opłat, co w porównaniu do zupełnie nowych inwestycji jest istotną korzyścią. Na taką decyzję ma wpływ również przyzwyczajenie użytkowników do już istniejących i akceptowalnych przez nich rozwiązań systemowych.

### 5.1. Wnioski:

- Najpopularniejsze sposoby poboru opłat drogowych na świecie to: łączność radiowa krótkiego zasięgu (DSRC), lokalizacja satelitarna z łącznością GSM (GNSS), rozpoznawanie numerów tablic rejestracyjnych (ANPR), i winieta.

- ANPR charakteryzuje się niską odpornością na trudne warunki pogodowe. Często jest elementem dodatkowym (kontrolnym) innych systemów.

- DSRC jest zgodny z dyrektywami UE, wymaga stacjonarnych transponderów i OBU, czyli modułów w pojazdach.

- GNSS - technologia wykorzystująca GPS do lokalizacji i sieć GSM do komunikacji. Również jest zgodna z prawem unijnym.

- Winieta to prosta naklejka na szybę potwierdzająca opłatę. Charakteryzuje się niską skutecznością poboru, gdyż kontrola może odbywać się realnie tylko po zatrzymaniu pojazdu.

- Eurowinieta to wspólna winieta elektroniczna (bez naklejki) dla Holandii, Luksemburga, Danii i Szwecji. Kontrola pobrania opłaty odbywa się za pomocą kamer ANPR i poprzez patrole mobilne.

- Kraje europejskie, które planują rozbudowę swoich systemów poboru opłat, zazwyczaj kontynuują eksploatację posiadanej infrastruktury i ewentualnie ją modernizują. Jest to dla nich bardziej opłacalne niż tworzenie systemu od nowa. Oprócz oczywistych kosztów inwestycyjnych wiąże się to również z koniecznością dostosowania się kierowców do nowych rozwiązań, co niesie ryzyko niezadowolenia.

- Systemy ogólnokrajowe w Europie<sup>1</sup>:

- GNSS: Niemcy, Słowacja, Belgia, Rosja.

- DSRC: Austria, Szwajcaria, Czechy, Polska, Białoruś, Słowenia.

- Mieszany (DSRC + manualny): Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia.

- Mieszany (DSRC + eurowinieta): Dania, Norwegia, Szwecja.

- Mieszany (GNSS + planowanie podróży): Węgry.

- Eurowinieta: Holandia, Luksemburg

- Winieta: Litwa, Bułgaria, Rumunia, Łotwa.

- Winieta elektroniczna: Wielka Brytania.

<sup>1</sup>Wykaz na podstawie <https://www.dkv-euroservice.com/pl/us%C5%82ugi/op%C5%82aty-drogowe/op%C5%82aty-drogowe-w-europie/>, z uwzględnieniem zmiany w Belgii

## 6. WYKORZYSTANIE SYSTEMU VIATOLL DO WSPARCIA SŁUŻB CELNYCH I SKARBOWYCH

### 6.1. Uwagi wstępne

System viaTOLL został zaprojektowany z myślą o efektywnej, zautomatyzowanej i szczelnej organizacji poboru opłat za przejazdy drogami płatnymi w Polsce. Automatyizacja poboru opłat oraz dążenie do zapewnienia maksymalnej przepustowości systemu spowodowały, że system ten posiada pewne bardzo użyteczne możliwości, którą mogą być wykorzystane nie tylko do poboru oraz kontroli poboru opłat.

W skład systemu viaTOLL wchodzi bramownice z zainstalowanymi urządzeniami do rejestrowania obrazu oraz specjalistyczne oprogramowanie, które pozwala na odczytanie numerów rejestracyjnych pojazdów z wykonanych zdjęć, zapisanie tych numerów w bazie danych viaTOLL oraz przetwarzanie informacji o tych numerach. Funkcjonalność ta ma za zadanie kontrolę czy pojazd podlega obowiązkowi opłat, a jeśli tak, to czy prawidłowo dokonuje opłaty za przejazd. W wypadku wykrycia nieprawidłowości, informacje przesyłane są do Mobilnych Jednostek Kontrolnych Inspekcji Transportu Drogowego, które mają uprawnienia do zatrzymania danego pojazdu i nałożenia określonych w przepisach kar za brak właściwej opłaty.

Wspomniana powyżej funkcjonalność, poza spełnianiem swojej zasadniczej roli, mogłaby być jednak wykorzystana również w innych celach. Techniczne możliwości systemu viaTOLL powodują, że system ten może z powodzeniem wspierać działalność służb celnych oraz skarbowych i podatkowych.

Podstawowym założeniem, na jakim opierałoby się wykorzystanie systemu viaTOLL, byłaby ścisła i szybka współpraca pomiędzy odpowiednimi służbami, a operatorem systemu viaTOLL. Współpraca ta mogłaby być realizowana w dwóch wariantach:

- Dostęp do informacji na żądanie – odpowiednie służby mogłyby zwracać się do operatora viaTOLL z żądaniem udostępnienia informacji w określonym zakresie, a więc informacji o konkretnym pojeździe (identyfikowanym po numerze rejestracyjnym) albo informacji o ruchu towarowym w szerszym zakresie.

- Stały dostęp do informacji – operator systemu viaTOLL mógłby wyposażyć określone służby w tak zwane wtyczki do systemu, które pozwalałyby na realizowanie zadań służb z wykorzystaniem danych zgromadzonych w systemie. W razie potrzeby służby mogłyby więc samodzielnie przetwarzać informacje zawarte w bazie danych systemu viaTOLL bez potrzeby angażowania w to pracowników operatora tego systemu, co mogłoby istotnie przyspieszyć działania służb.

Wskazane powyżej warianty nie musiałyby być rozłączne, to znaczy dla pewnych celów wystarczyłoby, żeby służby mogły zwrócić się do operatora systemu o potrzebne im informacje, dla innych celów wskazane byłoby uzyskanie możliwości bezpośredniego podłączenia się przez służby do systemu viaTOLL, z pominięciem zaangażowania operatora systemu.

W naszej ocenie istnieją dwa podstawowe poziomy, na których system viaTOLL mógłby znaleźć zastosowanie dla służb celnych, skarbowych i podatkowych.

Pierwszy poziom, to poziom ogólny, a więc wykorzystanie informacji dostępnych w systemie viaTOLL do prowadzenia statystyk, do monitorowania ruchu towarowego na przejściach granicznych z państwami członkowskimi UE, a także kierunków tego ruchu na obszarze terytorium Polski. Uzyskane informacje byłyby pomocne do identyfikowania pewnych tendencji, co w powiązaniu z innymi dostępnymi służbom informacjami, mogłoby pomóc w tworzeniu obszarów ryzyk lub identyfikowaniu występujących zagrożeń dla systemu podatkowego lub celnego.

Drugi poziom, to poziom szczegółowy, polegający na wykorzystaniu informacji dostępnych w systemie viaTOLL dla wsparcia działania służb w indywidualnych sprawach. System viaTOLL gromadzi bowiem informacje, które mogłyby być wykorzystywane jako wiarygodne dowody w sprawach skarbowych, co mogłoby istotnie przyspieszać prowadzenie postępowań a także poprawiać skuteczność tych postępowań. W tym zakresie system viaTOLL mógłby być wykorzystywany przede wszystkim w sprawach dotyczących wyłudzeń podatku VAT, a w mniejszym zakresie również w sprawach uchylania się od opodatkowania akcyzy oraz w identyfikacji korytarzy przemytu kontrabandy do Polski i miejsc docelowych tego przemytu.

Poniżej opisujemy specyficzne uwarunkowania dotyczące podatku VAT, akcyzy oraz przemytu, w których system viaTOLL mógłby okazać się skuteczny. Zaznaczamy przy tym, że przy analizie możliwości wykorzystania systemu viaTOLL, jako wsparcia dla organów państwowych, kierowaliśmy się założeniem, zgodnie z którym system viaTOLL może spełniać dodatkowe zadania bez konieczności istotnych jego modyfikacji i bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów na jego nowe funkcjonalności. Przy czym, jak wynika z informacji, które uzyskaliśmy od operatora systemu viaTOLL, niewielka adaptacja systemu mogłaby służyć do automatycznej kontroli masy przewożonych ładunków. Wystarczyłoby wzbogacenie już istniejących lokalizacji kontrolnych systemu viaTOLL o dynamiczne systemy pomiaru masy pojazdu (WiM). Wystarczyłoby zatem dodanie jednego urządzenia w jezdni, które mogłoby być bez problemu podpięte do całego systemu, jak wskazał operator viaTOLL, w punktach kontrolnych jest wystarczająca infrastruktura, do której można by dołożyć system pomiaru masy pojazdu, a więc niezbędne otoczenie sprzętowe do transmisji danych, zasilanie, szafa sterownicza, kamery, lasery.

## 6.2. VAT

### 6.2.1. Luka w VAT

Zgodnie z wyliczeniami, luka w podatku VAT, czyli różnica pomiędzy potencjalną, hipotetyczną kwotą podatku VAT, który powinien być wpłacony, a faktycznie wpłaconą wysokością podatku VAT, wynosi ok. 10 mld euro . Wyliczenia przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej są w tym zakresie zbieżne z wyliczeniami prezentowanymi przez PwC, które szacuje lukę w VAT na kwotę ok. 42 mld zł (szacunki na 2015 r.) . Wielkość luki w podatku VAT z roku na rok rośnie, zgodnie z wyliczeniami PwC wzrost ten jest zauważalny od 2007 r.

Istotny udział w wysokości luki podatkowej mają przestępstwa polegające na wyłudzeniu podatku VAT (przy czym należałoby odróżnić od siebie zjawisko wyłudzenia VAT od uchylania się od opodatkowania, co jednak dla potrzeb niniejszego raportu nie ma szczególnego znaczenia i w dalszej części będziemy oba zjawiska określać łącznie, jako wyłudzenie VAT). Ze

swej natury nie da się precyzyjnie określić, jakie kwoty VAT są w Polsce wyłudzone, wartości te można oszacować. Zgodnie z raportem przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej, ok. 44% luki podatkowej to tzw. policy gap, a więc luka podatkowa wynikająca z faktu stosowania obniżonych stawek VAT albo zwolnienia z VAT. Zatem ok. 55% luki podatkowej w VAT, czyli 5,5 mld euro, to wynik uchylania się od opodatkowania (działalność w szarej strefie) lub właśnie wyłudzeń VAT. Jeżeli bezpiecznie założymy, że z 5,5 mld euro luki w VAT dotyczącej szarej strefy i wyłudzeń VAT, jedną trzecią należy przypisać wyłudzeniom VAT, wówczas okaże się, że rocznie w Polsce wyłudzana jest kwota ok. 1,8 mld euro, czyli blisko 8 mld złotych. Kwota ta może być jednak znacznie niedoszacowana. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, „W okresie objętym badaniami NIK, tj. w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r., wyraźnie wzrastała, liczona przede wszystkim kwotowo, wielkość wykrytych przez organy kontroli skarbowej czynności fikcyjnych, co skutkowało również wzrostem kwot wymierzonego podatku. W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę 19,7 mld zł, w 2014 r. na kwotę 33,7 mld zł, w I półroczu 2015 r. na kwotę 28,2 mld zł, a w całym 2015 r. na kwotę 81,9 mld zł. Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wymierzyły należny podatek w kwotach odpowiednio 2,3 mld zł w 2013 r., 5,2 mld zł w 2014 r. oraz 4,9 mld zł w I półroczu 2015 r.”

Skala wyłudzeń podatku VAT jest więc w Polsce wyjątkowo duża. Problem ten jest na tyle istotny, że uszczelnienie systemu podatkowego, w tym uszczelnienie systemu VAT, jest priorytetem działalności całego Rządu RP, a od powodzenia realizacji tego postulatu mogą zależeć źródła finansowania niektórych programów rządowych.

### 6.2.2. Podstawowe rodzaje wyłudzeń VAT

Przestępstwa polegające na wyłudzeniu VAT przybierają różną postać. Najprostsze wyłudzenie polega na tym, że nieuczciwy podatnik wystawia fakturę z wykazaniem podatkiem VAT należnym, ale nie deklaruje tej faktury w swoich rejestrach ani w deklaracji VAT, w efekcie zatrzymując dla siebie kwotę VAT należnego, którą powinien był odprowadzić do urzędu skarbowego (albo o którą powinien był pomniejszyć swoją kwotę VAT naliczonego). Tego rodzaju oszustwa nie przybierają jednak co do zasady zorganizowanej formy, są stosunkowo proste do wykrycia i mają charakter raczej jednorazowy.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja oszustw związanych z transgranicznym obrotem towarami, czyli wyłudzeń w postaci karuzeli podatkowej albo fikcyjnych transakcji wewnątrzspółnotowej dostawy towarów. Oszustwa tego typu bazują na specyficznych regulacjach unijnych dotyczących opodatkowania VAT dostaw towarów, które w wyniku tych dostaw są transportowane z jednego państwa unijnego, do innego państwa unijnego.

Specyfika transgranicznych dostaw europejskich jest następująca:

- nie istnieją żadne kontrole na przejściach granicznych pomiędzy państwami należącymi do strefy Schengen, obrót towarowy pomiędzy państwami członkowskimi UE w praktyce jest więc monitorowany przez organy państwowe o tyle, o ile dostawcy i nabywcy prawidłowo deklarują wywóz oraz przywóz towarów (informacje o ruchu towarowym uzyskiwane są z informacji podsumowujących VAT-UE oraz zgłoszeń Intrastat);
- dostawa, w wyniku której towar jest wywożony z jednego państwa członkowskiego UE na terytorium innego państwa członkowskiego UE (nazywana wewnątrzspółnotową dostawą



towarów, w skrócie: WDT), jest opodatkowana stawką 0% VAT; oznacza to, że dostawca dostarczający towary do odbiorcy z innego państwa UE, wystawia fakturę tylko na kwotę netto;

- zastosowanie stawki 0% VAT dla transakcji WDT zależy od potwierdzenia dostarczenia towarów do innego państwa UE, jednak w odróżnieniu np. od transakcji eksportu towarów, dla WDT wystarczające jest potwierdzenie „prywatne”, czyli potwierdzenie od kontrahenta lub firmy spedycyjnej, a nie potwierdzenie urzędowe;

- nabycie towarów, w efekcie którego towar jest przywożony z innego państwa członkowskiego UE na terytorium danego państwa członkowskiego UE (nazywana wewnątrzspółnotowym nabyciem towarów, w skrócie: WNT) jest opodatkowane VAT w całości neutralny dla nabywcy sposób: wykazuje on w jednej deklaracji VAT kwotę podatku VAT należnego oraz kwotę podatku naliczonego, równą kwocie podatku należnego; VAT należny i VAT naliczony się znoszą, WNT praktycznie nie jest więc obciążone VAT;

- w niektórych państwach UE nie jest obowiązkowe składanie informacji podsumowujących (VAT-UE) o transakcjach WNT.

Zatem, transakcje transgraniczne podlegają stawce 0% VAT w państwie dostawcy oraz praktycznie nie podlegają opodatkowaniu w państwie nabywcy. Takie sposób opodatkowania transakcji transgranicznych umożliwia powstawanie następujących patologicznych zachowań:

## Karuzele podatkowe

Oszustwo karuzelowe ma co do zasady następujący przebieg:

- towar jest sprowadzany do danego państwa członkowskiego przez firmę A, w ramach transakcji WNT;
- firma A sprzedaje towar firmie B, jest to krajowa transakcja opodatkowana VAT;
- firma A nie deklaruje nigdzie dokonanej dostawy, nie wpłaca VAT należnego, tylko za-właszcza dla siebie całą kwotę brutto transakcji;

- firma A znika (missing trader)

- firma B odlicza VAT naliczony z faktury od firmy A i następnie dokonuje dostawy towaru do firmy C; firma B czasem też znika, dla zatarcia śladów prowadzących do firmy A;

- dochodzi do kilku kolejnych krajowych dostaw tego samego towaru, w każdej dostawie VAT naliczony i należny są wykazywane, natomiast z uwagi na niewielkie marże, faktyczna wysokość zobowiązania podatkowego jest co do zasady nieznaczna;

- w końcowym etapie firma G dokonuje transakcji WDT towaru z Polski, opodatkowanego stawką 0% VAT, odliczając jednocześnie całą kwotę podatku naliczonego z faktury od firmy E; firma G może być powiązana z firmą A, może być to również legalnie działający podmiot, wpłą-tany w karuzelę podatkową przez nieuczciwych dostawców;

- towar jest sprowadzany do kolejnego państwa członkowskiego, w którym jest przedmiotem kolejnej karuzeli, albo wraca z powrotem do Polski i znowu jest przedmiotem łańcucha transakcji.

## Fikcyjne transakcje WDT

Tego rodzaju oszustwo bazuje na różnicy w stawce VAT pomiędzy transakcją krajową, a transakcją WDT. W związku z tym, że transakcje WDT są opodatkowane stawką 0% VAT, podczas gdy transakcje krajowe stawką 23% VAT, możliwy jest następujący schemat oszustwa:

- firma A nabywa towar w kraju; firma A odlicza podatek naliczony z faktury zakupowej za ten towar;
- firma A dokonuje fikcyjnej transakcji WDT do firmy B z Rumunii; firma A otrzymuje sfałszowane lub poświadczające nieprawdę dowody wywozu swojego towaru do Rumunii;
- towar nie wyjeżdża z Polski, tylko jest sprzedawany przez firmę A do firmy C – sprzedaż ta następuje poza systemem VAT.

W odróżnieniu od oszustwa karuzelowego, oszustwo polegające na fikcyjnej transakcji WDT polega na tym, żeby towar nie opuścił granic Polski, ale żeby z dokumentów, które ewentualnie będzie badał urząd skarbowy wynikało, że towar wyjechał z Polski.

Możliwe są oczywiście pewne modyfikacje lub hybrydy przedstawionych powyżej oszustw, nie ma to jednak znaczenia dla niniejszej analizy.

### 6.2.3. Wykorzystanie systemu viaTOLL do walki z wyłudzeniami VAT

Powyżej opisane oszustwa są dokonywane na tak znaczącą skalę przede wszystkim z uwagi na:

- łatwość ich dokonania, która z kolei zasada się na podstawowej wolności Unii Europejskiej, a więc swobodzie przepływu towarów i rezygnacji z jakichkolwiek kontroli granicznych ruchu towarowego;
- brak narzędzi po stronie organów podatkowych pozwalających na szybką weryfikację przypadków oszustw (niektóre z koniecznych narzędzi są obecnie budowane przez administrację państwową w Polsce); podkreślić należy, że żywotność struktur dążących do wyłudzenia VAT to ok. 4 – 5 miesięcy, po tym okresie podmioty dokonujące fikcyjnych transakcji są likwidowane.

Odpowiednie wykorzystanie systemu viaTOLL mogłoby być pomocne w istotnym ograniczeniu powyższych dwóch przesłanek. Przy czym system ten byłby stosowany w nieco inny sposób w stosunku do oszustwa karuzelowego, a w nieco inny sposób w stosunku do fikcyjnych transakcji WDT.

#### 6.2.3.1. System viaTOLL a oszustwa karuzelowe – poziom szczegółowy

W związku z tym, że przy oszustwach karuzelowych najczęściej faktycznie dochodzi do wywozu towarów z Polski, system viaTOLL powinien być wykorzystany dwójako, na poziomie szczegółowym oraz na poziomie ogólnym.

Na poziomie szczegółowym system ten powinien działać, jako narzędzie do wsparcia działania szeroko pojętej administracji skarbowej i podatkowej, w szczególności wywiadu skarbowego.

Mianowicie, jeżeli odpowiednie służby nabrałyby uzasadnionych podejrzeń co do charakteru transakcji dokonywanych przez danego podatnika lub grupę podatników, wówczas mogłyby wykorzystać dowody z systemu viaTOLL do potwierdzenia, że dochodzi do karuzeli podatkowej. W sytuacji, gdyby odpowiednie służby zidentyfikowały pojazdy należące do podatników znajdujących się obrębie zainteresowania operacyjnego tej służby, albo pojazdy wykonujące przewozy na rzecz tych podatników, wówczas za pomocą systemu viaTOLL można by ustalić:

- czy za pomocą tych pojazdów był dokonywany wywóz towarów np. z danego magazynu w Polsce do innego państwa członkowskiego;



- po jakim czasie pojazdy te wracały na terytorium Polski;
- czy pojazdy te wracały z towarami (przy założeniu zintegrowania systemu viaTOLL z systemem pomiaru masy pojazdów);
- jeżeli powracały z towarami, to czy masa tych towarów była identyczna, jak przy wyjeździe pojazdu z Polski;
- czy pojazdy te wracały tą samą trasą, którą wyjeżdżały z Polski (przy założeniu pokrycia systemem viaTOLL większości głównych dróg w Polsce);
- czy pojazdy te wracały do tego samego punktu, z którego rozpoczął się transport w Polsce (przy założeniu pokrycia systemem viaTOLL większości głównych dróg w Polsce).

Ustalenie powyższych faktów, na tyle, na ile byłoby to możliwe w okolicznościach danej sprawy, mogłoby dać służbom skarbowym informację o tym, czy:

- cykl logistyczny przy danej transakcji ma ekonomiczne uzasadnienie;
- przejazdy danego pojazdu dokonywane są wyłącznie na jednej trasie, pomiędzy magazynem w Polsce, a granicą;
- towary są transportowane przez granicę w jedną stronę, czy w obie strony.

W przypadku, gdyby okazało się, że dany pojazd wyjechał z Polski do Niemiec i w niedługim czasie, tą samą drogą, a być może i z tym samym obciążeniem, wraca do Polski, mogłoby to wskazywać bardzo wyraźnie na fakt, że transport towaru ma na celu wyłącznie wykreowanie transakcji WDT/WNT i nie jest częścią rzeczywistego obrotu gospodarczego. Przy czym nie musiałyby być spełnione wszystkie powyższe elementy, system viaTOLL mógłby być pomocny również przy identyfikacji bardziej skomplikowanych karuzel, w przypadku gdyby towary np. wyjeżdżały jednym przejściem granicznym, a wracały innym, ale miejsce docelowe przy wwozie towarów byłoby zbliżone do miejsca rozpoczęcia transportu przy wywozie.

Podkreślić należy, że uzyskanie informacji z systemu viaTOLL nie mogłoby być samoistną podstawą do wydania decyzji w stosunku do danego podatnika. System służyłby raczej jako źródło uzupełniających dowodów, potwierdzających ustalenia służb skarbowych poczynione w trakcie prowadzonego postępowania.

Ponadto, można by stworzyć odpowiednie narzędzie analityczne, współpracujące z systemem viaTOLL, za pomocą którego można by analizować ruch pojazdów ciężarowych:

- w stosunku do konkretnego, wytypowanego wcześniej pojazdu ciężarowego;
- wrywkowo, w stosunku do losowo wybranego pojazdu ciężarowego, na zasadzie badania losowej próby;
- na zasadzie określonych reguł, zadanych narzędziu analitycznemu, które mogłoby typować podejrzany ruch towarowy, na podstawie informacji o częstotliwości przekraczania granicy przez dany pojazd, na danym przejściu, obciążeniu przy wyjeździe i powrocie danego pojazdu, trasach jego przejazdu, itp.

W sytuacji, gdyby narzędzie analityczne wykryło jakąś anomalię, albo sytuację, która wypełniałaby przesłanki wskazujące na wysokie prawdopodobieństwo udziału danego przewoźnika w karuzeli podatkowej, system informowałby odpowiednie służby skarbowe, które mogłyby na tej podstawie rozpocząć pogłębioną analizę wykrytego przypadku.

Bardzo dużą zaletą wykorzystania systemu viaTOLL w powyższy sposób byłaby szybkość reakcji służby skarbowej, rozumiana jako szybkość i pewność gromadzenia dowodów, które

pozwaląby na ocenę danych transakcji. Czas reakcji służb skarbowych jest niezmiernie istotny w zwalczaniu oszustw karuzelowych. Wskazać bowiem należy, że żywotność podmiotu pełniącego w przestępczej strukturze wyłudzenia VAT rolę missing trader, wynosi 4 – 5 miesięcy. Po upływie tego czasu podmiot jest likwidowany, a wszelkie ślady o osobach odpowiedzialnych za działalność tego podmiotu są zacierane. Chodzi w szczególności o to, że missing trader działa zazwyczaj jako spółka z o.o., zarejestrowana w wirtualnym biurze (czyli bez żadnej siedziby, ani miejsca działalności w Polsce), gdzie jedyny przedstawiciel tej spółki to osoba z zagranicznym obywatelstwem, zamieszkała w innym niż Polska kraju (np. Pakistańczyk, zamieszkały w Anglii). Zazwyczaj więc w momencie, w którym organy skarbowe natrafią na ślad oszustwa karuzelowego missing trader dawno już zniknął i nie sposób go odszukać, czy tym bardziej pociągnąć do odpowiedzialności.

Wykorzystanie systemu viaTOLL w odpowiedni sposób, a więc poprzez monitoring ruchu towarowego w czasie rzeczywistym, mogłoby na tyle przyspieszyć reakcję organów skarbowych, że możliwe byłoby zidentyfikowanie oszustwa karuzelowego na bardzo wczesnym jego etapie, zanim jeszcze missing trader zniknie i zanim zorientuje się, że jest w zakresie zainteresowania służb.

Zastrzec należy, że na ten moment nie możemy przewidzieć skuteczności systemu viaTOLL. Biorąc jednak pod uwagę jego możliwości techniczne oraz mechanizm oszustwa karuzelowego, zasadzający się na braku kontroli ruchu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi UE, przydatność tego systemu do wsparcia działalności służb skarbowych wydaje się niekwestionowana. Potwierdzeniem tego jest informacja uzyskana od operatora systemu viaTOLL, zgodnie z którą odpowiednik systemu viaTOLL jest wykorzystywany przez służby skarbowe w Czechach oraz Austrii.

### 6.2.3.2. System viaTOLL a oszustwa karuzelowe – poziom ogólny

Na poziomie ogólnym informacje z systemu viaTOLL o ruchu pojazdów ciężarowych mogłyby służyć przede wszystkim wsparciu w tworzeniu statystyki dotyczącej wymiany towarowej z danymi państwami UE.

Dane z systemu viaTOLL, pochodzące z monitoringu poszczególnych przejść granicznych, z których wynikałoby ile pojazdów ciężarowych przekracza daną granicę, mogłyby być porównywane z dostępnymi informacjami, w szczególności wynikającymi ze zgłoszeń Intrastat.

W ten sposób można by starać się wyciągać pewne wnioski o wymianie towarowej, zakładając oczywiście nieuniknione uproszczenia, wynikające z ograniczeń systemu viaTOLL.

Informacje z systemu viaTOLL mogłyby zatem pomóc w ustaleniu, czy deklarowane przez podatników dane są zbieżne z informacjami o rzeczywistym natężeniu transportu kołowego. Jeżeli szacunki dotyczące ilości przywożonych towarów, pochodzące z systemu viaTOLL (ilość wjeżdżających pojazdów ciężarowych oraz masa przewożonych przez nich ładunków – zakładając rozbudowanie systemu viaTOLL o zintegrowany system pomiaru masy „w locie”) znacząco różniłyby się od deklarowanych globalnie ilości towarów w zgłoszeniach INTRASTAT oraz informacjach podsumowujących, mogłoby to wskazywać na występowanie zjawiska nierejestrowanego przywozu towarów do Polski, co z kolei wskazywałoby na trwające oszustwa karuzelowe.

Pogłębienie analizy informacji dostępnych w systemie viaTOLL mogłoby w takiej sytuacji wskazać, z których kierunków doszło do wzmożonego transportu towarów, mogłoby również wskazać na anomalie w transporcie towarów (np. znaczny wzrost przywozu towarów z Litwy, w stosunku do wcześniejszych miesięcy, niezajdujący odzwierciedlenia w zgłoszeniach Intra-stat lub informacjach podsumowujących).

Pozyskiwanie danych globalnych na temat skali przywozu do kraju towarów miałyby istotne znaczenie w szczególności w kontekście oszustw podatkowych związanych z obrotem paliwami. Jak szacuje Ministerstwo Finansów, „Od lat systematycznie rośnie liczba pojazdów samochodowych zarejestrowanych w Polsce, w 2012 r. wyniosła 24,8 mln, w 2013 r. 25,6 mln zaś w 2014 r. 26,4 mln sztuk. Tymczasem w tych samych latach wg danych POPIHN sprzedaż paliw spadła z 25,8 mln m sześć. w 2012, do 24,9 w 2013 i 24,6 w 2014 r. To samo źródło szacuje rozmiar szarej strefy na rynku diesla na 15%.” W celu ograniczenia szarej strefy w handlu paliwami, w szczególności benzyną i olejem napędowym, Sejm RP przyjął ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, zawierającą rozwiązania ograniczające możliwości organizowania oszustw karuzelowych w handlu paliwami. Ustawa ta wprowadza obowiązek zapłaty przez podmiot dokonujący wewnątrzspółnotowych nabyć paliw podatku VAT, wymagalnego z chwilą zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy lub przemieszczenia wyrobów na terytorium kraju poza tą procedurą tj. z chwilą kiedy towar został do kraju fizycznie wprowadzony.

System viaTOLL mógłby istotnie wspomóc skuteczność egzekwowania tych nowych przepisów. Jak wynika z dostarczonych nam informacji, w skład systemu viaTOLL wchodzi skanery umożliwiające określenie gabarytów pojazdów (długość, szerokość, profil wysokości) oraz zapewniające klasyfikację pojazdów. Dzięki tak rozbudowanemu skanowaniu pojazdu system może różnicować i przyporządkowywać typy pojazdów, w tym także autocysterny. System viaTOLL może zatem identyfikować autocysterny przejeżdżające przez bramownice ustawione na przejściach granicznych.

Dzięki temu możliwe będzie uzyskanie informacji o ilości autocystern wjeżdżających do kraju. W perspektywie możliwe byłoby również ustalenie trasy przejazdu tych autocystern i przybliżonych miejsc docelowych transportu. Należy oczywiście wziąć pod uwagę fakt, że nie wszystkie autocysterny muszą przewozić paliwo, mogą to być również samochody transportujące innego rodzaju ciecze, np. mleko, czy substancje chemiczne dla przemysłu chemicznego. System viaTOLL mógłby więc dawać informacje na temat ilości autocystern, jednakże nie dawałby informacji o ich zawartości.

Informacje o zawartości danej autocysterny są umieszczane na tablicach ADR wtedy, gdy przewozi ona ładunek niebezpieczny. Autocysterna przewożąca benzynę lub olej napędowy musi być oznakowana odpowiednią nalepką, zawierającą informacje o stopniu szkodliwości ładunku oraz wskazującą na sam ładunek, zgodnie z podpisaną przez Rzeczpospolitą Polskę Umową europejską dotyczącą międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.

System viaTOLL nie posiada na chwilę obecną funkcji odczytu oznakowania cystern. Jak wynika z uzyskanych przez nas informacji, system viaTOLL posiada możliwości techniczne do rozpoznawania tablic ADR. Wydaje się to o tyle proste dla systemu viaTOLL, że tablice ADR są zawsze umieszczane z tyłu pojazdu, ponadto mają ustandaryzowany

rozmiar (40x30 cm) oraz kolor. Jeżeli więc system viaTOLL wykonuje zdjęcie pojazdu od tyłu, to na takim zdjęciu zawsze będzie widoczna tablica ADR, jeżeli dana autocysterna musi być nią oznakowana.

Jeżeli autocysterną przewożona jest benzyna lub olej napędowy, tablica ADR powinna zawierać kod, zgodny z umową ADR, wskazujący na przewożony ładunek. Jeżeli system viaTOLL umie rozpoznać tablicę ADR, to należałoby rozważyć możliwość rozbudowania funkcjonalności systemu o odczytywanie kodu przewożonej substancji. Ewentualnie, w taką funkcjonalność mogłoby zostać wyposażone narzędzie analityczne służby skarbowej, za pomocą którego analizowane byłyby informacje z systemu viaTOLL. W efekcie system viaTOLL mógłby gromadzić informacje dotyczące;

- zidentyfikowania pojazdu ciężarowego, jako autocysterny; oraz
- posiadania przez ten pojazd tablicy ADR.

Z pośród tak wyróżnionych przez system viaTOLL pojazdów ciężarowych, narzędzie analityczne służby skarbowej filtrowałoby pojazdy, które zawierają na tablicy ADR oznaczenie właściwe dla benzyny oraz oleju napędowego.

Jeżeli dałoby się te informacje pozyskać dzięki zdjęciom wykonywanym i przechowywanym w systemie viaTOLL, wówczas służby skarbowe mogłyby analizować:

- ilość wwożonej do kraju benzyny oraz oleju napędowego;
- korytarze, którymi wwożone są do kraju te produkty;
- trasy przejazdu tych produktów.

Porównując wyniki powyższej analizy z informacjami wynikającymi z zeznań składanych przez podatników, w szczególności z deklaracji o WNT benzyny i oleju napędowego, służby skarbowe mogłyby uzyskać wiedzę na temat skali oszustw, a także lokalizacji geograficznych (w przybliżeniu, zależnym od gęstości bramownic systemu viaTOLL), z którymi związane są oszustwa. Idąc dalej, ustalenie gdzie dochodzi do oszustw mogłoby pozwolić na zlokalizowanie nielegalnych składów paliwowych.

Co więcej, tak szczegółowe informacje, uzyskane dzięki technologii systemu viaTOLL, mogłyby również stanowić dowód w konkretnym już postępowaniu, w przypadku wykrycia podejrzanych o oszustwa karuzelowe na paliwach.

### 6.2.3.3. System viaTOLL a fikcyjne WDT

Funkcjonalność systemu viaTOLL mogłaby znaleźć bardzo konkretne zastosowanie przy bezpośredniej walce z oszustwami VAT polegającymi na rozpoznawaniu fikcyjnego WDT.

Jak zostało wskazane powyżej, nieuczciwi podatnicy mogą w bardzo prosty sposób dokonywać oszustwa w VAT, stosując w nieuprawniony sposób stawkę 0% VAT dla transakcji WDT, z uwagi na brak kontroli ruchu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi UE. Należy zwrócić uwagę na fakt, że praktycznie nie występuje zjawisko fikcyjnego eksportu towarów – przy eksporcie towarów prawo do zastosowania stawki 0% VAT zależy bowiem od potwierdzenia wywozu towarów przez organy celne. Podatnik musi więc wylegitymować się dokumentami celnymi, które wskazują dokładnie jakie towar i w jakiej ilości został wywieziony z terytorium UE. Prawo do zastosowania stawki 0% VAT uzależnione jest więc od „urzędowego” potwierdzenia wywozu towarów.

Inaczej jest jednakże przy transakcjach WDT, gdzie prawo do zastosowania stawki 0% VAT uzależnione jest w zasadzie od „prywatnego” potwierdzenia wywozu towarów, a więc od dokumentów i dowodów potwierdzających wywóz towarów, które zazwyczaj tworzone są przez samych podatników lub ich kontrahentów, skoro ruch towarowy między państwami UE nie podlega żadnej faktycznej kontroli przez organy państwowe.

Podatnicy udowadniają swoje prawo do zastosowania stawki 0% VAT przy WDT w szczególności następującymi dowodami:

- dokumenty przewozowe, czyli dokumenty CMR, wystawiane i wypełniane przede wszystkim przez kierowcę ciężarówki oraz pracowników magazynów; nie jest to żaden oficjalny dokument, nie ma najmniejszego problemu w jego sfalszowaniu;
- korespondencja handlowa pomiędzy sprzedawcą i nabywcą, ze szczególnym uwzględnieniem adresu e-mail za pomocą którego nabywca towaru potwierdza otrzymanie towaru (wiadomość powinna być wysłana z zagranicznego adresu e-mail);
- potwierdzenia płatności za wywieziony towar;
- dokumenty wagowe;
- zlecenia dokonania transportu;
- wewnętrzne dokumenty, np. oświadczenia o otrzymaniu towaru, podpisane i podstemplowane przez kontrahenta.

Wszystkie powyższe dowody mogą być z łatwością spreparowane przez nieuczciwych podatników w taki sposób, żeby wynikało z nich, najlepiej w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, że towar wyjechał z Polski i dotarł do kontrahenta np. we Włoszech. Przedstawiane przez takich podatników dowody będą precyzyjne, czytelne, będą ostemplowane odpowiednią ilością poważnych pieczęci, itd.

Tego typu oszustwa są bardzo trudne do zidentyfikowania, a tym bardziej do udowodnienia przez organy podatkowe. Oczywiście organy podatkowe umieją identyfikować podejrzone transakcje, nierzadko okoliczności transakcji są dość dziwne. Niemniej, jest to bardzo łatwy, a co najważniejsze bardzo zyskowny sposób na oszustwo.

System viaTOLL, o ile miałby odpowiednią szczelność i gęstość, pozwoliłby na wyeliminowanie tego typu oszustw w bardzo prosty sposób:

- organy podatkowe mogłyby weryfikować, czy dany transport, opisany w dokumencie CMR, faktycznie opuścił granicę Polski, poprzez przeszukanie bazy systemu viaTOLL w zakresie numeru rejestracyjnego pojazdu, podawanego zawsze w dokumencie CMR;
- jeżeli w bazie systemu viaTOLL nie znalazłaby się informacja o tym, że samochód ciężarowy wskazany w dokumencie CMR przekroczył granicę Polski w dacie wskazanej w dokumencie CMR, wówczas byłoby to jednoznaczne z ustaleniem, że towar w ogóle nie wyjechał z Polski;
- skoro towar nie wyjechał z terytorium Polski, według systemu viaTOLL, to znaczyłoby to, że podatnik nie ma prawa do zastosowania stawki 0% VAT.

Jeżeli system viaTOLL byłby sprzężony z systemem pomiaru masy pojazdów, to można by nawet weryfikować, czy dany pojazd ciężarowy zawierał faktycznie taką masę towarów, jak wskazano w dokumencie CMR. Zapobiegłoby to prostemu oszukiwaniu kontroli wywozu towarów, gdzie kursować przez granicę mogłyby puste samochody, a towary zostawałyby w kraju.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w obecnej chwili organy podatkowe mogą opierać swoją wiedzę o faktycznym transporcie towarów wyłącznie na dokumentach i informacjach w nich



zapisanych, nie mają żadnych narzędzi do uzyskania twardych dowodów na przekroczenie przez towary granicy Polski, jak jest przy eksporcie towarów. Informacja z systemu viaTOLL byłaby takim twardym dowodem.

Przy czym już sama świadomość, że wszystkie lub znaczna większość przejść granicznych jest pod stałym nadzorem systemu viaTOLL dokumentującego numery rejestracyjne samochodów ciężarowych, do którego swobodny dostęp mają organy podatkowe, byłaby wystarczającym bodźcem do zaniechania próby dokonania oszustwa w znacznej większości przypadków.

Wykorzystanie systemu viaTOLL w kontroli ruchu towarowego pomiędzy Polską i innymi państwami UE również byłoby bardzo dobrym narzędziem dla podatków do obrony ich prawa do zastosowania stawki 0% VAT w przypadku wątpliwości organów podatkowych.

Tak jak wskazano powyżej, podatnicy muszą opierać się przede wszystkim na dokumentach CMR. Dokumenty te są najczęściej wypełniane przez osoby, które nie mają świadomości wagi tego dokumentu dla celów podatkowych i nie przykładają należytej uwagi do ich precyzyjnego i czytelnego uzupełnienia. W efekcie, jakość dokumentów CMR pozostawia nierzadko wiele do życzenia, co jest podstawą dla organów podatkowych do kwestionowania prawa do zastosowania stawki 0% VAT przez uczciwych podatników.

W sytuacji sporu z organem podatkowym podatnik również mógłby posłużyć się informacjami z systemu viaTOLL do uzyskania twardego dowodu, że sprzedawany towar wyjechał z terytorium Polski.

Odpowiednio wykorzystany system viaTOLL zabezpieczałby więc zarówno interesy organów podatkowych, jak i uczciwych podatników.

## 6.3. Akcyza

### 6.3.1. Ogólna charakterystyka

Należy wskazać, że co do zasady system podatku akcyzowego funkcjonujący w obrocie pomiędzy państwami członkowskimi jest dość dobrze zabezpieczony przed systemowymi oszustwami lub nadużyciami. Wynika to przede wszystkim z elektronicznego monitorowania ruchu wyrobów akcyzowych oraz elektronicznego systemu potwierdzeń otrzymania wyrobów akcyzowych, funkcjonującego w ramach tzw. dokumentu e-AD.

Podstawowymi problemami związanymi z podatkiem akcyzowym jest natomiast:

- przemyt towarów przez granicę w celu uniknięcia zapłaty podatku akcyzowego;
- oszustwa związane z wykorzystaniem wyrobów akcyzowych na szczególne cele – dotyczy to przede wszystkim oleju opałowego, opodatkowanego niższą stawką akcyzy, który jest wykorzystywany jako olej napędowy.

Najbardziej palącym problemem jest przemyt przez granicę wyrobów akcyzowych, co dotyczy przede wszystkim papierosów. Według danych podawanych przez Ministerstwo Finansów, szara strefa papierosów w Polsce wynosiła w 2014 r. około 17% rynku papierosów w Polsce. Oznacza to, że prawie co piąty papieros wypalany w Polsce pochodzi z nielegalnych źródeł. Jeżeli w tym zestawieniu uwzględnimy tytoń do palenia, wówczas okaże się, że aż 25% rynku wyrobów tytoniowych to wyroby pochodzące z szarej strefy. W 2014 roku polska Służba Celna zajęła 543,7 mln szt. papierosów, a tylko w I połowie 2015 r. zajęto ponad 324,7 mln

szt. papierosów. Ograniczenie przemytu papierosów jest od lat najwyższym deklarowanym priorytetem Służby Celnej.

Dużym problemem są również oszustwa dotyczące olejów napędowych. Mechanizm oszustwa jest niezmiernie prosty, celnie opisuje go samo Ministerstwo Finansów: „Specyfiką opodatkowania olejów jest to, że w zależności od tego na jakie cele są one przeznaczone, mogą być opodatkowane różnymi stawkami akcyzy, bądź też nawet korzystać ze zwolnienia od tego podatku. Różnica ta stwarza pokusę kupowania olejów do innych celów (z niższymi obciążeniami podatkowymi), a następnie sprzedawania i używania ich do celów napędowych.”

Przykładem tego typu oszustwa może być następująca sytuacja, opisana w komunikacie Służby Celnej: „Funkcjonariusze ustalili, że w przemysłowej części Zgierza (woj. łódzkie) może mieć miejsce proceder zmiany przeznaczenia olejów smarowych, polegający na wykorzystywaniu ich do celów napędowych. W trakcie kontroli wytypowanej posesji celnicy zarekwizowali ponad 170 tys. litrów różnych produktów ropopochodnych, które miały trafić na rynek jako oleje napędowe, oraz ciągniki siodłowe i autocysterny, a także naziemne zbiorniki, wmontowane w kontenery.”

Należy zaznaczyć, że oba powyższe problemy dotyczą przede wszystkim towarów przywożonych do Polski z kierunku wschodniego, w szczególności z terytorium Białorusi i Ukrainy, gdzie nie funkcjonuje zharmonizowany system podatku akcyzowego pozwalający na kontrolę transakcji wyrobami akcyzowymi lub nie istnieje akcyza na papierosy.

### **6.3.2. Wykorzystanie systemu viaTOLL do walki z oszustwami akcyzowymi**

W związku z charakterystyką opisanych powyżej oszustw, potencjalne zastosowanie systemu viaTOLL do przeciwdziałania tym zjawiskom jest niestety dość ograniczone. Wwożone do Polski wyroby akcyzowe, pochodzące z terytorium Rosji, Ukrainy lub Białorusi są bowiem:

- poddawane zgłoszeniu celnemu importowemu, a więc sam przejazd pojazdu ciężarowego i przewożony towar jest oficjalnie ujawniony i jest wiadomy służbom celnym;
- wwożone w sposób nielegalny, a więc poza przejściami granicznymi lub w sposób ukryty przez przejścia graniczne (np. papierosy zakamuflowane w ciężarówce z meblami).

Z uwagi na powyższe, system viaTOLL nie znalazłby zastosowania do bezpośredniego zapobieganiu oszustwom w podatku akcyzowym.

Jednakże, zakładając odpowiednio gęstą sieć bramownic viaTOLL, można by rozważyć wykorzystanie systemu viaTOLL do śledzenia ruchu autocystern zawierających wrażliwe wyroby akcyzowe, takie jak olej opałowy.

Należy zauważyć, że przy imporcie towarów Służba Celna ma dokładne informacje na temat wwożonego towaru, co umożliwiłoby wykorzystanie systemu viaTOLL do zupełnie nowego celu, a więc monitorowania trasy przewozu konkretnych pojazdów, zawierających konkretne towary. Służba Celna mogłaby zatem typować konkretne pojazdy, które system viaTOLL miałby śledzić.

Śledzenie konkretnych, wskazanych przez Służbę Celną pojazdów, mogłoby stwarzać zupełnie nowe możliwości identyfikacji ryzyka.



Przykładowo:

- jeżeli autocysterny z olejem opałowym byłyby kierowane w stronę, gdzie znajdują się duże zakłady przemysłowe, czy znane składy podatkowe, wówczas nie budziłyby to zastrzeżeń;
- jeżeli jednak autocysterny z olejem opałowym byłyby przemieszczane na tereny, gdzie nie są zlokalizowane „oficjalne” składy podatkowe oraz nie istnieje odpowiednia infrastruktura przemysłowa, w której olej opałowy miałby być wykorzystywany, wówczas mogłoby to być przesłanką do pogłębionej analizy, czy nawet wizji lokalnej miejsc docelowych transportu oleju opałowego.

W efekcie, przy odpowiednio gęstej sieci bramownic, można by tworzyć dość dokładną mapę obszarów, na których ryzyko oszustw podatkowych jest stosunkowo duże.

Jeżeli chodzi o wsparcie systemu viaTOLL przy zapobieganiu przestępstwom polegającym na wwozie kontrabandy do kraju, w szczególności nielegalnym wwozie papierosów, to zastosowanie systemu viaTOLL byłoby ograniczone wyłącznie do zbierania informacji na temat korytarzy tranzytu kontrabandy przez Polskę, w przypadku ujawnienia kontrabandy w danym pojeździe ciężarowym.

#### 6.4. Wnioski:

- Ze względu na prawo unijne, możliwość kontroli wewnętrznych granic państw członkowskich jest znacznie ograniczona. Ponadto procedury WNT i WDT generują znaczące ryzyko wyłudzeń w podatku VAT.
- System viaTOLL może być wykorzystywany przez służby celne i skarbowe w celu walki ze wspomnianymi przestępstwami, a także z przemytem towarów akcyzowych.
- Umożliwienie powyższym służbom korzystania z danych z systemu viaTOLL (lokalizowanie pojazdów, śledzenie tras, analizy statystyczne) może pomóc zarówno na poziomie makro (budowa polityki kontrolnej, analiza najczęstszych dróg przemytu, weryfikacja danych z systemów statystyki celnej), jak i mikro (dodatkowe dowody podczas postępowań karnoskarbowych przeciwko konkretnym osobom lub grupom).
- Możliwa i uzasadniona jest rozbudowa systemu viaTOLL o dodatkowe moduły do automatycznego pomiaru wagi pojazdu. Dzięki nim możliwe byłoby znaczne poprawienie wykryć fikcyjnych transportów służących wyłudzeniom VAT.
- Powyższa funkcjonalność w połączeniu z modułem do odczytywania tablic ADR na autocysternach może znacznie ułatwić pracę służbom walczącym z wyłudzeniami VAT i szarą strefą wyrobów akcyzowych, takich jak oleje napędowe i benzyna.
- Wreszcie viaTOLL mógłby stać się wsparciem dla uczciwych przedsiębiorców, których transakcje wewnątrzspółnotowe byłyby podważane przez Urzędy Skarbowe. Dzięki informacjom z systemu możliwe jest potwierdzenie, że transport towaru faktycznie miał miejsce, w związku z czym transakcja była poprawna, a przedsiębiorcy należy się zwrot podatku VAT.

**Podsumowując:** należy stwierdzić, że Polska już dziś posiada sprawny system poboru opłat drogowych, jednakże jego zakres jest niewystarczający. Powinien on być konsekwentnie rozwijany w celu objęcia kolejnych odcinków dróg opłatami i kontrolą, a także rozbudowywany o nowe moduły, np. służące do odczytywania tablic i ważących pojazdy. Oprócz oczywistego

skutku fiskalnego – większe wpływy z opłat drogowych – takie działania pozwoliłyby również skuteczniej walczyć z przemytem i wyłudzeniami VAT – szczególnie, jeśli system objąłby drogi prowadzące do granic Polski.

## 7. NOTATKI







## FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

Warszawa, listopad 2016 r.

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa  
tel.: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471,  
[www.fundacjarepublikanska.org](http://www.fundacjarepublikanska.org)  
NIP: 952-207-86-26,  
REGON: 142075516, KRS: 0000340559  
nr konta bankowego:  
Alior Bank 84 2490 0005 0000 4520 9156 1754

