



LLU-4101-002/00/2014
Nr ewid.164/2014/P/14/090/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA I FINANSOWANIE
PRZEJŚĆ GRANICZNYCH
NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO**

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

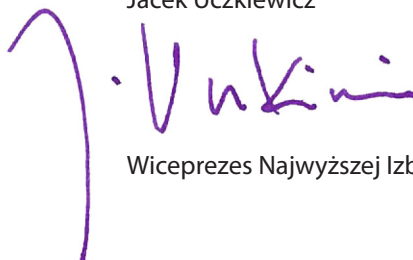
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie:

Edward Lis



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17. 02. 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
1.1. Temat kontroli	5
1.2. Cel, zakres i okres objęty kontrolą	5
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza ustaleń kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Finansowanie i udostępnianie przez LZOPG budynków, budowli, urządzeń i sprzętu technicznego SC i SG na przejściach granicznych	13
3.2.1.1. Wielkość i struktura majątku na przejściach granicznych.....	13
3.2.1.2. Rodzaje majątku udostępnianego przez LZOPG służbom wykonującym zadania kontrolne na przejściach granicznych	14
3.2.1.3. Wydatki na utrzymanie przejść granicznych i realizowanych inwestycji.....	16
3.2.1.4. Działania w zakresie napraw i legalizacji urządzeń i sprzętu kontrolnego	17
3.2.1.5. Bezpieczeństwo udostępnianych obiektów budowlanych	18
3.2.1.6. Przyjmowanie na stan środków trwałych.....	19
3.2.2. Stopień zaspokojenia potrzeb SC i SG w składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych	19
3.2.2.1. Zaspokajanie potrzeb Służby Celnej	19
3.2.2.2. Zaspokajanie potrzeb Straży Granicznej	20
3.2.2.3. Uwarunkowania ograniczające pełną realizację potrzeb SC i SG	21
3.2.3. Wykorzystanie przez SC i SG w kontroli na przejściach granicznych składników majątkowych udostępnionych nieodpłatnie przez LZOPG, w tym urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego	21
3.2.3.1. Wykorzystanie składników majątkowych przez SC	21
3.2.3.2. Wykorzystanie składników majątkowych przez SG	22
3.2.3.3. Ewidencja składników majątku i odpowiedzialność za szkody w mieniu	23
3.2.3.4. Efekty kontroli granicznej.....	24
3.2.4. Realizacja wniosków NIK z poprzednich kontroli.....	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	28
5. ZAŁĄCZNIKI	29

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- DPG** Drogowe Przejście Graniczne
- IC lub Izba** Izba Celna w Białej Podlaskiej
- KPG** Kolejowe Przejście Graniczne
- LZOPG** Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych – jednostka budżetowa Wojewody Lubelskiego, powołana do wykonywania zadań Wojewody w zakresie wynikającym z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, utworzona na podstawie Zarządzenia Nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych (z siedzibą w Chełmie). W poprzednich latach jednostka ta funkcjonowała w formie gospodarstwa pomocniczego pod nazwami: Lubelski Zarząd Drogowych Przejść Granicznych, Lubelski Zarząd Przejść Granicznych
- NOSG** Nadbużański Oddział Straży Granicznej (z siedzibą w Chełmie)
- PSG** Placówka Straży Granicznej
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. nr 256, poz. 2145)
- SC** Służba Celna
- SG** Straż Graniczna
- UC** Urząd Celny

1.1 Temat kontroli

Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego – kontrola planowa, niekoordynowana (nr P/14/090).

1.2 Cel, zakres i okres objęty kontrolą

Celem kontroli była ocena organizacji i finansowania zadań Wojewody Lubelskiego w zakresie utrzymania przejść granicznych, prawidłowości i stopnia wykorzystania przez Służbę Celną i Straż Graniczną w kontrolach na przejściach granicznych budynków, budowli, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego, udostępnionych im nieodpłatnie przez Wojewodę oraz stopnia zaspokojenia potrzeb SC i SG w tym zakresie.

Kontrolę przeprowadzono w Lubelskim Zarządzie Obsługi Przejść Granicznych, Izbie Celnej w Białej Podlaskiej i Urzędach Celnych w: Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu oraz w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej i Placówkach Straży Granicznej w: Terespolu, Dorohusku, Hrebennem i Hrubieszowie. Kontrole we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej: ustawa o NIK), z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 tej ustawy). Kontrole zostały przeprowadzone zgodnie ze standardami kontroli NIK.

Skontrolowano wykorzystywanie przez SC i SG obiektów infrastruktury, jej wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego na pięciu Drogowych Przejściach Granicznych w: Kukurykach, Terespolu, Dorohusku, Zosinie i Hrebennem oraz dwóch Kolejowych Przejściach Granicznych w: Terespolu i Dorohusku. Kontrola objęła również działania LZOPG na DPG w: Sławatyczach i Dołhobyczowie oraz na KPG w Hrubieszowie.

Kontrolą objęto lata 2011–2013.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w związku z upływem kilku lat od ostatniego badania przez NIK zagadnień o zbliżonym zakresie tematycznym² oraz faktem zmiany od 2011 roku formy organizacyjno-prawnej LZOPG z gospodarstwa pomocniczego na jednostkę budżetową Wojewody Lubelskiego, co istotnie zmieniło zasady finansowania kosztów związanych z utrzymaniem przejść granicznych. Poprzednia kontrola NIK³ dotycząca utrzymania przejść granicznych wykazała, że stan techniczny obiektów i wyposażenia przejść kolejowych nie zapewniał służbom granicznym warunków do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli, co wynikało z niedoinwestowania tych przejść. Wyniki tej kontroli wskazały na konieczność zintensyfikowania działań organów odpowiedzialnych za ochronę granicy państwowej głównie w zakresie rozwiązania problemów własnościowych na kolejowych przejściach granicznych⁴, jak też w zakresie dalszych inwestycji w infrastrukturę niektórych przejść. Potrzebę przeprowadzenia kontroli, w zakresie wynikającym z jej celu, zgłaszał w 2013 r. do Delegatury NIK w Lublinie Wojewoda Lubelski.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Kontrole planowe, koordynowane: P/08/143 – *Utrzymywanie drogowych i kolejowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2006–2008 (I kw.)* oraz P/09/149 – *Funkcjonowanie kontroli ruchu osobowego na lądowych przejściach granicznych po przystąpieniu Polski do Układu z Schengen.*

³ P/08/143 – wymieniona w przypisie nr 2.

⁴ Infrastruktura i wyposażenie kolejowych przejść granicznych stanowiły majątek spółek prawa handlowego PKP SA i PLK SA, co uniemożliwiało finansowanie z budżetu wojewody wydatków majątkowych na tych przejściach.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych wykonywał należycie obowiązki Wojewody Lubelskiego, dotyczące finansowania i utrzymania przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody. LZOPG zapewnił Służbie Celnej i Straży Granicznej niezbędne do wykonywania kontroli granicznej obiekty i pomieszczenia oraz ich utrzymanie w sprawności i właściwym stanie sanitarno-higienicznym. LZOPG nie w pełni realizował potrzeby Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego do wykonywania zadań.

W ramach posiadanych środków LZOPG zapewnił Służbie Celnej i Straży Granicznej warunki do sprawnego funkcjonowania 10 przejść granicznych. Na ich terenie LZOPG zrealizował w latach 2011–2013 inwestycje na kwotę ogółem 222 mln zł, wykorzystując przeznaczone na ten cel środki finansowe z budżetu państwa (90%) i środki unijne (10%)⁵. [str. 7, 11–19]

Według stanu na koniec 2013 r., potrzeby Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie wyposażenia w składniki majątkowe, w tym sprzęt i urządzenia techniczne, były zaspokojone w stopniu niezbędnym do prowadzenia skutecznej kontroli na przejściach granicznych. W przypadku Służby Celnej, zakupy sprzętu i urządzeń technicznych (poza pierwszym wyposażeniem) dokonywane były ze środków finansowych Ministerstwa Finansów i środków własnych Izby oraz ze środków LZOPG. Ograniczone środki na zadania statutowe LZOPG, w stosunku do wynikających z potrzeb Służby Celnej, nie pozwalały na dokonywanie zakupów odtworzeniowych, co miało wpływ na to, że zasadnicza część urządzeń (96% w ujęciu wartościowym), wprowadzonych do systemu Machina⁶ w latach 2011–2013 i wykorzystywanych w granicznej kontroli celnej, sfinansowana została ze środków Ministerstwa Finansów i Izby. [str. 7–8, 19–21]

Służba Celna i Straż Graniczna prawidłowo wykorzystywały w kontroli na przejściach granicznych składniki majątkowe, w tym urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny, co przyczyniło się m.in. do uzyskania w badanym okresie istotnych, wymiernych (140,3 mln zł) i niewymiernych finansowo (51,5 tys. odmów wjazdu) efektów tzw. kontroli pozytywnych. [str. 8–9, 21–26]

2.2 Synteza ustaleń kontroli

2.2.1. W latach 2011–2013 LZOPG zarządzał 11 przejściami granicznymi na lubelskim odcinku granicy państwowej z Ukrainą i Republiką Białoruś, w tym: sześcioma funkcjonującymi przejściami drogowymi, na których granicę państwową w 2013 r. przekroczyło 10,9 mln podróżnych i 4,9 mln pojazdów ogółem⁷, przejściem drogowym w Dołhobyczowie, będącym w badanym okresie w fazie budowy, oraz czterema przejściami kolejowymi. W zarządzie LZOPG znajdowało się 78,4 ha powierzchni funkcjonujących przejść drogowych, z obiektami kubaturowymi o powierzchni ogółem 98,2 tys. m² oraz 8,4 tys. m² powierzchni obiektów kubaturowych na przejściach kolejowych.

⁵ 22,4 mln zł na budowę DPG w Dołhobyczowie (4 obiekty) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007–2013.

⁶ Machina – System Zarządzania Zasobami Technicznymi Administracji Celnej, w tym urządzeniami udostępnionymi SC przez LZOPG.

⁷ Samochody ciężarowe, osobowe i autobusy.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. LZOPG zarządzał majątkiem o wartości początkowej 651 mln zł, wykorzystywanym w ponad 99,8% dla potrzeb 11 przejść granicznych, umorzonym średnio w 33,7%, przy czym stopień umorzenia majątku przekazanego formalnie⁸ do użytkowania SG wynosił 32,9%, a SC – 83%, w tym Wydziałowi Zwalczania Przeszłości Izby Celnej – 100% (głównie urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów i bagażu). Wydział ten, w badanym okresie, przeprowadzał kontrolę samochodów ciężarowych w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach) wyłącznie za pomocą urządzeń RTG zakupionych dla Izby przez Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody – w zakresie finansowania i utrzymania drogowych i kolejowych przejść granicznych⁹ LZOPG udostępnił nieodpłatnie SC i SG niezbędne do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych:

- pomieszczenia wymienione w rozporządzeniu,
- urządzenia i środki (sprzęt) służące do kontroli granicznej i celnej,

oraz zapewnił nieodpłatnie:

- utrzymanie pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych,
- konserwację, legalizację oraz utrzymanie w sprawności sprzętu, urządzeń technicznych i sanitarnych.

LZOPG nie zapewnił w badanym okresie sprawności udostępnionych SC urządzeń RTG do prześwietlania samochodów ciężarowych w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach)¹⁰. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na sprawność i skuteczność kontroli przeprowadzanych na wymienionym przejściu, ze względu na fakt wykorzystywania przez SC urządzeń RTG, zakupionych ze środków Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, LZOPG planował i wykonywał również inwestycje na przejściach granicznych, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli, a także ich przebudowę i modernizację (łącznie 221,8 mln zł) oraz remonty (1,8 mln zł). Zakupione lub wytworzone w ramach realizowanych inwestycji środki trwałe bez zbędnej zwłoki przekazywano do użytkowania, tj. w miesiącu ich nabycia lub wytworzenia, bądź zakończenia zadania inwestycyjnego, zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹. Obiekty budowlane, w których znajdowały się pomieszczenia udostępniane m.in. SC i SG, poddawane były okresowym przeglądom budowlanym, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹². [str. 11–19]

2.2.2. W latach 2011–2013 LZOPG zrealizował potrzeby zgłaszane przez SC na poziomie 37,3% złożonych zamówień¹³, z uwzględnieniem priorytetów wskazanych w zapotrzebowaniach. Było to ściśle związane z ilością środków, jaką LZOPG dysponował na budowę, rozbudowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych, które wydatkował udzielając zamówień po wyborze najkorzystniejszych ofert, w trybach przewidzianych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r.

⁸ Na podstawie protokołów przekazania.

⁹ Obowiązki te dotyczą także lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych.

¹⁰ Patrz pkt 3.2.1.4 na str. 18.

¹¹ Dz. U z 2014 r., poz. 851 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹³ Od 26,4% w 2012 r. do 42,3% w 2013 r. Z 880 pozycji złożonych zapotrzebowań przez Izbę Celną w latach 2011–2013 LZOPG zrealizował 328.

Prawo zamówień publicznych¹⁴. Część zgłoszonych potrzeb (6,6 %), dotyczących specjalistycznego sprzętu kontrolnego¹⁵, jak też wyposażenia biurowego i socjalnego, Izba zrealizowała we własnym zakresie. W ocenie NIK, niski poziom realizacji potrzeb SC może powodować w przyszłości zagrożenie dla skuteczności kontroli na przejściach granicznych, o ile zgłoszone potrzeby nie będą realizowane ze środków własnych, niezależnie od obowiązków przypisanych w tym zakresie wojewodzie. Urządzenia wprowadzone do systemu „Machina” przez Izbę w latach 2011–2013, w tym urządzenie RTG do prześwietlania wagonów kolejowych na KPG w Hrubieszowie o wartości 14,1 mln zł, sfinansowane zostały w ponad 96% ze środków Ministerstwa Finansów i Izby, co oznacza, że w badanym okresie ciężar zapewnienia urządzeń i sprzętu niezbędnego do granicznej kontroli celnej, przypisany § 4 ww. rozporządzenia Rady Ministrów wojewodzie, przejęło w znacznej mierze Ministerstwo Finansów i Izba.

Na koniec 2013 r. potrzeby SG w zakresie obiektów infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego na przejściach granicznych, zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego, były zabezpieczone w stopniu umożliwiającym sprawne i skuteczne prowadzenie kontroli granicznej. Trudności w zapewnieniu sprawnej kontroli na DPG w Zosinie sprawiała kompleksowa rozbudowa przejścia, prowadzona przez wszystkie lata badanego okresu (2011–2013). Z powodu braku wystarczającej ilości środków na zadania inwestycyjne nie zostały zrealizowane prace modernizacyjne¹⁶ części infrastruktury DPG w Hrebennem, zgłaszane do LZOPG przez SC i SG, które mogłyby usprawnić kontrolę wykonywaną przez te służby. Stosunkowo nowymi obiektami, wyposażeniem, urządzeniami i sprzętem kontrolnym SC i SG dysponowały na DPG w: Hrebennem (mimo powyższej uwagi) i Terespolu, po kompleksowych rozbudowach zakończonych odpowiednio w latach 2007 i 2010 oraz KPG w Terespolu, po oddaniu do użytkowania w sierpniu 2011 r. nowego budynku przejścia wraz z wyposażeniem. Ponadto, w kwietniu 2014 r. oddano do użytku nowy obiekt KPG w Dorohusku, a w czerwcu 2014 r. obiekty nowego Drogowego Przejścia Granicznego w Dołhobyczowie (I etap), oba wraz z wyposażeniem. [str. 19–21]

2.2.3. Urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny, udostępniony nieodpłatnie SC i SG przez LZOPG, wykorzystywany był w kontroli na przejściach granicznych na bieżąco i w zakresach parametrów określonych w świadectwach legalizacji lub wzorcowania, bądź dokumentacji technicznej. Stwierdzono jednak pojedyncze przypadki rzadkiego używania niektórych urządzeń lub ich nieużywania w ogóle, mimo że udostępniane przez LZOPG urządzenia były zgodne z precyzyjnie określanymi potrzebami przez SC i SG. Spowodowane to było dopuszczalnymi warunkami ich używania¹⁷, a na rynku nie było dostępnych urządzeń umożliwiających wykonywanie kontroli w niskich temperaturach otoczenia (np. do badania spalin, ważenia pojazdów). Wpływ na rzadkie używanie niektórych urządzeń miała również duża pracochłonność przygotowania ich do wykonywania badań, bądź posiadanie przez SC i SG urządzeń nowszej generacji, łatwiejszych w obsłudze lub dokładniejszych. Używane były one na przejściach granicznych w oparciu o przepis § 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody. Znaczące były efekty

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁵ Endoskopy, fiberoskopy, przepływomierze paliwa, czytniki paszportów.

¹⁶ SC – Przeniesienie urządzenia RTG do budynku kontroli szczegółowej samochodów osobowych.

SG – Zainstalowanie: dodatkowych kamer monitoringu i tablic informacyjnych LED na pasy odpraw, wiaty oddzielającej pas ruchu od parkingu w części dla pojazdów nadgabarytowych na kierunku wyjazdowym, kabiny kontrolerskiej (podwójnej) wewnątrz pawilonu odprawy celnej dla autobusów na kierunku wyjazdowym.

¹⁷ Temperatura otoczenia, wilgotność, inne warunki.

tw. kontroli pozytywnych, uzyskane m.in. z użyciem urządzeń i sprzętu kontrolnego, w tym efekty wymierne finansowo – na kwotę ogółem ponad 140 mln zł (SC – 79 mln zł i SG – 61,3 mln zł), przy czym znikomy był odsetek kontroli pozytywnych SC z użyciem urządzeń i sprzętu udostępnionego nieodpłatnie przez LZOPG (1,9%). Zasadniczą część efektów SC uzyskała w kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem psów służbowych (80%), które w czynnościach kontrolnych jako pierwsze sygnalizowały nielegalnie przewożony towar, w następstwie czego uruchamiano urządzenia i sprzęt techniczny do kontroli szczegółowej. Skuteczność użycia przez SC własnych urządzeń i sprzętu technicznego (w szczególności urządzeń RTG) w uzyskanych efektach kontroli – bez użycia psów – wyniosła 18,1%.

Realizacja wniosków pokontrolnych NIK, przez skontrolowane w 2009 roku jednostki SG¹⁸, dotyczących m.in. zminimalizowania czasu wyłączenia z użytkowania sprzętu kontrolnego¹⁹, będącego w naprawie lub legalizacji i zapewnienia na ten czas sprzętu zastępczego – przyczyniła się do poprawy stanu w tym zakresie w latach 2011–2013. Mimo, że po wniosku NIK z 2009 roku, NOSG wycofał się ze stosowania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy SG za powierzone im mienie, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy²⁰, to należyce rozwiązał kwestię odpowiedzialności w tym zakresie, poprzez indywidualne ubezpieczenie się funkcjonariuszy SG na wypadek uszkodzenia, zniszczenia lub zagubienia powierzonego im sprzętu. [str. 21–26]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Zasadnym wydaje się zwolnienie wojewody z obowiązku zapewnienia granicznym służbom kontrolnym specjalistycznych urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego („przenośnego”), oraz obowiązku jego utrzymania, poza pierwszym wyposażeniem budowanych i modernizowanych kompleksowo przejść granicznych oraz budową i utrzymaniem infrastruktury wspólnej. Bieżące zakupy urządzeń i sprzętu oraz ich utrzymanie, służby graniczne winny realizować we własnym zakresie, ze środków finansowych będących w ich dyspozycji, z uwzględnieniem odpowiedniej alokacji środków na ten cel. Rozwiązanie to winno istotnie skrócić proces przygotowawczy zakupu, w tym uzgodnień dotyczących wymaganych parametrów urządzeń i sprzętu, zwiększyć trafność dokonywanych zakupów, a w następstwie także stopień ich wykorzystania w kontroli i efektywność wydatkowania na ten cel środków publicznych. Uzasadnia to wysoki stopień zaspokajania potrzeb w tym zakresie przez SC ze środków własnych lub Ministerstwa Finansów, przy jednoczesnym ponad 9-krotnie większym poziomie efektów, uzyskiwanych dzięki wykorzystaniu w kontroli granicznej własnych urządzeń i sprzętu, niż udostępnionych nieodpłatnie przez LZOPG. W ocenie NIK, zarówno SC, jak i SG, przygotowane są pod względem organizacyjnym do przejścia takiego obowiązku. [str. 13–14, 16–20]

¹⁸ NOSG oraz PSG w: Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku, Hrubieszowie i Hrebennem – kontrola P/09/149 Funkcjonowanie kontroli ruchu osobowego na lądowych przejściach granicznych po przystąpieniu Polski do Układu z Schengen.

¹⁹ Dotyczy zarówno sprzętu SG, jak i udostępnionego przez LZOPG.

²⁰ Dz. U. Nr 107, poz. 680. Poprzednio – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa, łącznego powierzenia mienia tym funkcjonariuszom oraz szczegółowych warunków wspólnej odpowiedzialności za szkodę w mieniu tak powierzonym. (Dz. U. Nr 50, poz. 584).

2. Wysoki stopień umorzenia sprzętu udostępnionego SC przez LZOPG (83% – wg stanu na 31 grudnia 2013 r.)²¹ i stosunkowo niski stopień realizacji potrzeb zgłaszanych przez SC (37,3%), uzasadnia potrzebę zwiększenia środków na zakup nowych urządzeń i sprzętu kontrolnego dla SC. Zaspokajanie w najbliższych latach potrzeb SC w tym zakresie na poziomie dotychczasowym, jak w badanym okresie, spowoduje całkowitą dekapitalizację urządzeń i sprzętu kontrolnego, a tym samym brak możliwości wykonywania kontroli z ich użyciem. [str. 13–14, 19–20]
3. Niezbędne jest uwzględnianie w rocznych budżetach LZOPG potrzeb, których dotychczas nie brano pod uwagę, dotyczących utylizacji urządzeń RTG. Zdaniem NIK, wymagane jest również bieżące podejmowanie działań w tym zakresie przez LZOPG w odniesieniu do urządzeń, których naprawy stały się nieopłacalne. [str. 18]
4. Z wejściem w życie z dniem 1 maja 2014 r. ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²² zdezaktualizowała się treść § 3 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, w której jest odwołanie do art. 24 i 137 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²³. Istnieje więc potrzeba dokonania zmiany treści § 3 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody celem dostosowania jej do zapisów ustawy o cudzoziemcach obowiązującej od 1 maja 2014 roku. [str. 29, lit. d]

²¹ W tym urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów i bagażu, przekazane Wydziałowi Zwalczania Przystępności Izby Celnej – 100%.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Obowiązki Wojewody Lubelskiego w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych oraz ich wyposażenia w sprzęt, wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, wykonuje LZOPG zarówno w zakresie zadań i zakupów inwestycyjnych, jak i w zakresie bieżącego ich utrzymania. Zgodnie z ww. rozporządzeniem wojewoda (właściwy miejscowo) zobowiązany jest do utrzymywania w należyłym stanie m.in. drogowych i kolejowych przejść granicznych, a także ich wyposażania w sprzęt. Służbami przeprowadzającymi na przejściach kontrolę, którym wojewoda zobowiązany jest nieodpłatnie udostępnić pomieszczenia, urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny, niezbędne do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli, są m.in.: Służba Celna – wykonująca swoje zadania na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej²⁴ i Straż Graniczna – wykonująca swoje zadania na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁵.

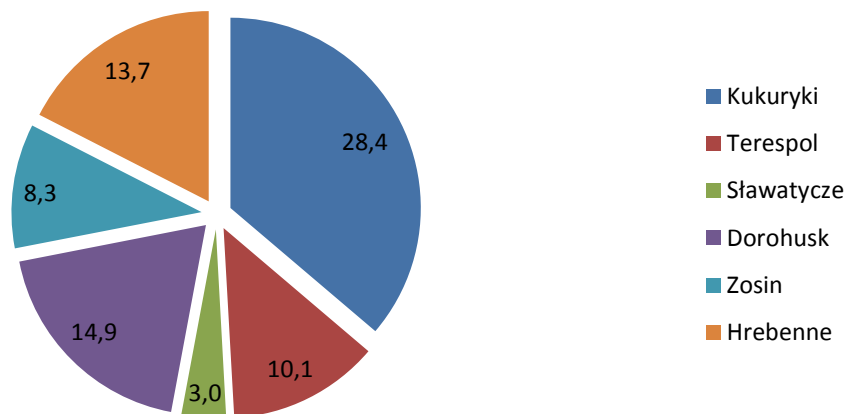
LZOPG od 1 stycznia 2011 roku jest państwową jednostką budżetową, utworzoną do realizacji zadań Wojewody Lubelskiego, wynikających z ustawy o ochronie granicy państwowej oraz przepisów wykonawczych, wydanych na jej podstawie. Przedmiotem działalności LZOPG, w myśl postanowień Statutu, jest stałe utrzymanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego w stanie umożliwiającym przeprowadzanie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Wojewoda Lubelski powierzył LZOPG do realizacji cały zakres obowiązków przypisanych mu rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody. Zakres tych obowiązków obejmuje całokształt spraw związanych z utrzymaniem funkcjonujących przejść granicznych, w tym m.in.: nieodpłatne udostępnianie organom kontroli urządzeń i sprzętu technicznego, niezbędnych, do prowadzenia kontroli oraz utrzymanie ich w sprawności do użycia (remonty, konserwacje, naprawy, legalizacje, wzorcowania), zabezpieczenie wszystkich mediów i wymaganych systemów ochrony pomieszczeń, kontroli dostępu i komunikacji. Obowiązki wojewody, wykonywane przez LZOPG w zakresie inwestycyjnym, dotyczą planowania i wykonywania inwestycji w przejściach granicznych, w tym ich budowę, przebudowę, modernizację oraz zakupy nowego sprzętu kontrolnego i urządzeń technicznych.

W latach 2011–2013 LZOPG prowadził działalność na 11 przejściach granicznych, zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego, w tym na sześciu funkcjonujących przejściach drogowych w: Kukurykach, Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku, Zosinie i Hrebennem – o łącznej powierzchni terenu 78,4 ha, z obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni ogółem 98,2 tys. m², czterech przejściach kolejowych w: Terespolu, Dorohusku, Hrubieszowie i Hrebennem – z obiektami kubaturowymi o łącznej powierzchni 8,4 tys. m² i na przejściu drogowym w Dołhobyczowie, będącym w fazie budowy. Elementy charakterystyki tych przejść podano w załączniku nr 2 na str. 33 informacji. Strukturę powierzchni drogowych przejść granicznych, zarządzanych przez LZOPG oraz natężenie granicznego ruchu pojazdów i osób na tych przejściach – obrazują wykresy na stronie 12 informacji.

²⁴ Dz. U. 2013 r., poz. 1404 ze zm.

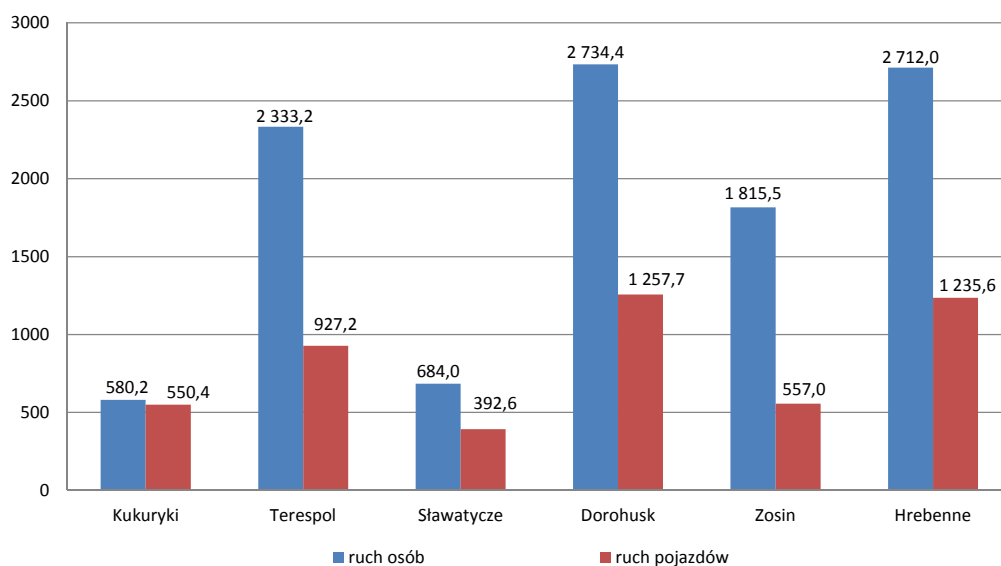
²⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm. Obecnie – Dz. U. z 2014 r., poz. 1402.

Wykres nr 1
DGP – powierzchnia przejść (ha)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń w kontroli LZOPG.

Wykres nr 2
DGP – ruch osób i pojazdów w 2013 r. (tys.)



* DPG w Kukurykach przeznaczone jest wyłącznie dla ruchu towarowego.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń w kontroli LZOPG.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym LZOPG, zatwierdzonym przez Wojewodę Lubelskiego 25 marca 2011 r., LZOPG wykonywał swoje zadania przy pomocy Wydziałów Zamiejscowych Obsługi Przejść Granicznych w Zamościu²⁶ i Koroszczynie²⁷. Realizację zadań w zakresie inwestycyjnym, finansowym, kadrowym i innym zapewniały służby LZOPG zlokalizowane w siedzibie Zarządu w Chełmie, w tym Wydziały: Infrastruktury (12 osób), Organizacji i Kadr (9), Finansowy (10)

²⁶ Obsługa przejść granicznych w: Dorohusku (DPG i KPG), Hrubieszowie (KPG), Zosinie (DPG) i Hrebennem (DPG i KPG), a od maja 2014 r. – także w Dołhobyczowie (DPG). W maju 2014 r. Wydział zatrudniał 77 osób, w tym 72 osoby na stanowiskach obsługi bezpośredniej.

²⁷ Obsługa przejść granicznych w Kukurykach (DPG – transport ciężarowy), Terespolu (DPG i KPG) i Sławatyczach (DPG). W maju 2014 r. Wydział zatrudniał 83 osoby, w tym 78 osób na stanowiskach obsługi bezpośredniej.

oraz Zespół ds. Utrzymania (6), Wieloosobowe stanowisko ds. Zamówień Publicznych (4) i inne samodzielne stanowiska (4 – m.in. ds. bhp., ppoż.).

Niniejszą kontrolą objęto działania LZOPG na rzecz zabezpieczenia i nieodpłatnego udostępnienia SC i SG infrastruktury, wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego, niezbędnych tym służbom do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli. Kontrola objęła również działania tych służb dotyczące zgłaszania do LZOPG potrzeb w tym zakresie, z uwzględnieniem niezbędności zamawianej infrastruktury, urządzeń, wyposażenia i sprzętu. Zbadany został również stopień wykorzystania infrastruktury, urządzeń, wyposażenia i sprzętu, a także postępowanie SC i SG w zakresie zgłaszania i przekazywania do naprawy uszkodzonych obiektów infrastruktury oraz niesprawnych urządzeń, sprzętu kontrolnego i wyposażenia, z uwzględnieniem wykorzystania praw gwarancyjnych. Badania objęły także działania LZOPG w zakresie zapewnienia niezbędnych środków finansowych na rzecz rozbudowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury przejść granicznych o elementy niezbędne SC i SG do prowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli granicznej oraz niezbędnego tym służbom wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Finansowanie i udostępnianie przez LZOPG budynków, budowli, urządzeń i sprzętu technicznego SC i SG na przejściach granicznych

3.2.1.1. Wielkość i struktura majątku na przejściach granicznych

Według stanu na 31 grudnia 2013 roku LZOPG zarządzał majątkiem Skarbu Państwa o łącznej wartości początkowej 651 mln zł. W ponad 99,8% majątek ten wykorzystywany był dla bezpośrednich potrzeb 11 przejść granicznych²⁸, a w niespełna 0,2% – dla potrzeb wykonywania innych zadań przez służby zlokalizowane w siedzibie Zarządu w Chełmie i w administracji Wydziałów Zamiejscowych Obsługi Przejść Granicznych LZOPG. Największą część tego majątku, w ujęciu wartościowym, stanowiły budynki i budowle (61,4%), w tym m.in. place, drogi, parkingi, chodniki, ogrodzenia (30,7%). Urządzenia i instalacje systemów bezpieczeństwa i łączności stanowiły 10,7% ogółu majątku, a urządzenia i sprzęt kontrolny oraz urządzenia i sprzęt wspomagający wykonywanie kontroli przez służby graniczne²⁹ – 7,2%. Średnie umorzenie majątku na koniec badanego okresu³⁰ wynosiło 33,7%, z czego w najmniejszym stopniu umorzone były budynki (19,6%) i budowle (28,3%), a sprzęt i urządzenia kontrolne oraz wspomagające kontrolę – odpowiednio w 73,4% i 75,1%. W największym stopniu zużyty był sprzęt komputerowy i drukarki oraz urządzenia do kopiowania (82,9% umorzenia).

Największą częścią majątku (86%)³¹, wykorzystywanego na przejściach granicznych dla potrzeb ruchu granicznego i kontroli wykonywanej przez odpowiednie służby, administrował bezpośrednio LZOPG. Część majątku (14%) LZOPG udostępnił służbom do użytkowania, sporządzając w tym zakresie protokoły przekazania, w tym SC 9,8% (majątek o wartości początkowej 63,5 mln zł),

²⁸ W tym DPG w Dołhobyczowie, na którym to przejściu majątek (infrastruktura, wyposażenie, urządzenia i sprzęt kontrolny zostały zakupione, ale w okresie objętym badaniem (2011–2013), nie były jeszcze wykorzystywane, poza krótkotrwałym funkcjonowaniem przejścia w okresie Mistrzostw Europy w piłce nożnej „EURO 2012”.

²⁹ Straż Graniczna, Służba Celna i sanitarno-epidemiologiczna oraz Inspekcje: Weterynaryjna, Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

³⁰ 31 grudnia 2013 r.

³¹ Według wartości początkowej.

SG 3,9% (25,4 mln zł) i pozostałym służbom kontrolnym³² 0,3% (2,1 mln zł). W najmniejszym stopniu (27,4%) zużyty był majątek administrowany bezpośrednio przez LZOPG oraz przekazany do użytkowania³³ SG (32,9%). Majątek przekazany do użytkowania SC umorzony był w 83%, w tym przekazany Wydziałowi Zwalczania Przystępności Izby Celnej (głównie urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów i bagażu) – w 100%. Wielkość umorzenia majątku przekazanego do użytkowania innym służbom³⁴ wynosiła od 92,9% do 97,2%.

Największa część majątku (28,2%) zarządzanego przez LZOPG zlokalizowana była na DPG w Kukurykach (łącznie z terminalem samochodowym w Koroszczyńcu)³⁵. Istotną częścią majątku zarządzanego przez LZOPG dysponowały cztery inne Drogowe Przejścia Graniczne w: Hrebennem (18,0%), Dorohusku (17,1%), Terespolu (15,4%) i Zosinie³⁶ (12,6%). Najmniejszą część majątku LZOPG udostępniało służbom wykonującym zadania kontrolne na kolejowych przejściach w Hrubieszowie, Hrebennem i Dorohusku³⁷.

3.2.1.2. Rodzaje majątku udostępnianego przez LZOPG służbom wykonującym zadania kontrolne na przejściach granicznych

Udostępniane służbom granicznym obiekty na przejściach granicznych to m.in.: budynki wielofunkcyjne, administracyjno-biurowe z zapleczem socjalnym i sanitarnym, kontenery oraz pawilony odpraw i kontroli granicznej, kontenery wagowe wag statycznych i dynamicznych, budynki i pawilony sanitarne, budynki kontroli specjalnej (szczegółowej) pojazdów, budynki garażowo-magazynowe, budynki odpraw autobusów. W infrastrukturze przejść granicznych występuje szereg innych obiektów, których LZOPG nie udostępnia służbom granicznym, a są one niezbędne do funkcjonowania przejść. Są to m.in. budynki: stacji rozdzielni elektrycznych, stacji wodociągowych, oczyszczalni i przepompowni ścieków, zaplecza technicznego, warsztatowe, magazynowe.

Istotną część infrastruktury przejść granicznych, której wykonanie i utrzymanie w sprawności zapewniał LZOPG, stanowią: drogi i place manewrowe, parkingi i płyty postojowe, chodniki, ogrodzenia stałe i przenośne, zadaszenia pasów odpraw, oświetlenie, sieci: energetyczne, wodne i kanalizacyjne, systemy łączności oraz systemy zabezpieczeń i kontroli ruchu na przejściach.

Wyposażenie pomieszczeń infrastruktury przejść granicznych stanowią głównie: meble biurowe, komputery i zestawy komputerowe oraz drukarki, kserokopiarki i elektroniczne urządzenia wielofunkcyjne, klimatyzatory oraz urządzenia i sprzęt pomieszczeń socjalnych i higieniczno-sanitarnych.

Udostępniany przez LZOPG sprzęt i urządzenia do kontroli granicznej to m.in.: urządzenia RTG do prześwietlania: samochodów ciężarowych, towarów na paletach i bagażu, czytniki paszportów, bramki radiometryczne, bramowe wykrywacze metali, endoskopy i wideoendo-skopy, próbniki do poboru proszków i granulatów, przenośne wykrywacze materiałów wybuchowych, ręczne

³² Służbom: weterynaryjnym, sanitarnym, ochrony roślin i nasiennictwa, kontroli jakości artykułów rolno-spożywczych.

³³ Na podstawie protokołów przekazania.

³⁴ Wymienionym w przypisie nr 32.

³⁵ Przejście przeznaczone jest wyłącznie dla ruchu towarowego (pojazdy TIR), połączone drogą celną (ok. 5 km) z terminalem samochodowym w Koroszczyńcu, gdzie odbywa się graniczna kontrola pojazdów i towarów (1.508 pojazdów średnio na dobę w 2013 r., łącznie w 2013 r. – 550.361).

³⁶ Na DPG w Zosinie w trakcie kontroli trwała kompleksowa rozbudowa przejścia.

³⁷ W kwietniu 2014 r. na KPG w Dorohusku przekazano do użytku służbom kontrolnym nowy budynek i wyposażenie o łącznej wartości 11 mln zł.

detektory promieniowania gamma, urządzenia do pobierania odcisków palców, wagi dynamiczne i statyczne, detektory dwutlenku węgla, detektory przemytu, fiberoskopy, gęstościomierze, lampy UV, monitory skażeń radioaktywnych, urządzenia przepompowe paliwa, boroskopy, wideokamery, wzierniki, mikroskopy, zestawy luster (w tym na wysięgnikach), mierniki skażeń, chromatografy do wykrywania narkotyków i materiałów wybuchowych, urządzenia do kontroli autentyczności dokumentów, analizatory spalin i dymomierze, daktyloskopy, dalmierze laserowe, defektoskopy stałomagnetyczne, grubościomierze powłok lakierniczych, lupy z podświetleniem na statywie, radiometry, ręczne wykrywacze metali, stacjonarne monitory promieniowania, zestawy do pobierania odcisków butów, defektoskopy, stanowiska do fotografii sygnalitycznej, testery banknotów, urządzenia do weryfikacji zabezpieczeń dokumentów, latarki.

Typowymi urządzeniami i sprzętem wspomagającym kontrolę graniczną, udostępnianym służbom granicznym przez LZOPG, były m.in.: podesty ruchome, rampy nastawne, pomosty, schody przevożne z pomostem, drabiny platformowe, pomostowe i ławy do wykonywania kontroli, kamery i aparaty cyfrowe, szlabany i zapory, kolczatki drogowe, podnośniki samochodowe, wózki podnośnikowe, sterylizatory, stoły i sprzęt laboratoryjny, tablice LED do oznaczeń pasów ruchu, bramownice i demagi suwnicowe, montażownice i wyważarki do kół samochodów osobowych i ciężarowych, walizkowe zestawy znaków drogowych.

Zgodnie z wymogiem § 3 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody – na wszystkich przejściach granicznych, objętych kontrolą, LZOPG zapewnił nieodpłatnie SC i SG utrzymanie pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych, poza jednym wyjątkiem. Nie wszystkie pomieszczenia SC na DPG w Dorohusku były utrzymane w należytych warunkach sanitarno-higienicznych. Wykładziny podłogowe i ściany części pomieszczeń biurowych, w kontenerach (pawilonach) odprawy celnej i przy wagach dynamicznych, a zwłaszcza w pomieszczeniu biurowym nr 5 budynku kontroli szczegółowej, były zniszczone ich długoletnim użytkowaniem. W trakcie kontroli, w wyniku ustaleń NIK, LZOPG wymienił w tym pomieszczeniu trzy bardzo zniszczone biurka na nowe.

Zgodnie z ww. przepisem LZOPG zapewnił nieodpłatnie SC i SG oświetlenie, ogrzewanie, sprzątanie, wentylację, dostawy wody i energii elektrycznej, w tym z agregatów prądotwórczych uruchamiających się samoczynnie w przypadku zaniku napięcia w sieci energetycznej, zakładanie telefonów w sieci wewnętrznej, okablowanie strukturalne obiektów oraz systemów kontroli dostępu z rejestracją osób wchodzących przez system telewizji dozorowej, sygnalizację alarmową i systemy monitoringu oraz systemy przeciwpożarowe, a także administrowanie obiektami przejść granicznych.

Sprzęt i urządzenia kontrolne oraz składniki wyposażenia³⁸ wycofane z użytku na przejściach granicznych w latach 2011–2013, LZOPG zastąpił nowymi, spełniającymi parametry wymagane w SG. Izba Celna wycofała w tym czasie z użytku siedem urządzeń należących do LZOPG, stanowiących wyposażenie SC na przejściach granicznych, a przyjęła na stan od LZOPG 121 urządzeń³⁹, o łącznej wartości 489,2 tys. zł.

³⁸ Łącznie 107 pozycji.

³⁹ W tym m.in.: urządzenie RTG do prześwietlania bagażu (158,7 tys. zł), montażownice do kół samochodów ciężarowych (34,8 tys. zł) i osobowych (12,5 tys. zł), urządzenie do przepompowywania paliwa (14,4 tys. zł), 14 czytników paszportów (ok. 9 tys. zł każdy).

3.2.1.3. Wydatki na utrzymanie przejść granicznych i realizowanych inwestycji

Wydatki poniesione przez LZOPG w latach 2011–2013 wyniosły 288,5 mln zł ogółem, w tym bieżące – 66,7 mln zł⁴⁰ (23,1%), inwestycyjne – 221,8 mln zł (76,9%). Wydatki bieżące przeznaczano w szczególności na zakup materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych i pozostałych – łącznie 33,1 mln zł (49,7% wydatków bieżących), wynagrodzenia i pochodne – 25,3 mln zł⁴¹ (38,0%), różne opłaty i składki, podatki, podróże służbowe i szkolenia – razem 7,8 mln zł (11,4%) oraz wynagrodzenia bezosobowe i wydatki niezaliczane do wynagrodzeń – 0,4 mln zł (0,9%). W celu zapewnienia realizacji zadań LZOPG w zakresie bieżącego utrzymania przejść granicznych i planowanych inwestycji – dyrektor LZOPG po kilka razy w roku występował o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 22 i 57), gdyż przyznawane tej jednostce środki na etapie opracowywania planów finansowych były niewystarczające w stosunku do przewidywanych potrzeb⁴².

Remonty, legalizacje i konserwacje urządzeń i sprzętu, w tym urządzeń i sprzętu kontrolnego udostępnionego nieodpłatnie służbom wykonującym zadania kontrolne na przejściach granicznych, LZOPG wykonywał w oparciu o plany opracowywane na każdy rok, w których w podziale na przejścia wyodrębniał poszczególne pozycje remontowe. W latach 2011–2013 LZOPG planował wydatkować na ten cel 2,3 mln zł⁴³, tj. 3,4% wydatków bieżących ogółem. Plany w zakresie rzeczowym zrealizowano w 91,3%⁴⁴. Wykonano je na kwotę ogółem 1,8 mln zł, co stanowiło 2,6% wydatków bieżących LZOPG w badanym okresie. W pełnym planowanym zakresie rzeczowym plany te zrealizowano na KPG w Terespolu i w Dorohusku oraz na DPG w Sławatyczach. Prawie w pełnym zakresie zrealizowano również plany na DPG w Hrebennem (98,8%) i Zosinie (98,7%). Na pozostałych przejściach ich wykonanie rzeczowe wyniosło od 84,3% na DPG w Kukurykach do 92,6% na DPG w Dorohusku. Mniejszy stopień realizacji planów w ujęciu finansowym (78%) wynikał z oszczędności w procesie udzielania zamówień publicznych na usługi dotyczące remontów, napraw, konserwacji i legalizacji urządzeń i sprzętu oraz remontów i napraw obiektów infrastruktury i wyposażenia.

Wydatki poniesione przez LZOPG w latach 2011–2013 na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych, w tym budowę i modernizację infrastruktury przejść granicznych, ich wyposażenia oraz na zakup urządzeń i sprzętu kontrolnego, wyniosły łącznie 221,8 mln zł⁴⁵.

Na drogowe przejścia graniczne przeznaczono ogółem 207,5 mln zł, tj. 93,5% wydatków inwestycyjnych ogółem, w tym 107,6 mln zł na budowę DPG w Dołhobyczowie, tj. 51,9% wydatków na przejścia drogowe i 99,9 mln zł na modernizację i doposażenie funkcjonujących w badanym okresie przejść granicznych. Struktura tych wydatków przedstawiała się następująco:

- 77,3 mln zł na kompleksową rozbudowę DPG w Zosinie;
- 19,8 mln zł na inwestycje DPG w Dorohusku, w tym 18,7 mln zł na budowę parkingu buforowego dla samochodów ciężarowych;

⁴⁰ Wydatki w paragrafach klasyfikacji budżetowej od § 3020 do § 4700.

⁴¹ W tym 2,4 mln zł stanowiły koszty funkcjonowania Wydziału Infrastruktury LZOPG (2011 r. – 746,1 tys. zł, 2012 r. – 772,4 tys. zł, 2013 r. – 836,6 tys. zł), którego pracownicy (12) wykonywali wyłącznie zadania na rzecz realizowanych przez LZOPG inwestycji, a wydatki na ich płace i pochodne stanowiły 80% kosztów.

⁴² O ok. 30–40% na bieżące utrzymanie przejść granicznych (plany po zmianach w każdym roku badanego okresu były większe od planów pierwotnych od 28% w 2011 r. do 31% w 2012 i 2013 r.) i ok. 15–20% na inwestycje, z uwzględnieniem deficytu środków określanego przez Dyrektora LZOPG na ok. 2,5 mln zł rocznie.

⁴³ 823,1 tys. zł w 2011 r., 782,5 tys. zł w 2012 r. i 686,0 tys. zł w 2013 r.

⁴⁴ Liczba pozycji wykonanych do planowanych.

⁴⁵ W 2011 r. – 40,9 mln zł, w 2012 r. – 69,5 mln zł, w 2013 r. – 111,4 mln zł.

- 2,8 mln zł na inwestycje dla potrzeb pozostałych przejść drogowych⁴⁶, które dotyczyły m.in.:
 - ✓ rozbudowy monitoringu, przebudowy drogi celnej i montażu dwóch pawilonów kontrolerskich na pasach ruchu, dostawy i montażu bramki radiometrycznej na DPG Kukurykach;
 - ✓ przebudowy pomieszczeń na magazyn broni, podwyższenia ogrodzenia oraz dostawy i montażu tablic informacyjnych LED na DPG w Terespolu;
 - ✓ dostawy i montażu bramki radiometrycznej na DPG w Sławatyczach;
 - ✓ wprowadzenia elastycznych zasad ruchu na pasach oraz utworzenia dodatkowego pasa odpraw na DPG w Hrebennem.

Wydatki poniesione w badanym okresie na inwestycje kolejowych przejść granicznych wyniosły ogółem 14,3 mln zł, w tym 10,9 mln zł na KPG w Dorohusku (76,2%) i 3,4 mln zł na KPG w Terespolu.

Dotyczyły one:

- ✓ budowy nowego budynku dla służb granicznych na KPG w Dorohusku;
- ✓ przeniesienia monitora bramki radiometrycznej, wymiany pawilonów wartowniczych oraz dostawy i montażu kamer na KPG w Terespolu⁴⁷.

Badanie 10 zamówień publicznych o łącznej wartości brutto 89,3 mln zł, udzielonych przez LZOPG w latach 2011–2013 wykazało, że udzielono je oferentom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty i w każdym przypadku, zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, pobrano zabezpieczenie należytego wykonania umów w wysokości 5%⁴⁸ ceny brutto.

W latach 2011–2013 NOSG nie ponosił wydatków na zakup urządzeń i sprzętu do kontroli prowadzonych na przejściach granicznych oraz jego naprawy i legalizacje, czy naprawy obiektów infrastruktury. Izba Celna w Białej Podlaskiej wydatkowała w tym czasie ze środków własnych 0,3 mln zł na zakupy wyposażenia, urządzeń i sprzętu wykorzystywanego do granicznej kontroli celnej. Istotne zakupy dla Izby, na potrzeby granicznej kontroli celnej, dokonało Ministerstwo Finansów w ramach tzw. zakupów centralnych. W latach 2011–2013 do systemu Machina Izba wprowadziła łącznie 508 urządzeń o wartości ogółem 20 mln zł, w tym 121 urządzeń udostępnionych Izbie przez LZOPG (o łącznej wartości ok. 0,5 mln zł) i 387 urządzeń Izby, o wartości ogółem 19,5 mln zł, zakupionych przez Ministerstwo Finansów i Izbę. Zasadniczą ich część stanowiły urządzenia do granicznej kontroli celnej o łącznej wartości 15,8 mln zł⁴⁹, w tym urządzenie RTG do prześwietlania wagonów kolejowych na KPG w Hrubieszowie (14,1 mln zł).

3.2.1.4. Działania w zakresie napraw i legalizacji urządzeń i sprzętu kontrolnego

We wszystkich 199 zbadanych przypadkach, skontrolowane jednostki SC i SG bez zbędnej zwłoki zgłosiły do LZOPG potrzebę napraw lub legalizacji urządzeń i sprzętu kontrolnego, w stosunku do momentu wystąpienia takiej potrzeby⁵⁰.

⁴⁶ DPG Kukuryki – 0,5 mln zł, DPG Terespol 1,0 mln zł, DPG Sławatycze 0,7 mln zł, DPG Hrebennie – 0,6 mln zł.

⁴⁷ W 2011 r. została zakończona budowa i wyposażenie nowego budynku KPG w Terespolu.

⁴⁸ W jednym przypadku było to 10%.

⁴⁹ Urządzenie RTG do prześwietlania wagonów kolejowych (14,1 mln zł), chromatografy gazowe (1,4 mln zł) chromatograf jonowy (0,2 mln zł), gęstościomierz oscylacyjny (0,1 mln zł).

⁵⁰ Nie dotyczy to urządzeń RTG w Koroszczynie, o których mowa na str. 18 informacji, które uległy uszkodzeniu przed okresem objętym kontrolą, a w badanym okresie ich naprawa była bezprzedmiotowa ze względu na zakupienie w ich miejsce nowych urządzeń RTG przez Ministerstwo Finansów.

Na podstawie badania dokumentacji LZOPG, dotyczącej przeglądów, napraw i legalizacji 18szt. różnych urządzeń i sprzętu kontrolnego, o wartości początkowej 16 mln zł⁵¹, takich jak: przewoźny i stacjonarny system RTG, wagi dynamiczne i statyczne (pomostowe), bramki radiometryczne, radiometr i ręczny monitor promieniowania – stwierdzono, że poddawane były one w badanym okresie przeglądom konserwacyjnym, naprawom lub legalizacjom łącznie 36 razy. W 29 przypadkach (81%) urządzenia i sprzęt LZOPG przekazywał do przeglądów, napraw i legalizacji w dniu zgłoszenia takiej potrzeby lub w dniu następnym. Naprawy trwały średnio 2 dni, a ich zwrot SC lub SG następował w dniu wykonania przeglądu, legalizacji lub naprawy sprzętu, bądź w dniu następnym. W przypadku siedmiu napraw pięciu urządzeń⁵² średni czas ich trwania wynosił 29 dni. W sześciu przypadkach LZOPG przekazał je do naprawy w dniu zgłoszenia ich niesprawności przez SC lub SG, a zwracał je po naprawie w dniu zakończenia naprawy lub w dniu następnym. Analiza tych napraw wykazała, że czas ich trwania był niezależny od LZOPG, a wszystkie te przypadki dotyczyły napraw urządzeń na podstawie jednorazowych zleceń, bez zawierania przez Zarząd umów w tym zakresie z wykonawcami tych napraw. Wszystkie zaś pozostałe, poddane badaniu przypadki przeglądów, legalizacji i napraw, których średni czas trwania wynosił dwa dni, LZOPG realizował na podstawie zawartych umów. Badanie 10 napraw urządzeń i sprzętu⁵³ w okresie gwarancji wykazało, że LZOPG w pełni wykorzystywał prawa gwarancyjne w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na brak skutecznych działań LZOPG w przypadku dwóch urządzeń RTG⁵⁴ w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach). Urządzenia te, trwale nieczynne od 4 i 5 lat⁵⁵, zostały zastąpione przed 2011 r. urządzeniami zakupionymi dla Izby przez Ministerstwo Finansów, w związku z czym nieudostępnienie ich SC przez LZOPG nie miało negatywnego wpływu na sprawność i skuteczność kontroli celnej w badanym okresie na ww. przejściu. Mimo że Izba już w lipcu 2011 roku zgłosiła chęć zwrotu do LZOPG uszkodzonych urządzeń, to przez kolejne 3 lata LZOPG nie podjął działań mających na celu naprawę, sprzedaż lub likwidację tych urządzeń. Do czasu zakończenia kontroli (30 maja 2014 r.) LZOPG nie przyjął od Izby tych urządzeń, uzasadniając to ich niekompletnością. Niepodejmowanie działań w powyższym zakresie dyrektor LZOPG uzasadniał brakiem środków finansowych na utylizację tych urządzeń.

3.2.1.5. Bezpieczeństwo udostępnianych obiektów budowlanych

Udostępniane SC i SG obiekty infrastruktury przejść granicznych LZOPG (jako zarządca) poddawał okresowym przeglądom budowlanym⁵⁶, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Jednego z 18 badanych w tym zakresie obiektów, wbrew wymogom przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, nie poddawano okresowym przeglądom budowlanym (raz w roku i raz na 5 lat). Nie był on jednak udostępniany żadnej z granicznych służb kontrolnych w latach 2011–2013⁵⁷.

⁵¹ Umorzonych łącznie w 97,6%.

⁵² 1) Przewoźny system RTG nr inw. 01378 (DPG Hrebenne) – maj 2011 r., 2) Stacjonarny system RTG nr inw. 01379 (DPG Hrebenne) – XII 2012–II 2013, 3) Radiometr nr inw. 101/80 (KPG Dorohusk) – III–IV 2012 r., 4) Ręczny monitor promieniowania nr inw. 02174 (DPG Kukuryki) – II–IV 2013 r., 5,6,7) Waga dynamiczna RPT 98233 nr inw. 00491 (DPG Kukuryki) – 3 razy –IX–X 2012 r.

⁵³ O łącznej wartości początkowej 388,5 tys. zł, umorzonych łącznie w 68%.

⁵⁴ Urządzenia rentgenowskie typu Heimenn Silhouette, nr inw. 00661 i 00676 o wartości początkowej (odpowiednio) 2.128.844,18 szł i 2 265.596,41 zł, całkowicie umorzone już w 2007 r.

⁵⁵ Jedno z urządzeń było uszkodzone od czerwca 2009 r. (zdemontowane w marcu 2010 r.), a drugie od lipca 2010 r.

⁵⁶ Raz/dwa razy w roku i raz na 5 lat i co najmniej dwa razy w roku w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m².

⁵⁷ Budynek kontroli specjalnej na DPG w Terespolu (nr inw. 00612).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – dla każdego z poddanych badaniu obiektów LZOPG prowadził książki obiektu budowlanego, do których – w myśl art. 64 ust. 3 ww. ustawy – dołączano protokoły z przeglądów, za wyjątkiem obiektu, który nie był poddawany przeglądowi.

3.2.1.6. Przyjmowanie na stan środków trwałych

Przyjmowanie przez LZOPG na stan inwentarzowy zakupionych środków trwałych następowało bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. w miesiącu ich nabycia lub wytworzenia, bądź zakończenia zadania inwestycyjnego – nie później niż w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Potwierdziło to badanie 18 dowodów OT – przyjęcia środków trwałych, wystawionych w latach 2011–2013, którymi przyjęto na stan 32 środki trwałe⁵⁸ o łącznej wartości początkowej 63,8 mln zł.

3.2.2. Stopień zaspokojenia potrzeb SC i SG w składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych

3.2.2.1. Zaspokajanie potrzeb Służby Celnej

W latach 2011–2013 IC rzetelnie planowała realizację inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów obiektów kubaturowych infrastruktury przejść granicznych oraz urządzeń i sprzętu kontrolnego. Potrzeby w tym zakresie Izba kierowała do LZOPG w formie zapotrzebowań rocznych. Nie były one jednak skorelowane w czasie i oparte na założeniach planu budżetu LZOPG na dany rok, ale uwzględniały najistotniejsze potrzeby wskazane przez Izbę. Stopień ich realizacji w poszczególnych latach badanego okresu zależał od ilości zgłaszanych potrzeb i wielkości środków finansowych, jakimi LZOPG dysponował na ten cel w latach 2011–2013. W badanym okresie Izba zgłosiła do LZOPG potrzeby inwestycyjne i z zakresu bieżącego utrzymania przejść granicznych, wymienione łącznie w 880 pozycjach⁵⁹, z czego w całości lub części LZOPG zrealizował 328, tj. 37,3%⁶⁰. Część zgłoszonych potrzeb (58, tj. 6,6%) Izba zrealizowała we własnym zakresie. Dotyczyły one specjalistycznego sprzętu stosowanego bezpośrednio w kontroli (np. endoskopów, fiberoskopów, przepływomierzy paliwa, czytników paszportów), jak i wyposażenia biurowego i socjalnego (czajników, ekspresów do kawy, biurek, lodówek, krzeseł, klimatyzatorów, itp.). W największym stopniu (42,3%) LZOPG zrealizował potrzeby SC w 2011 roku, co wynika z faktu przekazania Izbie nowych obiektów na KPG⁶¹ i DPG⁶² w Terespolu, wraz z wyposażeniem. Istotną część zrealizowanych potrzeb (92 pozycje, 28%) stanowiły przypadki przywracania użytkowanego sprzętu i urządzeń do eksploatacji, tj. usuwania usterek i awarii oraz dokonywania napraw tych urządzeń. Stwierdzono jednak przypadki zgłaszania przez Izbę potrzeb, które nie zostały zrealizowane przez wszystkie lata objęte kontrolą, dotyczące dostaw sprzętu i urządzeń, a także wykonania prac remontowych bądź modernizacyjnych pomieszczeń i obiektów wykorzystywanych przez SC w kontroli na przejściach granicznych. W sprawach dotyczących niepełnej realizacji potrzeb SC przez LZOPG kierownicy kontrolowanych jednostek SC nie kierowali żadnymi uwagami do Wojewody Lubelskiego.

⁵⁸ Środki trwałe o numerach inwentarzowych: 02502, 02602, 02330, 02614, 02636, 02609, 02603, 02467–02469, 02497–02498, 02287, 02283, 02319, 02366–02377, 02385, 02497, 02498, 02288, 02308, 02329, 02330.

⁵⁹ W 2011 r. – 388, w 2012 r. – 246, w 2013 r. – 246.

⁶⁰ W 2011 r. – 164, tj. 42,3%, w 2012 r. – 65, tj. 26,4%, w 2013 r. – 99, tj. 40,2%.

⁶¹ Budynek KPG – do odpraw podróżnych, wykonywanych przez SC i SG.

⁶² Osiem dodatkowych pasów ruchu wraz z pawilonami kontrolerskimi, budynek kontroli szczegółowej na kierunku przywozowym, parkingi służbowe – w ramach rozbudowy północnej strony DPG.

Potrzeby doraźne, dotyczące naprawy urządzeń technicznych lub sprzętu kontrolnego, bądź usunięcia drobnych uszkodzeń elementów infrastruktury przejść granicznych zgłaszane były na bieżąco przez kierowników granicznych oddziałów celnych do właściwych kierowników przejść granicznych⁶³.

W okresie objętym kontrolą, Izba zrealizowała ze środków własnych zakupy wyposażenia, urządzeń i sprzętu wykorzystywanego do kontroli granicznej na łączną kwotę 333,2 tys. zł, z tego 67,4% stanowiły urządzenia i sprzęt zgłoszony w zapotrzebowaniach rocznych do LZOPG, a 32,6% – urządzenia i sprzęt, których potrzeba zakupu wystąpiła w trakcie roku (po zgłoszeniu zapotrzebowania) i została uwzględniona, po rozważeniu priorytetów SC. Niezależnie od tego Izba otrzymała w badanym okresie sprzęt o wartości 19,5 mln zł, zakupiony w ramach tzw. zakupów centralnych ze środków Ministerstwa Finansów.

Z wyjaśnień Dyrektora Izby wynika, że dotychczasowe doświadczenie Izby w realizacji dostaw związanych z wyposażeniem SC w niektóre urządzenia i sprzęt do kontroli i elementy wyposażenia (komputery, krzesła, itp.) potwierdza, że Izba posiada potencjał logistyczny, merytoryczny i osobowy do realizacji wydatków w tym zakresie, w przypadku posiadania środków na ten cel.

3.2.2.2. Zaspokajanie potrzeb Straży Granicznej

NOSG na bieżąco kierował wnioski do LZOPG dotyczące doposażenia w sprzęt i urządzenia do kontroli PSG obsługujące przejścia graniczne. Konieczność doposażania ich wynikała m. in. z powodu: zmieniających się przepisów prawa krajowego i wspólnotowego, zmiany natężenia ruchu granicznego, rozszerzenia jego zakresu, wprowadzanych usprawnień, zmieniającej się technologii odpraw oraz potrzeby unowocześniania starzejącej się infrastruktury i wyposażenia przejść. Posiadane przez SG urządzenia i sprzęt kontrolny oraz dokonane przez LZOPG zakupy w latach 2011–2013 pozwoliły na prowadzenie skutecznej kontroli na przejściach granicznych, mimo że nie były zrealizowane wszystkie potrzeby PSG, zgłoszone do LZOPG.

Na koniec 2013 r. potrzeby PSG w zakresie obiektów infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego, niezbędnego do prowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych w Dorohusku, Hrebennym oraz na KPG w Hrubieszowie zostały przez LZOPG w pełni zabezpieczone. Placówka SG w Terespolu, wykonująca działania kontrolne na przejściach granicznych w Kukurykach i Terespolu, została wyposażona na poziomie pozwalającym skutecznie realizować ustawowe zadania. Natomiast potrzeby DPG w Zosinie, ze względu na kompleksową rozbudowę przejścia, zabezpieczono w minimalnym zakresie umożliwiającym jego funkcjonowanie. Potrzeby doraźne, dotyczące naprawy urządzeń technicznych lub sprzętu kontrolnego, bądź drobnych uszkodzeń elementów infrastruktury przejść granicznych i jej wyposażenia PSG zgłaszały bezpośrednio do lokalnych przedstawicieli LZOPG.

W badanym okresie Komendant NOSG nie zgłaszał uwag do Wojewody Lubelskiego w sprawach dotyczących udostępniania SG obiektów infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego, niezbędnych funkcjonariuszom SG do prowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych.

Z wyjaśnień Komendanta NOSG wynika, że przekazanie części zadań⁶⁴ w tym zakresie SG skutkowałoby koniecznością rozbudowy struktury etatowej.

⁶³ Lokalni przedstawiciele LZOPG odpowiedzialni za zarządzanie danym przejściem granicznym.

⁶⁴ O których mowa we wniosku nr 1 na str. 9.

3.2.2.3. Uwarunkowania ograniczające pełną realizację potrzeb SC i SG

Do warunków ograniczających pełną realizację potrzeb SC i SG zgłaszanych do LZOPG w zakresie utrzymania przejść granicznych ich modernizacji, zakupu wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego oraz realizacji zadań inwestycyjnych w zasięgu terytorialnym przejść, Dyrektor LZOPG zaliczył:

- składanie zapotrzebowań przez służby graniczne przez cały rok, co bardzo utrudnia uwzględnienie priorytetów w realizacji zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych w stosunku do możliwości budżetowych LZOPG;
- deficyt środków budżetowych w kolejnych latach – na poziomie kilkunastu milionów złotych na inwestycje i 2–2,5 mln zł na utrzymanie przejść granicznych;
- przyznawanie środków z rezerw celowych w niewystarczających kwotach i w terminach (zbyt późno w roku) uniemożliwiających ich pełne wykorzystanie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- zbyt długi okres oczekiwania na zmianę decyzji w sprawie wykorzystania na inny cel (inne zadanie) oszczędności przetargowych;
- niedostosowanie obecnej formy organizacyjno-prawnej (jednostka budżetowa) do rodzaju prowadzonej działalności, co utrudnia sprawną realizację bieżących zadań. Zdaniem NIK, poprzednia forma organizacyjno-prawna (gospodarstwo pomocnicze) pozwalała na szybsze podejmowanie działań w sytuacjach nagłych, ze względu na sposób rozliczania się z budżetem i możliwości niezwłocznego podejmowania decyzji przez kierownika jednostki o uruchomieniu środków na te działania.

3.2.3. Wykorzystanie przez SC i SG w kontroli na przejściach granicznych składników majątkowych udostępnionych nieodpłatnie przez LZOPG, w tym urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego

3.2.3.1. Wykorzystanie składników majątkowych przez SC

Wykorzystywanie w kontroli granicznej majątku udostępnionego nieodpłatnie SC przez LZOPG oceniono pozytywnie we wszystkich kontrolowanych jednostkach SC. Zasadnicza część urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego wykorzystywana była w granicznej kontroli celnej na bieżąco. Stwierdzono jednak przypadki rzadkiego wykorzystywania niektórych urządzeń⁶⁵ lub niewykorzystywania ich w badanym okresie w ogóle.

Na przykład:

- **UC w Białej Podlaskiej**⁶⁶, najrzadziej wykorzystywano montażownice do kół samochodów ciężarowych (łącznie siedem razy w latach 2011–2013), uzyskując największą skuteczność (86% – sześć trafień). Wykorzystanie ich jest ściśle związane z występowaniem uzasadnionego podejrzenia ukrycia przemyconych towarów w oponach samochodowych. Rzadko używano fiberoskopy, wymagające czasochłonnego przygotowania do kontroli i detektor przemytu, wymagający przeprowadzenia czasochłonnej kalibracji przed każdorazowym użyciem,
- **UC w Lublinie**⁶⁷, w latach 2011–2012 nie wykorzystywano w ogóle detektora przemytu, podczas gdy w 2013 r. urządzenie to wykorzystano w granicznej kontroli celnej 204 razy, uzyskując w 19 przypadkach tzw. „trafienie”. Kierownik Oddziału Celnego na DPG w Dorohusku uzasadniał nieużywanie tego urządzenia w latach 2011–2012 brakiem potrzeby jego używania z powodu ukrywania przez podróżnych w tych latach przemyconego towaru w miejscach łatwo dostępnych, niewymagających stosowania w kontroli sprzętu specjalistycznego,

⁶⁵ Fiberoskop – 2 szt., wideoendoskop 1 szt., detektor przemytu – 2 szt., montażownica do kół samochodów osobowych – 2 szt., montażownica do kół samochodów ciężarowych – 2 szt.

⁶⁶ DPG w: Kukurykach i Terespolu, KPG w Terespolu.

⁶⁷ DPG i KPG w Dorohusku.

- **UC w Zamościu**⁶⁸, na DPG w Hrebennem nie wykorzystywano w granicznej kontroli celnej w ogóle chromatografów gazowych: ECHO N – do wykrywania narkotyków i ECHO W – do wykrywania materiałów wybuchowych oraz przenośnego wykrywacza materiałów wybuchowych i narkotyków Travel IR TM. Kierownik Oddziału Celnego w Hrebennem uzasadniał to niepraktycznością sprzętu, brakiem wystarczającej wiedzy praktycznej funkcjonariuszy celnych w zakresie jego wykorzystania oraz obawami o jego uszkodzenie i ewentualne konsekwencje finansowe z tym związane. Na DPG w Zosinie nie były wykorzystywane w kontroli celnej: pompa do przepompowywania paliwa (udostępniona przez LZOPG) oraz zakupione przez Izbę: detektor przemytu, wideoendoskop, boroskop, fiberoskop, sygnalizatory promieniowania (4 szt.), przenośny przyrząd dozymetryczny i waga platformowa. Część z nich wykazywano w rejestrze wykorzystania sprzętu specjalistycznego jako sprawne/zbędne⁶⁹ w okresie XII 2010–XII 2012.

Urządzenia i sprzęt kontrolny, wymagający legalizacji/wzorcowania używano w zakresach parametrów określonych w świadectwach legalizacji/wzorcowania lub dokumentacji technicznej sprzętu i urządzeń.

W Służbie Celnej gospodarowanie urządzeniami i sprzętem nadzorowano poprzez System Zarządzania Zasobami Technicznymi w Administracji Celnej pn. „Machina”, a poprzez system elektroniczny RWS (Rejestr Wykorzystania Sprzętu) monitorowano efektywność wykorzystania m.in. takiego sprzętu jak: detektory przemytu, detektory do wykrywania materiałów wybuchowych i narkotyków, urządzenia RTG, endoskopy i wideoendoskopy.

3.2.3.2. Wykorzystanie składników majątkowych przez SG

Wykorzystywanie w kontroli granicznej majątku udostępnionego nieodpłatnie SG przez LZOPG oceniono pozytywnie we wszystkich kontrolowanych PSG. Zasadnicza część urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego wykorzystywana była w kontroli granicznej na bieżąco. Tylko pojedyncze egzemplarze sprzętu kontrolnego wykorzystywano w ograniczonym zakresie lub w ogóle.

Na przykład:

- **PSG w Terespolu**, według stanu na 31 grudnia 2013 r., posiadała m.in. 192 urządzenia specjalistyczne, przekazane nieodpłatnie przez LZOPG. Oględziny wykazały, że były one sprawne i wykorzystywane na bieżąco. Wyjątek stanowił dymomierz (udostępniony przez LZOPG) i analizator spalin (urządzenie NOSG). Na ponad połowie zmian (52,4%) w sierpniu 2012 i 2013 roku PSG nie zapewniała obsady funkcjonariuszy SG przeszkolonych w zakresie obsługi tych urządzeń⁷⁰. Z uwagi na konieczność wykonywania okresowej kalibracji i warunki atmosferyczne⁷¹, analizator spalin nie był wykorzystywany przez 596 dni, tj. przez 54,4% nominalnego czasu (1 096 dni) badanego okresu. Dymomierze były wykorzystywane jedynie do pomiarów spalin pojazdów osobowych na DPG w Terespolu. Z powodu zaś braku na ich wyposażeniu przedłużek umożliwiających włożenie sondy dymomierza do rury wydechowej, umiejscowionej często nad pojazdem ciężarowym, nie wykorzystywano ich na DPG w Kukurykach, gdzie odbywa się wyłącznie ruch towarowy (530,4 tys. samochodów ciężarowych w 2013 r.),
- **PSG w Hrubieszowie**⁷², według stanu na 31 grudnia 2013 r., posiadała dziewięć typów urządzeń przekazanych nieodpłatnie przez LZOPG, które PSG wykorzystywała w kontroli granicznej na bieżąco, według potrzeb. Nie wykorzystywano jednak w badanym okresie na DPG w Zosinie w ogóle urządzenia EKO-C do kontroli radiometrycznej, co wynikało z faktu posiadania przez Placówkę własnego urządzenia nowszej generacji (spektrometr Identifier), dającego szersze możliwości dokonywania pomiarów dozymetrycznych,
- **PSG w Hrebennem**, ze 171 pozycji urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego, udostępnionego SG przez LZOPG, PSG nie wykorzystywała w ogóle w badanym okresie chromatografów gazowych: ECHO N – do wykrywania narkotyków i ECHO W – do wykrywania materiałów wybuchowych, co wynikało z faktu posiadania i wykorzystywania do tych celów własnego urządzenia (SABRE 4000) posiadającego podobne parametry pomiaru.

⁶⁸ DPG w: Hrebennem i Zosinie.

⁶⁹ Detektor przemytu – od 29.12.2011 r., boroskop – od 21.12.2012 r., sygnalizatory promieniowania – od 29.12.2010 r.

⁷⁰ Ze względu na pracochłonność badanie przeprowadzono wyłącznie na przykładzie m-ca sierpnia 2012 i 2013 r.

⁷¹ Zgodnie z instrukcjami analizatora spalin i dymomierza – urządzenia te prawidłowo wykonują pomiary w temperaturze otoczenia od +5°C do +40°C.

⁷² DPG w Zosinie.

Według wyjaśnień Komendanta PSG w Hrebennem chromatografy te przeznaczone były do badań na KPG w Hrebennem, na którym ruch pociągów jest zawieszony od lipca 2005 r. W latach 2011–2013 nie był również wykorzystywany w ogóle sygnalizator gazów toksycznych ITX i przyrząd do wykrywania i rozpoznawania skażeń chemicznych CAM-2 PLUS (urządzenia NOSG), co wynikało z braku zdarzeń związanych z możliwością użycia tych urządzeń. Przez ponad 52% badanego okresu nie wykorzystywano także dymomierza (579 dni) i analizatora spalin (601 dni) (urządzenia NOSG), których używanie ograniczone jest koniecznymi do spełnienia warunkami pomiaru, m. in. temperaturą otoczenia wyższą od +5 °C i wilgotnością poniżej 80%.

Urządzenia i sprzęt kontrolny, wymagający legalizacji/wzorcowania używano w zakresach parametrów określonych w świadectwach legalizacji/wzorcowania lub dokumentacji technicznej sprzętu i urządzeń.

W ramach nadzoru, NOSG przeprowadził łącznie 27 kontroli (w PSG objętych niniejszą kontrolą) w zakresie efektywności wykorzystania i stanu pomieszczeń, w szczególności dla osób zatrzymanych, oraz gospodarowania sprzętem, głównie sprzętem łączności i informatyki. W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu infrastrukturą, wyposażeniem, urządzeniami i sprzętem udostępnionymi nieodpłatnie SG przez LZOPG.

3.2.3.3. Ewidencja składników majątku i odpowiedzialność za szkody w mieniu

Ewidencję składników majątku SC, w tym wykorzystywanego do kontroli na przejściach granicznych, IC prowadziła w:

- Systemie Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych ZEFIR⁷³, w którym prowadzono ewidencję księgową środków trwałych Izby;
- Systemie „Machina”⁷⁴, zawierającym informacje o posiadanych środkach technicznych, pieczęciach i plombownicach, środkach stanowiących własność lub powierzonych Izbie, a także o zapotrzebowaniu na środki techniczne, kierowane do Ministerstwa Finansów;
- Elektronicznym Programie Inwentarzowym⁷⁵, służącym do ewidencji własnych i powierzonych Izbie środków trwałych, ich inwentaryzacji i gospodarowania nimi.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. w systemie „Machina” zaewidencjonowanych było 2.790 urządzeń, w tym 1.885 będących na stanie Izby, o łącznej wartości początkowej 32,7 mln zł i 905 urządzeń będących w zarządzie innych podmiotów, w tym 533 udostępnionych nieodpłatnie SC przez LZOPG. Rzetelność prowadzonej w Izbie ewidencji została potwierdzona w kontroli UC w Białej Podlaskiej.

Ewidencję sprzętu i wyposażenia udostępnionego nieodpłatnie SG przez LZOPG prowadziły Wydziały NOSG: Graniczny, Techniki i Zaopatrzenia oraz Informatyki na podstawie protokołów przekazanego przez LZOPG sprzętu oraz w oparciu o wykonywane corocznie spisy stanu posiadanego sprzętu w użytkowaniu. Prowadzona ewidencja dla poszczególnych PSG zawierała dane pozwalające na pełną i jednoznaczną identyfikację sprzętu, tj. nazwę sprzętu (urządzenia, elementu wyposażenia), ilość, numer fabryczny, numer inwentarzowy.

Należycie zabezpieczono interesy LZOPG w zakresie odpowiedzialności funkcjonariuszy SC i SG za ewentualne uszkodzenia, zniszczenia lub zagubienia sprzętu kontrolnego. W przypadku obu służb rozwiązania w tym zakresie oparto na dobrowolnym ubezpieczeniu się funkcjonariuszy od szkód spowodowanych w wykorzystywanym do kontroli sprzęcie.

⁷³ Aplikacja PowerCerv, wersja 7.2.14.000 z 6 marca 2014 r.

⁷⁴ Wersja 4.2.2 z 9 listopada 2010 r.

⁷⁵ Wersja 0.0.8 z 27 marca 2012 r.

Zgodnie z § 1 ust. 1 wytycznych Komendanta NOSG z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie postępowania w przypadkach szkód wyrządzonych w mieniu będącym w dyspozycji NOSG zasady odpowiedzialności i postępowania w przypadkach szkód obejmowały zarówno sprzęt NOSG, jak i LZOPG.

W jednej z kontrolowanych PSG (w Hrebennem) stwierdzono sześć przypadków uszkodzenia lub zagubienia sprzętu kontrolnego NOSG. W każdym przypadku koszty napraw lub zagubienia sprzętu sfinansowane zostały z polis ubezpieczeniowych firm, w których ubezpieczeni byli funkcjonariusze SG odpowiedzialni za ten sprzęt.

W SC kwestie te regulowane były decyzjami Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej⁷⁶, w myśl których szkoda powstała z winy nieumyślnej funkcjonariusza zgłaszana jest do zakładu ubezpieczeń, a uzyskanie odszkodowania zwalnia funkcjonariusza celnego z obowiązku naprawienia szkody.

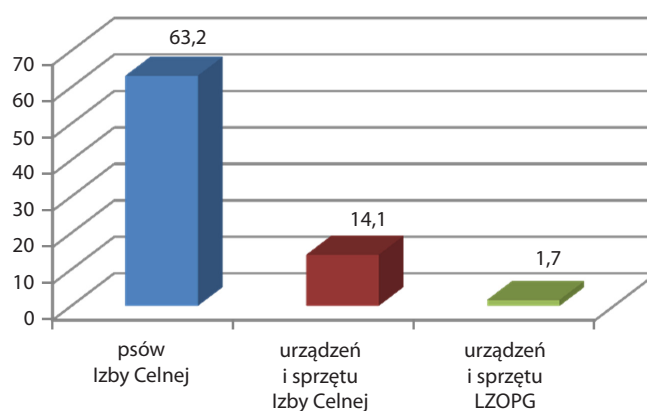
W żadnej z kontrolowanych jednostek SC i SG w badanym okresie nie zawierano umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej, o których mowa w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy.

3.2.3.4. Efekty kontroli granicznej

W latach 2011–2013 funkcjonariusze celnicy przeprowadzili na przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego łącznie 635.930 kontroli z użyciem sprzętu kontrolnego i psów służbowych, w tym 16.952 z wynikiem pozytywnym (2,7%), przysparzając budżetowi państwa 79 mln zł należności publicznoprawnych, z tego 77,3 mln zł (97,8%) w efekcie kontroli z użyciem sprzętu i psów będących w dyspozycji Izby i 1,7 mln zł w efekcie kontroli z użyciem sprzętu udostępnionego przez LZOPG. Najwięcej należności publicznoprawnych (63,2 mln zł) było efektem kontroli z wykorzystaniem psów służbowych Izby – 80%. Istotną pozycję efektów kontroli (14,8%) stanowiły również należności publicznoprawne (13,5 mln zł) z 430 pozytywnych kontroli przy użyciu urządzeń RTG⁷⁷. Spośród kontroli pozytywnych, 16.631 kontroli (98,1%) przeprowadzono z użyciem sprzętu i psów Izby, a 321 (1,9%) przy użyciu sprzętu udostępnionego przez LZOPG. Strukturę efektów kontroli granicznej SC, w zależności od rodzaju użytego w niej sprzętu i źródeł jego pozyskania, obrazują wykresy nr 3 i 4.

Wykres nr 3

Efekty uzyskane w kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem: [mln zł]



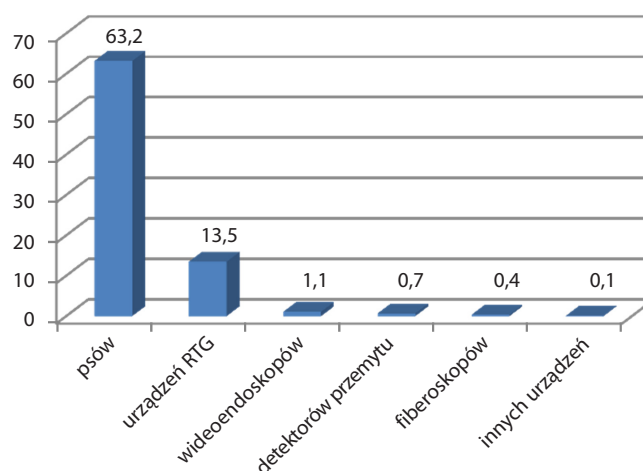
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń w kontroli Izby Celnej.

⁷⁶ Decyzja Nr 15 z 27 stycznia 2005 r., decyzja Nr 55 z 10 września 2013 r.

⁷⁷ 11,7 mln zł z 399 kontroli pozytywnych urządzeniami do prześwietlania kontenerów i samochodów ciężarowych oraz 1,8 mln zł z 31 kontroli urządzeniami do prześwietlania wagonów kolejowych.

Wykres nr 4

Efekty uzyskane w kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem: [mln zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń w kontroli Izby Celnej.

Efektami działań PSG w: Terespolu, Hrubieszowie, Dorohusku i Hrebennem, przeprowadzających w latach 2011–2013 kontrolę graniczną na ośmiu przejściach, były m.in.:

- odmowa wjazdu na teren obszaru Schengen 51.647 osobom z powodu: wpisu do SIS⁷⁸ w celu odmowy wjazdu, figurowania w wykazie osób niepożądanych, sfałszowanej wizy, braku ważnego dokumentu podróży, nieuzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu, uznania osoby za stanowiącą zagrożenie dla porządku, braku ważnego zezwolenia MRG⁷⁹, wykorzystania lub przekroczenia dozwolonego czasu pobytu na terytorium Polski, braku wystarczającej ilości środków utrzymania na czas przejazdu i pobytu lub braku ubezpieczenia zdrowotnego. Efekty te uzyskano w wyniku użycia w kontroli takiego sprzętu jak: MorphoRapid⁸⁰, Livescanner 20⁸¹, VSC-4C (do badania autentyczności dokumentów), stół daktyloskopijny, zestaw do fotografii sygnalicznej;
- 9.752 „trafienia” w SIS osób wpisanych w celu odmowy wjazdu lub niepożądanych oraz 1.696 wykrytych przypadków sfałszowanych lub podrabianych dokumentów. Efekty te uzyskano w wyniku użycia w kontroli takiego sprzętu jak: urządzenie VSC-4C, mikroskop stereoskopowy, lampy UV, lupy do kontroli retrorefleksyjnej folii paszportowej, sprzętu komputerowego z dostępem do baz danych;
- wykrycie ośmiu przypadków przewozu środków odurzających i substancji psychotropowych o łącznej wartości 7,2 mln zł. Efekty te uzyskano dzięki użyciu w kontroli spektrometru jonowego SABRE 4000, zestawu NARKO-2 i zestawu NIK 6000;
- wykrycie 4.502 przypadków nielegalnego przewozu innych materiałów i towarów (części samochodowe, ikony, sterydy, pojazdy, papierosy, alkohol) o łącznej wartości 54,1 mln zł. Efekty te uzyskano dzięki użyciu w kontroli sprzętu komputerowego z dostępem do baz danych, defektoskopu, minikamery na wysięgniku, endoskopu i zestawu narzędzi kontrolerskich do rozkręcania skrytek.

⁷⁸ System Informacyjny Schengen – komputerowa baza danych, która pozwala na sprawdzenie, czy osoby lub przedmioty przekraczające granicę Strefy Schengen, bądź już znajdujące się na jej terenie, nie są poszukiwane, niejawnie nadzorowane lub czy nie dotyczy ich zakaz wstępu.

⁷⁹ MRG – tzw. „Mały Ruch Graniczny”.

⁸⁰ Urządzenie do szybkiej identyfikacji osób na podstawie odbitek linii papilarnych.

⁸¹ Urządzenie do pobierania odcisków linii papilarnych.

3.2.4. Realizacja wniosków NIK z poprzednich kontroli

Wszystkie skontrolowane jednostki Straży Granicznej⁸² należycie zrealizowały wnioski z poprzedniej kontroli NIK⁸³, przeprowadzonej w 2009 roku, w tym dotyczące m.in.:

- zminimalizowania czasu wyłączenia z użytkowania sprzętu kontrolnego, będącego w naprawie lub w legalizacji. W celu realizacji wniosku – na polecenie Komendanta Głównego SG powstała wewnętrzna aplikacja SG-MAXIMO, która została wdrożona we wszystkich placówkach SG w kraju. Informacje o niesprawności sprzętu, zgodnie z tym poleceniem zgłaszane są elektronicznie lub telefonicznie, a następnie kierowane do lokalnych specjalistów grupy wsparcia w poszczególnych jednostkach SG, celem podjęcia stosownych działań;
- zapewniania sprzętu zastępczego na czas naprawy sprzętu lub jego legalizacji;
- poprawy warunków pracy funkcjonariuszy SG na KPG w Terespolu. W styczniu 2011 r. udostępniono funkcjonariuszom SG wyremontowane pomieszczenia w budynku dworca kolejowego w Terespolu, a w sierpniu 2011 r. przekazano Placówce SG w Terespolu pomieszczenia wraz z wyposażeniem w nowym budynku KPG⁸⁴;
- aktualizacji umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej za powierzone mienie. Zrezygnowano z takich umów z powodu braku zgody funkcjonariuszy, przyjmując inne rozwiązania, zapewniające należycie tę odpowiedzialność.

⁸² Niniejsza kontrola nie przewidywała badania w jednostkach Służby Celnej realizacji wniosków z poprzednich kontroli NIK, gdyż nie dotyczyły one spraw objętych tą kontrolą.

⁸³ P/09/149 – Funkcjonowanie kontroli ruchu osobowego na lądowych przejściach granicznych po przystąpieniu Polski do Układu z Schengen. W kontroli tej (sprzed 5 lat) stwierdzono m.in. to, że:

- NOSG przekazywał sprzęt do legalizacji średnio po 50 dniach od jego otrzymania z PSG,
- odbiór sprzętu przez PSG następował średnio po 17 dniach od wykonania jego legalizacji lub naprawy,
- średni czas wyłączenia z kontroli 19 objętych badaniem urządzeń wynosił 100 dni.

⁸⁴ Wniosek zrealizowany głównie dzięki działaniom LZOPG.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto podmiot odgrywający strategiczną rolę w wykonywaniu obowiązków Wojewody Lubelskiego w badanym zakresie (LZOPG) oraz podmioty, na rzecz których te obowiązki były wykonywane (jednostki organizacyjne SC i SG). Dwustronne spojrzenie na ten sam problem, w sytuacji, gdy kto inny wydatkuje środki finansowe na zakup majątku⁸⁵ (LZOPG), a kto inny z niego korzysta (SC i SG), pozwoliło uzyskać informację nie tylko o stopniu i zakresie wykonywania tych obowiązków, ale również o prawidłowości i efektywności wykorzystania przez funkcjonariuszy SC i SG w kontroli granicznej udostępnionego im nieodpłatnie majątku. Ze względu na organizację SC i SG⁸⁶ oraz odrębność organów odpowiedzialnych za logistykę i finanse (Dyrektor IC i Komendant NOSG), tj. spraw dot. zaopatrywania podległych urzędów celnych i placówek Straży Granicznej w niezbędne do kontroli pomieszczenia, wyposażenie, urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny (we współpracy z LZOPG⁸⁷), od organów wykonujących kontrolę na przejściach granicznych i wykorzystujących udostępniony im majątek (naczelnicy urzędów celnych i komendanci placówek SG – właściwi dla objętych kontrolą przejść granicznych) – zakres rzeczowy kontroli tych organów zaplanowano stosownie do wykonywanych przez nie zadań. W celu zapewnienia możliwości wykorzystania ustaleń z urzędów celnych i placówek SG w kontrolach Izby Celnej w Białej Podlaskiej i NOSG (odpowiednio), realizację kontroli przewidziano równolegle, z planowanym terminem ich zakończenia w jednostkach nadrzędnych (IC i NOSG) po lub z dniem ich zakończenia w jednostkach podrzędnych (urzędy celne, placówki SG). Zasadnicza część kontroli urzędów celnych prowadzona była w oddziałach celnych, właściwych dla objętych kontrolą przejść granicznych, w zakresie związanym ściśle z majątkiem udostępnianym SC przez LZOPG dla potrzeb granicznej kontroli celnej. W celu ustalenia stanu faktycznego pomieszczeń, wyposażenia, sprzętu i urządzeń technicznych, wykorzystywanych przez SC i SG w realizacji zadań kontrolnych na przejściach granicznych, kontrole w urzędach celnych i placówkach SG przewidywały przeprowadzanie oględzin. Przeprowadzono je we wszystkich (7) tego typu jednostkach.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, do kierowników kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Kierownicy dziewięciu z nich przyjęli wystąpienia bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Dyrektor LZOPG, wnosząc o usunięcie z jego treści zapisu o niegospodarności w wydatkowaniu kwoty ok. 15 tys. zł na legalizację wagi statycznej w terminalu samochodowym w Koroszczynie oraz wskazując na nieprawidłowo podany rok tej niegospodarności⁸⁸ i zbędność przywołania w odniesieniu do tej oceny zapisów z „Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 14.000 euro”. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła je w części dotyczącej daty i usunięcia przywołanych w wystąpieniu zapisów z ww. Regulaminu, a oddaliła w części dotyczącej oceny niegospodarności w wydatkowaniu ww. kwoty.

⁸⁵ Obiekty infrastruktury przejść granicznych, ich wyposażenie, urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny.

⁸⁶ Logistyka i finanse na poziomie Izby Celnej i Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, a wykorzystywanie udostępnionego przez LZOPG majątku do prowadzenia kontroli granicznej przez jednostki niższego szczebla, tj. Urzędy Celne/Oddziały Celne (graniczne) i Placówki Straży Granicznej.

⁸⁷ Zgłaszanie do LZOPG potrzeb dot. nowych obiektów/pomieszczeń, wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego oraz (odpowiednio) ich remontów i napraw, legalizacji i wzorcowania, rozbudowy i modernizacji.

⁸⁸ Rok 2013 zamiast 2012.

W czterech wystąpieniach zawarto łącznie dwa wnioski i siedem uwag, mających na celu poprawę stanu w zakresie objętym kontrolą (szczegóły podano w załączniku nr 3, str. 34).

Kierownicy kontrolowanych jednostek, do których skierowano wystąpienia zawierające uwagi i wnioski, udzielili odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, informując w nich wyczerpująco o podjętych działaniach na rzecz wykonania wniosków i sposobie wykorzystania uwag.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Zgodnie z założeniami, kontrola była nastawiona na rezultaty rzeczowe, a nie finansowe. Finansowym rezultatem kontroli było ok. 15 tys. zł wydatkowanych przez LZOPG na legalizację wagi statycznej w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach) w maju 2013 r., z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Było to skutkiem nierzetelnego postępowania Kierownika Wydziału Zamiejscowego LZOPG w Koroszczynie w sytuacji istotnej zmiany zakresu zamówienia do wykonania. Udzielone w trybie przetargu nieograniczonego zamówienie na legalizację pięciu wag dynamicznych i jednej wagi statycznej, dla którego w umowie określono cenę 34.039,02 zł, z przyczyn niezależnych od LZOPG zostało zredukowane do legalizacji jednej wagi statycznej, za co LZOPG zapłacił 28.135,02 zł. Zapłata ta, zdaniem NIK, została zawyżona ok. 15 tys. zł, co było wynikiem braku skutecznych działań Kierownika ww. Wydziału na rzecz zmiany warunków umowy, mimo że jej postanowienia uwzględniały taką możliwość, w szczególności gdy były korzystne dla zamawiającego (LZOPG).

Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych, z siedzibą w Chełmie, w imieniu Wojewody Lubelskiego wykonuje zadania w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w zasięgach terytorialnych przejść granicznych oraz bieżącego ich utrzymania. Dotyczy to zarówno obiektów infrastruktury przejść, jak i wyposażenia, urządzeń i sprzętu – niezbędnych granicznym służbom kontrolnym do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych, które w myśl rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody (...) Wojewoda Lubelski zobowiązany jest udostępnić nieodpłatnie. Na przejściach granicznych kontrolę wykonują: SC i SG, a w zależności od rodzaju dozwolonego ruchu i potrzeb – także służby: weterynaryjne, ochrony roślin i nasiennictwa, kontroli jakości artykułów rolno-spożywczych oraz sanitarne. Najwięcej obiektów infrastruktury przejść granicznych, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego LZOPG udostępnia SC i SG. Zadania w zakresie utrzymania przejść granicznych LZOPG realizuje poprzez swoje Oddziały Zamiejscowe w: Zamościu (obsługa przejść granicznych w Dorohusku, Hrubieszowie, Zosinie i Hrebennem) i Koroszczynie (obsługa przejść granicznych w Kukurykach, Terespolu i Sławatyczach). Działalność LZOPG, którego wydatki w badanym okresie wynosiły średnio w roku 96,2 mln zł, w tym 22,3 mln zł na utrzymanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego i 73,9 mln zł na ich potrzeby inwestycyjne, ma charakter działalności usługowej o bardzo dużych rozmiarach⁸⁹ i jest finansowana na zasadach obowiązujących jednostki budżetowe.

Do obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymania m.in. drogowych i kolejowych przejść granicznych⁹⁰ – zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, **należy** m.in.:

- 1) nieodpłatne udostępnianie polskim organom przeprowadzającym kontrolę, urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli;
- 2) **nieodpłatne udostępnianie organom kontroli:**
 - a) **pomieszczeń i miejsc**, w których jest dokonywana kontrola, **wyposażonych w urządzenia i sprzęt techniczny** do prowadzenia kontroli oraz sprzęt **kwaterunkowy i biurowy**,
 - b) **pomieszczeń biurowych**, w tym do przetwarzania informacji niejawnych w wydzielonych strefach bezpieczeństwa, oraz pomieszczeń przeznaczonych do pobierania odcisków linii papilarnych oraz wykonywania zdjęć sygnalitycznych, wyposażonych w urządzenia techniczne oraz urządzenia i sprzęt używane do przeprowadzania kontroli,
 - c) **pomieszczeń socjalnych i magazynowych** niezbędnych do bieżącego funkcjonowania przejścia granicznego, wyposażonych w sprzęt kwaterunkowy i biurowy,
 - d) **pomieszczeń** przeznaczonych **dla osób zatrzymanych** lub pomieszczeń **stałego dozoru** przeznaczonych dla osób, wobec których została wydana decyzja, o której mowa w art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁹¹ oraz do wykonywania czynności, o których mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, w związku z kontrolą. [Przywołane przepisy

⁸⁹ W ujęciu finansowym i rzeczowym.

⁹⁰ Obowiązki te dotyczą także lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych.

⁹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.

ustawy o cudzoziemcach, wskazane w nadal obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, odnoszą się do archiwalnej wersji ustawy o cudzoziemcach i nie korespondują z nową treścią ustawy, obowiązującą od dnia 1 maja 2014 r.⁹²],

- e) **pomieszczeń przeznaczonych do przetrzymywania zwierząt domowych oraz innych zwierząt i roślin**, wyposażonych w konieczne urządzenia, do czasu zastosowania niezbędnych środków,
 - f) wydzielonych **pomieszczeń** stałego dozoru przeznaczonych **do odizolowania osób podejrzanych o choroby zakaźne** ujawnione w związku z dokonywaną kontrolą, przed przewiezieniem ich do zakładu opieki zdrowotnej lub powrotem na terytorium państwa wyjazdu,
 - g) **pomieszczeń na magazyn broni służbowej i sprzęt techniki specjalnej** oraz pomieszczeń wraz z urządzeniami do bezpośredniego załadunku i rozładunku broni służbowej,
 - h) **pomieszczeń na magazyn depozytowy**, służących do przechowywania przedmiotów zabezpieczonych jako dowody rzeczowe w postępowaniach karnych, niezbędnych dla zapewnienia sprawnej kontroli,
 - i) **kojców i bud dla psów służbowych**, wykorzystywanych przez organy kontroli,
 - j) **garaży i parkingów, zadanych miejsc do wykonywania codziennej obsługi pojazdów**, w tym mycia pojazdów, posiadających powierzchnię utwardzoną i wyposażonych w zbiornik bezodpływowy oraz miejsc postojowych dla jednostek pływających organów kontroli, wyposażonych w instalacje: wodociągową i doprowadzającą energię elektryczną,
 - k) **pomieszczeń przeznaczonych dla podróżnych**, wyposażonych w urządzenia sanitarne oraz wydzielone miejsca przeznaczone **dla osób niepełnosprawnych** oraz **osób z małymi dziećmi**;
- 3) nieodpłatne udostępnianie organom kontroli urządzeń i środków służących do kontroli granicznej i celnej, w tym urządzeń zaporowych stałych i ruchomych;
- 4) **zapewnienie** nieodpłatnie organom kontroli **utrzymania pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych**, oświetlenia, ogrzewania, sprzątnięcia, klimatyzacji i wentylacji, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych, oraz dostaw wody i energii elektrycznej, udostępnianie i utrzymanie urządzeń zapewniających bezawaryjne zasilanie w energię elektryczną, zakładanie telefonów w sieci wewnętrznej, okablowania strukturalnego obiektów oraz systemów kontroli dostępu z rejestracją osób wchodzących przez system telewizji dozorowej, sygnalizację alarmową i system monitoringu oraz systemów przeciwpożarowych, a także administrowanie obiektami pozostającymi w zarządzie wojewody, które znajdują się w przejściu granicznym;
- 5) **konserwacja, legalizacja oraz utrzymanie w sprawności sprzętu, urządzeń technicznych i sanitarnych** będących w wyposażeniu organów kontroli oraz bieżące zaopatrywanie sprzętu i urządzeń służących do dokonywania kontroli w materiały eksploatacyjne.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia – **zakres obowiązków wojewody obejmuje również planowanie i wykonanie inwestycji** w przejściu granicznym, realizowanych ze środków wyodrębnionych w jego budżecie, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury

⁹² Od 1 maja 2014 r. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.) – o treści w zbliżonym brzmieniu – odpowiednio art. 34 ust. 1, zamiast art. 24 ust. 1 przywołanego w aktualnym nadal rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody oraz art. 461 ust. 1, zamiast art. 137 ust. 1.

technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli, a także ich **przebudowę, modernizację i remonty**. W myśl § 4 ust. 2 rozporządzenia – wojewoda uzgadnia z właściwymi miejscowo organami kontroli planowanie i wykonanie inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów, o których mowa w ust. 1, oraz potrzeby w tym zakresie, uwzględniając rodzaj i natężenie ruchu granicznego.

Inne regulacje prawne dot. kontrolowanej działalności

LZOPG, jako jednostka budżetowa, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, przy realizacji zamówień (w okresie objętym kontrolą) na dostawy urządzeń i sprzętu kontrolnego oraz na usługi i roboty budowlane, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, zobowiązany był do stosowania przepisów tej ustawy. Istotne z punktu widzenia tej kontroli, ze względu na dbałość o interes Skarbu Państwa przy nabywaniu majątku, były przepisy art. 147–150 tej ustawy, dotyczące możliwości żądania przez zamawiającego od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy na pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego jej wykonania oraz form wnoszenia i zasad ustalania jego wysokości.

LZOPG, jako zarządca obiektów budowlanych na terenie przejść granicznych, zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego winien był/jest poddawać je kontroli okresowej, co najmniej raz w roku⁹³ (ust. 1 pkt 1) i co najmniej raz na 5 lat⁹⁴ (ust. 1 pkt 2). Przestrzeganie tych przepisów ma istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa dla ludzi obiektów udostępnianych przez LZOPG nieodpłatnie służbom kontrolnym na przejściach granicznych.

Zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego kontrole, o których wyżej mowa, przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Specjalności te oraz wynikające z nich uprawnienia określone były w rozdziale IV (§§17–24) rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁹⁵.

Zapisy z tych kontroli oraz dotyczące przeprowadzonych w obiektach budowlanych przebudów i remontów, winny być odnotowane w książkach obiektów budowlanych, które właściciel lub zarządca tych budynków/obiektów, zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, zobowiązany jest prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ww. ustawy.

Kwestię indywidualnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy SC za powierzone im mienie reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu powierzenia mienia funkcjonariuszom celnym⁹⁶. W Straży Granicznej problem ten reguluje

⁹³ Polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:

- a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
- b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
- c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych).

⁹⁴ Polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

⁹⁵ Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm. – uchylone z dniem 10 sierpnia 2014 r.

⁹⁶ Dz. U. Nr 202, poz. 1337.

zaś rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu powierzania mienia funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej⁹⁷.

Przyjmowanie w LZOPG na stan składników majątku winno odbywać się zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

Wykaz przejść granicznych, na których LZOPG prowadził działalność w latach 2011–2013

Lp.	Nazwa/miejscowość	Kraj/kraj	Rodzaj dozwołonego ruchu	Powierzchnia przejścia (ha)	Powierzchnia kubaturowych i wiat (tys. m ²)	Liczba pasów ruchu/odpraw	Wielkość ruchu granicznego w 2013 r. (tys.)			
							Samochody osobowe	Autobusy	Samochody ciężarowe	Osoby
Drogowe Przejścia Graniczne:										
1.	Kukuryki-Kozłowice		towarowy	28,4	24,1	9+terminal odpraw	-	-	550,4	580,2
2.	Terespol-Brześć	Polska- Białoruś	osobowy, towarowy do 3,5 t m.c.	10,1	19,8	20	895,9	31,2	0,1	2 333,2
3.	Sławatycze-Domaczewo		osobowy, towarowy do 7,5 t m.c.*, autobusy	3,0	8,8	14	385,8	0,04	6,8	684,0
4.	Dorohusk-Jagodzin		osobowy, towarowy	14,9	17,2	25	895,3	19,0	343,4	2 734,4
5.	Zosin-Ustług		osobowy	8,3	6,8	5	555,1	1,9	-	1 815,5
6.	Hrebenne-Rawa Ruska	Polska- Ukraina	osobowy, towarowy	13,7	21,5	17	1 085,6	24,7	125,3	2 712,0
7.	Dołhobyczów- -Uhrynów**		osobowy, towarowy do 3,5 t m.c., autobusy	-	-	-	-	-	-	-
	Razem			78,4	98,2	90 + terminal odpraw	3 817,7	76,8	1 026,0	10 859,3
	Średnio na dobę		-	-	-	-	10,5	0,2	2,8	29,8
Kolejowe Przejścia Graniczne										
1.	Terespol-Brześć	Polska- Białoruś	osobowy, towarowy	-	2,9	-	4,8	x	9,6	14,4
2.	Dorohusk-Jagodzin		osobowy, towarowy	-	1,9	-	0,7	x	0,9	1,6
3.	Hrubieszów- -Włodzimierz Wołyński	Polska- Ukraina	towarowy	-	0,8	-	0,0	x	6,8	6,8
4.	Hrebenne- -Rawa Ruska ***		osobowy	-	0,2	-	-	x	-	-
	Razem			-	-	-	5,5	x	17,3	22,8

* Czasowo, w ramach programu pilotażowego, od 1 lipca 2013 r. do końca czerwca 2014 r. dozwolony ruch na tym przejściu został rozszerzony o ruch autobusów i pojazdów ciężarowych do 7,5 t masy całkowitej (m. c.). SG podjęła działania o wprowadzenie tego rozwiązania na stałe.

** W latach 2011–2013 przejście było w trakcie budowy, oddane częściowo do użytku (I etap) 26 czerwca 2014 r.

*** Nieczynne od lipca 2005 roku.

Wykaz wniosków i uwag sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Wystąpienie	Treść/przedmiot wniosku/uwagi
1.	LLU-4101-002-01/2014 z 10 lipca 2014 r. do Dyrektora LZOPG w Chełmie	Wniosek o przeprowadzanie okresowych kontroli wszystkich obiektów budowlanych, podlegających takim kontrolom, które nie zostały oficjalnie wyłączone z użytkowania.
2.		Wniosek o wprowadzenie rozwiązań zapewniających efektywne wydatkowanie środków na legalizacje wag w sytuacjach wymagających wykonania innego zakresu robót niż określono w umowie.
3.		Uwaga dot. potrzeby rzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania planu remontów, napraw i legalizacji celem zapewnienia podejmowania właściwych decyzji w sprawowaniu kontroli zarządczej.
4.		Uwaga dot. braku skutecznych działań na rzecz podjęcia decyzji wobec dwóch urządzeń RTG w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach), trwale nieczynnych od 4–5 lat, o ich naprawie, sprzedaży lub likwidacji.
5.		Uwaga dot. potrzeby zawierania umów na naprawę urządzeń i sprzętu kontrolnego celem zagwarantowania optymalnych terminów napraw, bądź określania w tym zakresie warunków w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.
6.	LLU-4101-002-02/2014 z 16 czerwca 2014 r. Do Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej	Uwaga dot. zgłaszania potrzeb SC do LZOPG w zakresie inwestycji, remontów i napraw przed planowaniem budżetowym LZOPG.
7.	LLU-4101-002-05/2014 z 21 maja 2014 r. do Naczelnika Urzędu Celnego w Zamościu	Uwaga dot. potrzeby podejmowania bez zwłoki decyzji o zbędności urządzeń kontrolnych.
8.	LLU-4101-002-08 z 16 czerwca 2014 r. do Komendanta PSG w Terespolu	Uwaga dot. rozważenia potrzeby czasowej zamiany części pomieszczeń SG z SC, ze względu na uciążliwość pracy funkcjonariuszy SG z powodu braku dźwigu do transportu niepełnosprawnych z parteru na I piętro budynku odpraw na KPG w Terespolu, do czasu trwałego rozwiązania problemu przez LZOPG.
9.		Uwaga dot. stworzenia warunków do kontroli spalin pojazdów (większa liczba przeszkolonych funkcjonariuszy, właściwy sprzęt).

Informacja o źródłach danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji

Podstawą sporządzenia informacji o wynikach kontroli organizacji i finansowania przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego były w szczególności wystąpienia pokontrolne skierowane do 10 jednostek objętych kontrolą, w tym jednostki odpowiedzialnej za wykonywanie zadań będących przedmiotem kontroli (LZOPG), siedmiu jednostek korzystających na przejściach granicznych z efektów tych zadań (trzy urzędy celne i cztery placówki SG) oraz dwóch jednostek pośredniczących w ich zamawianiu i zapewniających ich finansowanie (IC i NOSG).

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr.116, poz. 675 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm. oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm. – tekst ustawy obowiązujący od 1 maja 2014 r.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.) – uchylone z dniem 10 sierpnia 2014 r. Od 25 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1278).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy (Dz. U. Nr 107, poz. 680).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu powierzania mienia funkcjonariuszom celnym (Dz. U. Nr 202, poz. 1337).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu powierzania mienia funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 51).

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1.	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie	Jerzy Jaworski	P(n)*
2.	Izba Celna w Białej Podlaskiej	Remigiusz Woźniak	P
3.	Urząd Celny w Białej Podlaskiej	Jarosław Zozuła	P
4.	Urząd Celny w Lublinie	Janusz Wasyluk	P
5.	Urząd Celny w Zamościu	Mirosław Krawczak	P
6.	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie	Gen. bryg. SG Jarosław Frączyk Płk SG Marian Pogoda – do 11 kwietnia 2011 r.	P
7.	Placówka Straży Granicznej w Dorohusku	Ppłk SG Andrzej Kaliński Ppłk SG Andrzej Rajtak – do 30 stycznia 2013 r.	P
8.	Placówka Straży Granicznej w Terespolu	Ppłk SG Artur Barej	P
9.	Placówka Straży Granicznej w Hrubieszowie	Kpt SG Mariusz Kulczyński	P
10.	Placówka Straży Granicznej w Hrebennem	Mjr SG Leszek Surmacz	P

* P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja Spraw Wewnętrznych
9. Minister Finansów
10. Minister Spraw Wewnętrznych
11. Przewodniczący Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej
12. Szef Służby Celnej
13. Komendant Główny Straży Granicznej
14. Wojewoda Lubelski
15. Dyrektor Izby Celnej w Białej Podlaskiej
16. Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej



Piotr Stachańczyk
Sekretarz Stanu

DKSiW-O-0740-1-7/2015

Warszawa, dnia 8 marca 2015 r.

Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 lutego 2015 r. (znak: LLU-43-009/2014) przekazujące Informację o wynikach kontroli *Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego*, poniżej przedstawiam stanowisko do ww. Informacji.

Odnośnie wniosku pierwszego dotyczącego przeniesienia obowiązku zakupów specjalistycznych urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego z właściwego terytorialnie Wojewody na służby kontrolne wskazać należy, że Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej przyjął uchwałą Nr 13/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. dokument pn. *Zadaniowy system planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych*. Podjęcie prac nad tym dokumentem wynikało z konieczności racjonalnego wykorzystania niewielkich środków na inwestycje w przejściach granicznych, w tym również na zakupy inwestycyjne. Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej wyszedł z założenia, że przede wszystkim należy wyraźnie określić zadania do wykonania w danym roku i w latach następnych, a kwestia który z organów będzie dokonywał zakupów nie jest kwestią kluczową przy racjonalizacji wydatków. Pragnę jednocześnie zwrócić uwagę, że w informacji, opisując efekty kontroli granicznej, skupiono się przede wszystkim na „wynikach pozytywnych” kontroli. Pamiętać jednak należy, że sprawna kontrola graniczna spełnia również, trudną do zmierzenia, funkcję prewencyjną, co przyczynia się do zmniejszenia liczby prób niezgodnego z przepisami przekraczania granicy przez osoby.

Jeśli chodzi o czwarty wniosek Najwyższej Izby Kontroli, to uprzejmie informuję, że postulowana zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. *w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych* zostanie zrealizowana.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU-43-009/2014
P/14/090

Warszawa, 26 marca 2015 r.

OPINIA PREZESA NIK

do stanowiska Sekretarza Stanu MSW do informacji o wynikach kontroli *Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego*.

Przyjęcie przez Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej uchwały pn. *Zadaniowy system planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych* z pewnością przyczyni się do racjonalnego wykorzystania niewielkich środków na inwestycje w przejściach granicznych, w tym również na zakupy inwestycyjne. Nie obejmuje to jednak zidentyfikowanych w niniejszej kontroli rozwiązań, dających możliwości dalszej poprawy efektywności wykorzystywania środków budżetu państwa na utrzymanie przejść granicznych.

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli, dotyczący przeniesienia z wojewodów na służby graniczne obowiązku zapewnienia granicznym służbom kontrolnym specjalistycznych urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego („przenośnego”) oraz obowiązku jego utrzymania (poza pierwszym wyposażeniem budowanych i modernizowanych kompleksowo przejść granicznych oraz budową i utrzymaniem infrastruktury wspólnej) stanowi istotny element zmian prawno-organizacyjnych, sprzyjających efektywniejszemu wydatkowaniu środków budżetu państwa na cele związane z ochroną granicy państwowej na przejściach granicznych, o czym świadczy uzasadnienie przywołane w jego treści (wniosek nr 1 w pkt 2.3 na str. 9). Wniosek ten (w piśmie załączonym do niniejszej opinii) pozytywnie ocenił Szef Służby Celnej, będącej beneficjentem największej części majątku (w ujęciu ilościowym i wartościowym), udostępnianego przez Wojewodę Lubelskiego granicznym służbom kontrolnym na przejściach granicznych objętego kontrolą odcinka granicy państwowej.

Zdaniem NIK, oba ww. rozwiązania wzajemnie uzupełniają się, a proponowana przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiana może przysporzyć budżetowi państwa wymiernych korzyści finansowych. Dla obszaru objętego kontrolą (przejścia graniczne na terenie woj. lubelskiego) szacowane one są na poziomie 3-5 mln zł rocznie.



**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW**

**Podsekretarz Stanu
Szef Służby Celnej
Jacek Kapica**

SC5.0811.1.2015

Warszawa, dnia 10 lutego 2015 r.

**Pan
Jacek Uczkiewicz**

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem z dnia 28 stycznia 2015 r. nr LLU-43-009/2014, P/14/090 uprzejmie informuję, że pozytywnie oceniam propozycję zmiany w zakresie obowiązków wojewodów, dotyczących finansowania przejść granicznych, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145), polegającą na przeniesieniu obowiązku nieodpłatnego udostępniania przez wojewodów organom kontroli urządzeń i sprzętu technicznego do kontroli do zakresu obowiązków tych organów, wraz z odpowiednią alokacją środków finansowych na ten cel.

Z poważaniem

Jacek Kapica