



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-002-01/2014

P/14/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 10 września 2014 r. nr KPK/KPO-415-192/2014

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/090 – Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Janusz Rybaczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90059 z dnia 13 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie, dalej „LZOPG” lub „Zarząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Jaworski, Dyrektor LZOPG od 9 kwietnia 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- kompleksowe działania podejmowane przez LZOPG na rzecz budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury przejść granicznych, o istotnym zakresie rzeczowym i finansowym,
- dobry stan infrastruktury granicznej na przejściach granicznych, w tym budynków, których średni stopień umorzenia na koniec 2013 r. nie przekraczał 20%,
- dbałość o nabywany przez LZOPG majątek poprzez wymaganie zabezpieczeń nienależytego wykonania umów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i egzekwowanie warunków gwarancji,
- optymalny do wielkości posiadanych środków finansowych stopień zaspokojenia potrzeb Służby Celnej i Straży Granicznej w urządzenia i sprzęt kontrolny.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- niewykonywania okresowych przeglądów obiektu budowlanego na Drogowym Przejściu Granicznym w Terespolu, który w badanym okresie nie był wykorzystywany jednak dla potrzeb kontroli granicznej,
- niegospodarności w wydatkowaniu kwoty ok. 15 tys. zł na legalizację wagi statycznej w terminalu samochodowym w Koroszczyne² w 2013 roku.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Teren odpraw połączony drogą celną z Drogowym Przejściem Granicznym w Kukurykach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Finansowanie i udostępnianie budynków, budowli, urządzeń i sprzętu technicznego Służbie Celnej i Straży Granicznej na przejściach granicznych.

1.1. Struktura i zakres rzeczowo-finansowy udostępnionego przez LZOPG majątku służbom granicznym do prowadzenia kontroli na przejściach granicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych, z siedzibą w Chełmie, od 1 stycznia 2011 roku jest państwową jednostką budżetową³. Zgodnie ze Statutem LZOPG, jednostka ta została utworzona do realizacji zadań Wojewody Lubelskiego, wynikających z ustawy o ochronie granicy państwowej oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Przedmiotem jej działalności, 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 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 wewnętrznych⁴. 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 (konserwacje, naprawy, legalizacje, wzorcowania), zabezpieczenie wszystkich mediów i wymaganych systemów ochrony pomieszczeń, kontroli dostępu i komunikacji,
- planowanie i wykonywanie inwestycji w przejściach granicznych,
- przebudowę, modernizację i remonty przejść granicznych.

Swoją działalność, w ww. zakresie, LZOPG prowadził w latach 2011-2013 na nw. 11 przejściach granicznych, zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego:

drogowych:

1. **Kukuryki – Kozłowicze** (Białoruś) z: terminalem samochodowym w Koroszczyźnie (odprawy celne), połączonym drogą celną (5 km) z obiektami SG na granicy

³ Utworzony został 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.

⁴ Dz. U. Nr 256, poz. 2145.

państwa w Kukurykach; dopuszczalnym ruchem towarowym; 28,4 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 24,1 tys. m² ogółem; wielkością ruchu na poziomie 550,4 tys. samochodów w 2013 roku, tj. 1,5 tys. w ciągu doby. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają właściwe terytorialnie jednostki organizacyjne: Służby Celnej⁵, Straży Granicznej⁶, służby weterynaryjnej (GIW)⁷, sanitarno-epidemiologicznej (GSS-E)⁸, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (WIORiN)⁹, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHAR-S)¹⁰.

2. **Terespól-Brześć** (Białoruś) z: dopuszczalnym ruchem osobowym i towarowym pojazdami do 3,5 t masy całkowitej; 10,1 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 19,8 tys. m² ogółem; 20 pasami ruchu, w tym 16 dla samochodów osobowych i cztery dla autobusów; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 895,5 tys. samochodów osobowych, 31,2 tys. autobusów i 2.333,2 tys. osób, tj. 2,5 tys. pojazdów i 6,4 tys. osób na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej (PSG) w Terespolu oraz Izby Celnej (IC) i Urzędu Celnego (UC) w Białej Podlaskiej/Oddział Celny (OC) w Terespolu.
3. **Sławatycze-Domaczewo** (Białoruś) z: dopuszczalnym ruchem osobowym, a od 1 lipca 2013 r. także z ruchem autobusów i samochodów ciężarowych o masie całkowitej do 7,5 t¹¹; 3,0 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 8,8 tys. m² ogółem; 14 pasami ruchu; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 385,8 tys. samochodów osobowych, 0,04 tys. autobusów, 6,8 tys. samochodów ciężarowych i 684,0 tys. osób, tj. 1,1 tys. pojazdów i 1,9 tys. osób na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Sławatyczach oraz IC i UC w Białej Podlaskiej/OC w Sławatyczach.
4. **Dorohusk-Jagodzin** (Ukraina) z: dopuszczalnym ruchem osobowym i towarowym; 14,9 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 17,2 tys. m² ogółem; 25 pasami ruchu, w tym 10 dla samochodów osobowych, 2 dla autobusów i 13 dla samochodów ciężarowych; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 895,3 tys. samochodów osobowych, 19,0 tys. autobusów, 343,4 tys. samochodów ciężarowych i 2.734,4 tys. osób, tj. 3,4 tys. pojazdów i 7,5 tys. osób na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Dorohusku oraz IC w Białej Podlaskiej i UC w Lublinie/OC w Dorohusku, a także: GIW i GSS-E w Dorohusku oraz WIORiN i WIJHAR-S w Lublinie.
5. **Zosin-Ustilug** (Ukraina) – w trakcie kompleksowej rozbudowy w latach 2011-2014, z: dopuszczalnym ruchem osobowym; 8,3 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 6,8 tys. m² ogółem; 5 pasami ruchu, wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 555,1 tys. samochodów osobowych, 1,9 tys. autobusów, i 1.815,5 tys. osób, tj. 1,5 tys. pojazdów i 5,0 tys.

⁵ Wydział Zwalczenia Przystępczości Izby Celnej w Białej Podlaskiej (IC) i Urząd Celny (UC) w Białej Podlaskiej/Oddział Celny w Koroszczynie.

⁶ Placówka Straży Granicznej w Terespolu – jednostka organizacyjna Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (NOSG).

⁷ Graniczny Inspektorat Weterynarii (w tym przypadku – w Koroszczynie).

⁸ Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna (w tym przypadku w Koroszczynie).

⁹ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie (w tym przypadku – Oddział Graniczny w Koroszczynie).

¹⁰ Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Lublinie (w tym przypadku – Oddział w Białej Podlaskiej).

¹¹ 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. SG podjęła działania o wprowadzenie tego rozwiązania na stałe.

osób na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Hrubieszowie oraz IC w Białej Podlaskiej i UC w Zamościu/OC w Zosinie.

6. **Hrebenne-Rawa Ruska** (Ukraina) z: dopuszczalnym ruchem osobowym i towarowym; 13,7 ha powierzchni terenu oraz obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 21,5 tys. m² ogółem; 17 pasami ruchu, w tym 9 dla samochodów osobowych, 2 dla autobusów i 6 dla samochodów ciężarowych; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 1.085,6 tys. samochodów osobowych, 24,7 tys. autobusów, 125,3 tys. samochodów ciężarowych i 2.712,0 tys. osób, tj. 3,4 tys. pojazdów i 7,4 tys. osób na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Hrebennem oraz IC w Białej Podlaskiej i UC w Zamościu/OC w Hrebennem, a także: GIW¹² i GSS-E w Hrebennem, oraz WIORIN i WIJHAR-S w Lublinie.
7. **Dołhobyczów-Uhrynów** (Ukraina) – w badanym okresie (2011-2013) przejście było w budowie, 15 kwietnia 2014 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie i rozpoczęto przekazywanie obiektów, wyposażenia, urządzeń i sprzętu SC i SG. Przejście to, wg stanu na 15.04.2014 r., posiadało 14 pasów ruchu dla samochodów osobowych, a docelowo, po wykonaniu II etapu budowy ma uzyskać dodatkowo cztery pasy ruchu dla pojazdów ciężarowych do 3,5 t masy całkowitej. Projektowa przepustowość tego przejścia wynosi 5.030 pojazdów na dobę¹³.

kolejowych:

1. **Terespol-Brześć** (Białoruś) z: ruchem osobowym i towarowym; dwoma torami (tzw. „szerokim” i „normalnym”) prowadzącymi od granicy państwa do stacji granicznej Terespol; dwoma peronami i budynkiem odpraw¹⁴ o pow. 2,9 tys. m² oraz garażami (6 boksów); wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 4,8 tys. pociągów osobowych i 9,6 tys. pociągów towarowych, tj. ok. 40 pociągów na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Terespolu oraz IC i UC w Białej Podlaskiej/Oddział Celny (OC) w Terespolu. W ramach tego przejścia funkcjonuje wyodrębniony organizacyjnie Punkt Odpraw Weterynaryjnych, Fitosanitarnych, Sanitarnych i Celnych (POWFSiC) w Kobylanach z dopuszczalnym ruchem towarowym, gdzie LZOPG, dla potrzeb odpowiednich służb granicznych, dzierżawi od spółek kolejowych objekty o powierzchni pomieszczeń ogółem 2,6 tys. m².
2. **Dorohusk-Jagodzin** (Ukraina) z: ruchem osobowym i towarowym; „szerokim” i „normalnym” torem prowadzącym od granicy państwa do stacji granicznej Dorohusk; dwoma peronami i budynkiem odpraw¹⁵ o pow. 1,9 tys. m²; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 0,7 tys. pociągów osobowych i 0,9 tys. pociągów towarowych, tj. ok. 4-5 pociągów na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Dorohusku oraz IC w Białej Podlaskiej i UC w Lublinie/OC w Dorohusku.
3. **Hrubieszów-Włodzimierz Wołyński** (Ukraina) z: dopuszczalnym ruchem towarowym i osobowym (ruch pociągów osobowych na przejściu tym w latach 2011-2013 nie odbywał się); 16 „szerokimi” (wyłącznie) torami w rejonie odpraw; pomieszczeniami o pow. 0,8 tys. m² w budynku stacji, dzierżawionymi od LHS Sp. z o.o. w Zamościu; wielkością ruchu w 2013 r. na poziomie 6,8 tys.

¹² GIW w Koroszczyńce/Posterunek Kontroli Granicznej w Hrebennem.

¹³ 4.000 samochodów osobowych, 1.000 samochodów ciężarowych i 30 autobusów.

¹⁴ Oddany do użytku w sierpniu 2011 r.

¹⁵ Oddany do użytku w kwietniu 2014 r.

pociągów towarowych, tj. ok. 19 pociągów na dobę. Na przejściu tym kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze PSG w Hrubieszowie oraz IC w Białej Podlaskiej i UC w Zamościu/OC w Hrubieszowie, a także właściwy GIW¹⁶ i GSS-E¹⁷ oraz WIORiN i WIJHAR-S w Lublinie.

4. **Hrebenne-Rawa Ruska** (Ukraina) z: dopuszczalnym ruchem osobowym; jednym peronem z dwoma torami; pomieszczeniami w budynku stacji dla SC i SG o pow. ogółem 0,2 tys. m². Przejście to było nieczynne w badanym okresie¹⁸.

W latach 2011-2013 LZOPG zarządzał 11 ww. przejściami granicznymi, w tym siedmioma drogowymi o łącznej powierzchni terenu 78,4 ha, z obiektami kubaturowymi i wiatami o powierzchni 98,2 tys. m² ogółem oraz czterema kolejowymi, z obiektami kubaturowymi o łącznej powierzchni 8,4 tys. m².

W myśl § 5 ust. 1 Statutu – nadzór nad działalnością LZOPG sprawuje Wojewoda Lubelski przy pomocy dyrektorów wydziałów właściwych do spraw finansów i inwestycji. Zgodnie zaś z § 5 ust. 2 Statutu – Dyrektor LZOPG zobowiązany jest do uzgadniania z Wojewodą Lubelskim planów inwestycyjnych oraz informowania o ich realizacji.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym LZOPG, zatwierdzonym przez Wojewodę Lubelskiego 25 marca 2011 r., Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy Wydziałów Zamiejscowych Obsługi Przejść Granicznych w Zamościu¹⁹ i Koroszczynie²⁰. Realizację zadań w zakresie inwestycyjnym, finansowym, kadrowym i innym zapewniają służby LZOPG zlokalizowane w siedzibie Zarządu w Chełmie, w tym Wydział Infrastruktury (12 osób), Wydział Organizacji i Kadr (9), Wydział Finansowy (10), Zespół ds. Utrzymania (6), Wieloosobowe stanowisko ds. Zamówień Publicznych (4) i inne samodzielne stanowiska (4 - m.in. ds. bhp., poż.).

(dowód: akta kontroli str. 4-33)

1.1.2 Majątek zarządzany przez LZOPG, w tym udostępniony SC i SG.

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 granicznych²¹, a w niespełna 0,2% - dla potrzeb wykonywania innych zadań przez służby zlokalizowane w siedzibie Zarządu w Chełmie i w administracji ww. Wydziałów Zamiejscowych Obsługi Przejść Granicznych. 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 graniczne²² - 7,2%. Średnie umorzenie majątku na koniec badanego okresu²³

¹⁶ GIW w Koroszczynie/Posterunek Kontroli Granicznej w Hrubieszowie.

¹⁷ GSS-E w Hrebennem/Punkt Granicznej Kontroli Sanitarno-Epidemiologicznej w Hrubieszowie.

¹⁸ Nieczynne od lipca 2005 r.

¹⁹ Obsługa przejść granicznych w: Dorohusku (drogowego (dpg) i kolejowego (kpg)), Hrubieszowie (kpg), Zosinie (dpg) i Hrebennem (dpg i kpg), a od maja 2014 r. – także w Dolhobyczu (dpg). W maju 2014 r. Wydział zatrudniał 77 osób, w tym 72 osoby na stanowiskach obsługi bezpośredniej.

²⁰ 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.

²¹ W tym DPG w Dolhobyczu, na którym to przejściu majątek (infrastruktura, wyposażenie, urządzenia i sprzęt kontrolny) został zakupiony dla potrzeb przejścia, ale faktycznie, w okresie objętym badaniem (2011-2013), nie był jeszcze wykorzystywany.

²² Straż Graniczna, Służba Celna i sanitarno-epidemiologiczna oraz Inspekcje: weterynaryjna, ochrony roślin i nasiennictwa, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

²³ 31 grudnia 2013 r.

wynosiło 33,7%, z czego w najmniejszym stopniu umorzono 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 (86%)²⁴ majątku, wykorzystywanego na przejściach granicznych dla potrzeb ruchu granicznego i kontroli wykonywanej przez odpowiednie służby, administrował bezpośrednio Zarząd, bez formalnego przekazywania go służbom wykonującym zadania kontrolne. Tylko 14% majątku LZOPG przekazało formalnie służbom, sporządzając w tym zakresie stosowne dokumenty, w tym Służbie Celnej 9,8% (majątek o wartości początkowej 63,5 mln zł), Straży Granicznej 3,9% (25,4 mln zł) i pozostałym służbom kontrolnym²⁵ 0,3% (2,1 mln zł). W najmniejszym stopniu (27,4%) zużyty był majątek administrowany bezpośrednio przez LZOPG oraz przekazany formalnie do użytkowania SG (32,9%). Majątek przekazany do użytkowania SC umorzony był w 83%, w tym przekazany Wydziałowi Zwalczenia Przemocności Izby Celnej w Białej Podlaskiej (głównie urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów i bagażu) – w 100%. Majątek przekazany do użytkowania innym służbom umorzony był w 92,9% do 97,2%.

Największa część (28,2%) majątku zarządzanego przez LZOPG zlokalizowana była na DPG w Kukurykach (łącznie z terminalem samochodowym w Koroszczynie). Istotną częścią majątku zarządzanego przez LZOPG dysponowały cztery inne Drogowe Przejścia Graniczne w: Hrebennem (18,0%), Dorohusku (17,1%), Terespolu (15,4%) i Zosinie²⁶ (12,6%). Najmniejszą część majątku LZOPG udostępniało służbom wykonującym zadania kontrolne na KPG w Hrubieszowie, Hrebennem i Dorohusku²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 34-89)

1.1.3 Wykonywanie przez LZOPG obowiązków na rzecz SC i SG - w zakresie zapewnienia im niezbędnych do wykonywania kontroli na przejściach granicznych obiektów i pomieszczeń z ich wyposażeniem, urządzeń i sprzętu kontrolnego - zbadano na próbie 237 pozycji potrzeb zgłoszonych w latach 2011-2013 do Zarządu przez Służbę Celną i Straż Graniczną. Ich realizacja przedstawiała się następująco:

- z 237 pozycji zgłoszonych potrzeb LZOPG zrealizował 59, tj. 24,9%, przy czym w 2011 r. wskaźnik ten wyniósł 39,2%, w 2012 r. 25,5%, a w 2013 r. 1,9%. W związku z decyzją²⁸ Ministra Finansów w sprawie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2013, mającej na celu ograniczenia wydatków budżetu państwa w 2013 roku, LZOPG zmuszony był do ich zmniejszenia o minimum 5%. W efekcie decyzji budżetowej Wojewody Lubelskiego z 31 października 2013 r. plan wydatków LZOPG zmniejszony został o kwotę 23.852 tys. zł, w tym wydatków bieżących o 470 tys. zł, inwestycyjnych o 23.367 tys. zł i na zakupy inwestycyjne o 15 tys. zł;
- LZOPG, po analizie zasadności zgłoszonych potrzeb, odmówił przyjęcia do realizacji 24 pozycji²⁹, tj. 10,1%, m.in. z powodu zapewnienia w 2011 r. pełnego wyposażenia w ramach zadania „Rozbudowa kolejowego przejścia granicznego w Terespolu” (10 pozycji z 2012 r.), a zgłoszone potrzeby dotyczyły elementów wyposażenia dla funkcjonariuszy celnych z tego

²⁴ Według wartości początkowej.

²⁵ Służbom: weterynaryjnym, sanitarnym, ochrony roślin i nasiennictwa, kontroli jakości artykułów rolno-spożywczych.

²⁶ Na DPG w Zosinie w trakcie kontroli trwała kompleksowa rozbudowa przejścia.

²⁷ W kwietniu 2014 r. na KPG w Dorohusku przekazano do użytku służbom kontrolnym nowy budynek i wyposażenie o łącznej wartości 11 mln zł.

²⁸ Nr FS2/414/1-06/TMB/2013 z 16.07.2013 r.

²⁹ W 2011 r. - 8 pozycji, w 2012 r. - 15 pozycji, w 2013 r. - 1 pozycja.

przejścia. Powodem odmowy było również niewyposażenie przez LZOPG służb granicznych w materiały eksploatacyjne do drukarek i kserokopiarek (4 pozycje z 2011 r.), niezasadność realizacji potrzeby (5 pozycji z 2012 r.), czy też fakt, iż potrzeba dotyczyła urządzeń niebędących własnością LZOPG³⁰;

- z powodu braku środków finansowych nie podjęto realizacji 78 pozycji; tj. 32,9% zgłoszonych potrzeb, przy czym najwięcej (33) w 2013 r.,
- 73 pozycje zgłoszonych potrzeb (30,8%) zaplanowano do realizacji w latach następnych, z tego 21 w planowanej w przyszłych latach modernizacji³¹, 21 ujęto w planach najbliższych trzech lat, a 31 w okresie 4 do 6 lat od zgłoszenia potrzeb, tj. w latach 2015-2017,

LZOPG nie podjął działań na rzecz realizacji trzech pozycji zgłoszonych potrzeb (1,3%), które uznał za niecelowe lub niemożliwe do realizacji ze względu na uwarunkowania lokalowe, bądź nieuwzględnienia zgłaszanej potrzeby w uzgodnionym przez SG projekcie.

Niezrealizowane potrzeby dotyczyły:

- obiektów i elementów infrastruktury, np.: pawilonów kontrolerskich (Sławatycze), zadaszenia „zielonego pasa” (Hrebenne), budowy wiaty w części przejścia dla pojazdów ponadgabarytowych (Hrebenne), szlabanów na pasach ruchu, zadaszenia nad urządzeniem RTG (Hrebenne),
- urządzeń biurowych, np.: kserokopiarek, komputerów, drukarek, niszczarek, szafek i lampek biurkowych,
- urządzeń i sprzętu kontrolnego, np.: czytników paszportów, urządzeń do przepompowywania paliwa, fiberoskopu, wykrywacza metali, podestu ruchomego do kontroli wagonów i cystern (Dorohusk), wagi dla pojazdów ponadgabarytowych, wideoendoskopów, testerów uniwersalnych UV, lup typu Regula, montażownic do kół samochodowych,
- instalacji i systemów w obiektach, oraz urządzeń z nimi związanych, np.: klimatyzacji, kamer monitoringu, dodatkowego oświetlenia rejonów odpraw pociągów towarowych (Terespol),
- spraw remontowych i modernizacji, np. zainstalowania urządzenia do transportu osób niepełnosprawnych w budynku Kolejowego Przejścia Granicznego (KPG) w Terespolu (odmowa w 2011 r., gdyż nie przewidziano tego w projekcie rozbudowy przejścia), przebudowy analogowego systemu monitoringu na system cyfrowy (Koroszczyn, potrzeba z 2012 r. - przewidziana do realizacji w ramach modernizacji drogi celnej), zabezpieczenia powierzchni ramp powłoką antypoślizgową (Koroszczyn).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że głównym powodem niepełnej realizacji potrzeb SC i SG był brak odpowiedniej ilości środków finansowych, jakie LZOPG otrzymywał na kolejny rok budżetowy, a do pełniejszej ich realizacji mogłoby się przyczynić (oprócz przyznawania większych środków dla LZOPG):

- składanie zapotrzebowań przez SC i SG w II i IV kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy,
- wcześniejsze przyznawanie Zarządowi środków z rezerwy celowej (dotychczas – w II połowie września),
- wprowadzenie możliwości ujmowania niezrealizowanych wydatków na inwestycje LZOPG w wykazie środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,

³⁰ Przystarzałe technologicznie komputery - własność PKP.

³¹ W planowanych modernizacjach Drogowych Przejść Granicznych w Zosinie i Sławatyczach.

- stworzenie możliwości dokonywania zakupów we własnym zakresie drobnego sprzętu kontrolnego i urządzeń do kontroli na przejściach granicznych przez służby wykonujące kontrolę na przejściach granicznych.
(dowód: akta kontroli str. 90-116, 429-437, 449-452)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Koszty utrzymania przejść granicznych.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez LZOPG w latach 2011-2013 wyniosły 288,5 mln zł ogółem, w tym bieżące – 66,7 mln zł³² (23,1%), inwestycyjne – 216,8 mln zł (75,1%) i na zakupy inwestycyjne – 5,0 mln zł (1,8%). Wydatki bieżące były przeznaczone w szczególności na zakup materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych i pozostałych – łącznie 33,1 mln zł (49,7% wydatków bieżących), wynagrodzenia i pochodne³³ – 25,3 mln zł (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%). Analiza wydatków bieżących w poszczególnych latach badanego okresu wykazała, że w 2012 roku wyniosły one 23,5 mln zł i były o 18,3 % większe od poniesionych w 2011 roku (19,9 mln zł), a w 2013 roku były o 0,9% mniejsze od roku poprzedniego. Wzrost w 2012 roku, w stosunku do roku poprzedniego, nastąpił w nw. paragrafach:

- § 3020 – wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń - z 95,3 tys. zł w 2011 r. do 135,2 tys. zł w 2012 r., tj. o 41,9%,
- § 421³⁴ – zakup materiałów i wyposażenia - z 3 010,8 tys. zł do 3 682,7 tys. zł (22,3%),
- § 4260 – zakup energii – z 3 715,5 tys. zł do 4 390,1 tys. zł (18,2%),
- § 4270 – zakup usług remontowych – z 1 668,1 tys. zł do 2 917,4 tys. zł (74,9%),
- § 4300 – zakup usług pozostałych – z 763,9 tys. zł do 980,1 tys. zł (28,4 %),
- § 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz, opinii – z 4,9 tys. zł do 49,0 tys. zł (890%),
- § 4430 – różne opłaty i składki – z 200,0 tys. zł do 288,7 tys. zł (44,4%),
- § 4520 – opłaty na rzecz budżetów j.s.t. – ze 161,7 tys. zł do 323,0 tys. zł (99,7%).

Analiza wyjaśnień Głównej Księgowej LZOPG wykazała, że większe wydatki w 2012 r. w ww. paragrafach, w stosunku do roku 2011, były uzasadnione.

Analiza planów LZOPG i planów po zmianach wykazała, że w planach wydatki na zakup energii oraz usług: remontowych, zdrowotnych i pozostałych określano na poziomie niższym od faktycznych potrzeb. Kwoty w planach po zmianach w latach 2011-2013, w zakresie ww. wydatków, były większe od kwot określonych w planach finansowych na dany rok od 39,8% (2012 r. – zakup materiałów i wyposażenia) do 234,5% (2011 r. - zakup energii). W poszczególnych latach badanego okresu zwiększenia lub zmniejszenia planów o więcej niż 30% kwot pierwotnie planowanych stwierdzono:

- w 2011 r. w 15 paragrafach wydatków na 26, w których wydatki planowano (58%),
- w 2012 r. w 13 paragrafach wydatków na 27, w których wydatki planowano (48%),
- w 2013 r. w 12 paragrafach wydatków na 28, w których wydatki planowano (43%),

³² Wydatki w paragrafach od § 3020 do § 4700.

³³ W tym 2,4 mln zł kosztów 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 stanowiły 80% kosztów.

³⁴ Paragrafy: 4210, 4211, 4212.

przy czym zmniejszenia wydatków powyżej 30% kwot pierwotnie planowanych miały miejsce tylko w 6 przypadkach³⁵. Największa zmiana w planowanych kwotach wydatków miała miejsce w 2012 r. i dotyczyła zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz, opinii (§ 4390), gdzie kwota w planie po zmianach (93,8 tys. zł) była prawie 19 razy większa od pierwotnie planowanej, a faktyczne wykonanie wyniosło 49,0 tys. zł, tj. 52,2% planu po zmianach.

Główna Księgowa Zarządu wyjaśniła, że przyczyną ww. rozbieżności kwot planowanych w stosunku do faktycznych potrzeb LZOPG było przyznawanie Zarządowi każdego roku budżetowego niewielkich środków finansowych w stosunku do potrzeb, w związku z czym Zarząd po kilka razy w roku występował o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 22 i 57), w zależności od ilości środków odprowadzonych na rachunek dochodów budżetu państwa.

Analiza wyjaśnień dotyczących różnic w poszczególnych paragrafach wykazała, że były one uzasadnione, w tym różnica planu po zmianach w stosunku do planu pierwotnego w § 4390, która wynikała z konieczności opracowania ekspertyzy płyt betonowych na Drogowym Przejściu Granicznym w Kukurykach. Kwota zwiększenia pochodziła z rezerwy celowej (poz. 22), a jej wielkość określona została po rozpoznaniu cen rynkowych w tym zakresie. Wybrana oferta miała dużo niższą cenę od zabezpieczonych środków, a ze względu na źródło ich pochodzenia - nie było możliwości dokonania korekty (zmniejszenia) w planie finansowym.

Remonty, legalizacje i konserwacje urządzeń i sprzętu, w tym urządzeń i sprzętu kontrolnego, Zarząd wykonywał w oparciu o wcześniej opracowywane plany, w których, w podziale na przejścia, wyodrębniał poszczególne pozycje remontowe, wymieniając m.in. urządzenia i sprzęt, markę/typ i ilość sztuk, ewentualny okres gwarancyjny, datę ostatniego i planowanego przeglądu konserwacyjnego lub legalizacji oraz planowany koszt i wykonawcę. Analiza tych planów wykazała, że w latach 2011-2013 LZOPG planował wydatkować na ten cel ogółem 2,3 mln zł³⁶, tj. 3,4% wydatków bieżących ogółem. Plany w zakresie rzeczowym zrealizowano w 91,3 %³⁷. 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%). Natomiast na pozostałych przejściach, wykonanie rzeczowe planów w latach 2011-2013 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.

Analiza sprawozdań z wykonania planów poszczególnych lat badanego okresu wykazała, że na 497 pozycji zaplanowanych nie zrealizowano 43 (8,7%). Badanie 34 niezrealizowanych pozycji o łącznej kwocie planowanych kosztów 143,4 tys. zł wykazało, że dotyczyły one:

- 5 pozycji na w DPG w Kukurykach na sumę 26,1 tys. zł planowanych kosztów: trzech urządzeń UPS, ręcznego monitora promieniowania, monitoringu,

³⁵ W 2011 r. - 3, w 2012 r. - 2, w 2013 r. - 1.

³⁶ 823,1 tys. zł w 2011 r., 782,5 tys. zł w 2012 r. i 686,0 tys. zł w 2013 r.

³⁷ Liczba pozycji wykonanych do planowanych.

- 4 pozycji w POWFSiC w Kobylanach na sumę 12,5 tys. zł: trzech agregatów prądotwórczych, klimatyzatorów,
- 3 pozycji na DPG w Terespolu na sumę 18,2 tys. zł: ciągnika, klimatyzatorów i agregatu prądotwórczego,
- 8 pozycji na DPG w Dorohusku na sumę 63,4 tys. zł: urządzenia dozymetrycznego, systemu sterowania TCS, mobilnego urządzenia RTG, badania instalacji i urządzeń elektrycznych, kurtyn powietrznych, przepompowni wód, centrali telefonicznej,
- 1 pozycji na 12,8 tys. zł planowanych kosztów – wag statycznych.

W 9 przypadkach badanie wykazało wykonanie napraw/legalizacji, mimo że nie wykazano tego faktu w sprawozdaniach³⁸, w trzech przypadkach urządzenie zdemontowano (urządzenie RTG i agregat prądotwórczy – DPG Zosin 2013 r.) lub zlikwidowano (urządzenie dozymetryczne EKO-C – KPG Hrubieszów).

Po zakończeniu roku Wydziały Zamiejscowe LZOPG w Koroszczynie i Zamościu sporządzały sprawozdania z wykonania planów, o których wyżej mowa, wykazując w nich realizację poszczególnych pozycji planów oraz poniesione koszty.

(dowód: akta kontroli str. 117-174, 183-184)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym postępowaniu Kierownika Wydziału Zamiejscowego w Koroszczynie w zakresie legalizacji wagi statycznej na terenie DPG w Kukurykach w 2013 r. Zgodnie z załącznikiem nr 1A (poz. 6) do umowy Nr 19/ZP/11 z dnia 31 marca 2011 r., zawartej przez LZOPG z firmą MASA Zenon Kolankowski w m. Reblino – przedmiotem usługi miało być wykonanie przez tę firmę legalizacji pięciu wag dynamicznych i jednej wagi statycznej na terenie DPG w Kukurykach za cenę 34.039,02 zł. Z przyczyn niezależnych od LZOPG Zarząd zmuszony był do ograniczenia zakresu tej usługi do legalizacji jednej wagi statycznej, rezygnując z legalizacji pięciu wag dynamicznych, o czym powiadomił ww. firmę pismem TU-4062/24/13 z 10 kwietnia 2013 r. Nie podjęto jednak żadnych negocjacji z wykonawcą w zakresie ustalenia ceny dla zmniejszonego zakresu robót, a warunki umowy nie określały sposobu postępowania w takich przypadkach. Za legalizację jednej wagi statycznej zapłacono 28.135,02 zł, tj. o 18.023 zł więcej niż wynosiła cena oferowana przez ww. firmę za legalizację jednej wagi statycznej na DPG w Hrebennem w grudniu 2015 r.³⁹ i o 14.777 zł więcej niż wynosiła oferta ww. firmy za legalizację jednej wagi statycznej na DPG w Dorohusku w czerwcu 2014 r.⁴⁰, tj. na przejściach położonych w większej odległości od siedziby ww. firmy niż DPG w Kukurykach. Pomimo że w kwietniu 2013 r. została wykonana legalizacja tylko jednej wagi statycznej, bez pięciu wag dynamicznych, o czym mowa wyżej, Kierownik ww. Wydziału, sprawdzając pod względem merytorycznym fakturę⁴¹ za tę usługę, potwierdził jej wykonanie zgodnie z umową, stwierdzając jednocześnie, że kwotę za legalizację wag pomniejszono zgodnie z załączonym pismem, które było odpowiedzią ww. firmy na zapytanie LZOPG z prośbą o wyjaśnienie wysokości ceny za usługę.

³⁸ DPG Kukuryki - trzy agregaty prądotwórcze i UPS w 2011 r. oraz suwnica, podest nożycowy i ruchomy, podnośnik platformowy i rampy nastawne – w 2012 r.

³⁹ Przy legalizacji dwóch wag statycznych jednocześnie - postępowanie przetargowe TZ-4311/2/14 – załącznik 2B.

⁴⁰ Postępowanie przetargowe TZ-4311/2/14 – załącznik 2A

⁴¹ Faktura FVS/115/2013 z 1 maja 2013 r.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴² – wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Kierownik Wydziału Zamiejscowego w Koroszczyźnie wyjaśnił, że:

- potwierdził fakturę pod względem merytorycznym ponieważ wykonano prace na podstawie załącznika nr 1A i pisma TU-4062/24/13 z 10.04.2013 r.,
- nie było prowadzone odrębne postępowanie na legalizację wagi, o której wyżej mowa, ponieważ obowiązywała ww. umowa,
- decyzję o zastosowaniu ceny za legalizację wagi, o której wyżej mowa, podjęła firma MASA, a nie było możliwe przesunięcie terminu legalizacji wagi, ze względu na jej niezbędność do funkcjonowania DPG w Kukurykach, zaś telefoniczne negocjacje z przedstawicielem tej firmy nie dały pozytywnego rezultatu.

Zgodnie z procedurą kontroli zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, obowiązującą w LZOPG⁴³ - kontrola merytoryczna dokonania wydatku polega na sprawdzeniu zgodności przedmiotu zamówienia z umową lub wnioskiem, w szczególności co do terminu, ceny i jakości oraz potwierdzeniu odbioru dostawy lub świadczenia usług.

W grudniu 2013 r. koszt przygotowania do legalizacji i legalizacji jednej wagi dynamicznej, przedstawiony w ofercie firmy MASA dla LZOPG określony został na kwotę 5.038,08 zł brutto, co oznacza maksymalny łączny koszt legalizacji pięciu wag dynamicznych 25.190,40 zł. Szacunkowy koszt legalizacji jednej wagi statycznej, przy ww. cenie legalizacji wagi dynamicznej, wynosiłby dla rozważanego przypadku ok. 8.848 zł, co daje w stosunku do ceny zapłaconej⁴⁴ różnicę 19.287 zł.

Upoważniony przedstawiciel firmy MASA wyjaśnił, że:

- ceny usług świadczonych przez firmę są cenami ruchomymi i kalkulowane są indywidualnie dla danych zadań,
- celem kalkulacji jest przygotowanie takiej oferty, która spowoduje wygenerowanie możliwie największego zysku, a jednocześnie pozwoli wygrać przetarg,
- dopiero 6 dni przed planowanymi pracami firma MASA otrzymała informację od LZOPG o zredukowaniu zadania do legalizacji jednej wagi statycznej, co uniemożliwiło firmie zaplanowanie innych możliwych prac do wykonania w tym czasie,
- LZOPG nie zwracał się do firmy MASA w żadnej formie o przedstawienie kosztów legalizacji jednej wagi statycznej, przed jej wykonaniem, a zwrócił się o wyjaśnienie wysokości faktury po wykonaniu zadania.

(dowód: akta kontroli str. 455-460, 463-491)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę sporządzania rzetelnych sprawozdań z wykonania planu remontów, napraw i legalizacji, celem zapewnienia podejmowania właściwych decyzji w sprawowaniu kontroli zarządczej.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴³ Zarządzenie Nr 18 z dnia 22.04.2011 r. Dyrektora LZOPG w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w LZOPG.

⁴⁴ 28.135,02 zł.

1.3. Sprawność działań LZOPG w zakresie napraw i legalizacji urządzeń i sprzętu kontrolnego.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej przeglądów, napraw i legalizacji 18 szt. różnych urządzeń i sprzętu kontrolnego, o wartości początkowej 16 mln zł⁴⁵, takich jak: przewoźny i stacjonarny system RTG, wagi dynamiczne i statyczne (pomostowe), bramki radiometryczne, radiometr i ręczny monitor promieniowania – poddawanych w badanym okresie przeglądom konserwacyjnym, naprawom lub legalizacjom łącznie 36 razy- ustalono, że:

- w 29 przypadkach (81%) urządzenia i sprzęt LZOPG przekazywał do przeglądów, napraw i legalizacji w dniu zgłoszenia takiej potrzeby (24) lub w dniu następnym (5), naprawy trwały średnio 2 dni, a ich zwrot SC lub SG następował w dniu wykonania przeglądu, legalizacji lub naprawy sprzętu (22) lub w dniu następnym (7),
- w przypadku siedmiu napraw pięciu urządzeń⁴⁶ 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 (6) lub w dniu następnym (1).

Analiza siedmiu ww. napraw wykazała, że czas ich trwania był niezależny od LZOPG, a wszystkie te przypadki dotyczyły napraw urządzeń 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.

Analizę postępowania LZOPG w zakresie wykorzystywania praw gwarancyjnych przy dokonywaniu napraw przeprowadzono na 10 takich naprawach, jakim w latach 2011-2013 poddano środki trwałe i wyposażenie⁴⁷ o łącznej wartości początkowej 388,5 tys. zł, umorzone łącznie w 68%. W ośmiu przypadkach wykorzystywane były one przez SC, a w dwóch – przez SG. W ośmiu przypadkach LZOPG przekazał do napraw gwarancyjnych uszkodzone urządzenia w dniu zgłoszenia przez SC lub SG ich niesprawności, w jednym przypadku - w dniu następnym, a w jednym – dwa dni po otrzymaniu zgłoszenia. W siedmiu przypadkach naprawy wykonano w terminie dwóch tygodni, a w trzech – w terminie 18-27 dni od przekazania przez LZOPG urządzeń do naprawy⁴⁸. We wszystkich przypadkach naprawy wykonywane były w oparciu o umowy zawarte na dostawy urządzeń i sprzętu, który uległ uszkodzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 175-186, 438-440, 449-452)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁴⁵ Umorzonych łącznie w 97,6%.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Urządzenia RTG, komputery, czytnik paszportów, latarka i tablica LED.

⁴⁸ Latarka, komputer, czytnik paszportów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak skutecznych działań LZOPG na rzecz podjęcia decyzji wobec dwóch urządzeń RTG⁴⁹ w terminalu samochodowym w Koroszczynie (DPG w Kukurykach) o ich naprawie, sprzedaży lub likwidacji. Urządzenia te, trwale nieczynne od 4 i 5 lat⁵⁰, zostały zastąpione w 2010 r. urządzeniami własnymi Izby Celnej w Białej Podlaskiej. Pomimo, że Izba już w lipcu 2011 roku zgłosiła chęć przekazania uszkodzonych urządzeń do LZOPG, Zarząd nie podjął przez kolejne 3 lata działań, poza prowadzoną z Izbą Celną korespondencją, mających na celu naprawę, sprzedaż lub likwidację tych urządzeń. Do czasu zakończenia kontroli (30 maja 2014 r.) LZOPG nie przyjął od Izby Celnej tych urządzeń, uzasadniając to ich niekompletnością⁵¹. Zdaniem NIK, problem ten winien być w najbliższym czasie przez Zarząd ostatecznie rozwiązany, dotyczy bowiem urządzeń trwale nieczynnych i całkowicie zamortyzowanych.

NIK zwraca również uwagę na potrzebę podejmowania prób podpisania umów w odniesieniu do sprzętu kontrolnego naprawianego dotychczas w trybie bezumownym, o czym świadczą przedstawione wyżej dane w tym zakresie. Zasadnym wydaje się również uwzględnianie stosownych warunków przyszłych umów przy udzielaniu zamówień na dostawy sprzętu, gwarantujących w przyszłości sprawne dokonywanie jego napraw.

1.4. Prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych przejść granicznych oraz prowadzenie okresowych przeglądów tych obiektów.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem wykonywania obowiązków w zakresie prowadzenia ksiąg i okresowych przeglądów obiektów budowlanych, zarządzanych przez LZOPG, objęto 18 obiektów budowlanych⁵² z wszystkich drogowych przejść granicznych (oprócz DPG w Dołhobyczowie).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵³ LZOPG, jako zarządca obiektów, prowadził książki obiektu budowlanego dla wszystkich obiektów objętych badaniem. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy dokonywano okresowych (rocznych) przeglądów stanu technicznego 17 obiektów objętych badaniem. W myśl art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego – protokoły z przeglądów obiektów budowlanych dołączano do ksiąg obiektów. Spełniano również wymóg prowadzenia okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 - co najmniej raz na 5 lat. Przeglądy przeprowadzał pracownik LZOPG, specjalista konstrukcyjno-budowlany, posiadający uprawnienia budowlane nr 257/CH/81. W przypadku dwóch obiektów, których powierzchnia dachów przekraczała 2.000 m², zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3, przeglądy okresowe przeprowadzano dwa razy w roku w terminach określonych w tym przepisie, tj. do 31 maja i do 30 listopada.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁴⁹ Urządzenia rentgenowskie typu Heimenn Silhouette, nr inw. 00661 i 00676 o wartości początkowej (odpowiednio) 2.128.844,18 zł i 2 265.596,41 zł, całkowicie umorzone już w 2007 r.

⁵⁰ Jedno z urządzeń było uszkodzone od czerwca 2009 r. (zdemontowane w marcu 2010 r.), a drugie od lipca 2010 r.

⁵¹ Brak działań w wymienionym zakresie Dyrektor LZOPG uzasadniał brakiem środków na utylizację tych urządzeń.

⁵² DPG Kukuryki – nr inw.: 00421, 00438, 00655; DPG Terespol – nr inw.: 00601, 00612, 00613, 02185; DPG Sławatycze – nr inw.: 00551, 00565; DPG Dorohusk – nr inw.: 00073, 00103, 00112, 00915; DPG Zosin – nr inw. 02094; DPG Hrebenne – nr inw.: 00340, 01426, 01431, 01442.

⁵³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Wbrew obowiązki, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego – nie dokonywano w latach 2011-2013 okresowych (rocznych) przeglądów budynku kontroli specjalnej (nr inw. 00612) na DPG w Terespolu, o wartości początkowej 183,9 tys. zł, umorzonego na koniec 2013 r. w 29,2%. W odniesieniu do tego obiektu nie wypełniono również wymogu przeprowadzania przeglądów okresowych (co najmniej raz na 5 lat), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy, gdyż ostatni taki przegląd miał miejsce w 2004 roku.

Z wyjaśnień Kierownika Zespołu DKPG w Terespolu⁵⁴ wynika, że w latach 2011-2013 obiekt nie był użytkowany przez SC, a 31 marca 2014 r. (w wyniku ustaleń kontrolera NIK), kontrola taka (raz na 5 lat) została przeprowadzona. W efekcie jej zaleceń podjęto szereg działań⁵⁵ mających na celu przywrócenie tego obiektu do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 187-334)

1.5. Sprawność działań LZOPG w przekazywaniu do użytku zakupionych środków trwałych i ujmowaniu ich w ewidencji księgowej.

Opis stanu faktycznego

Badanie sprawności działań LZOPG w przekazywaniu do użytku zakupionych środków trwałych oraz ich ujmowaniu w ewidencji księgowej, przeprowadzono na próbie 18 dowodów OT – przyjęcia środków trwałych, wystawionych w latach 2011-2013, którymi przyjęto na stan 32 środki trwałe⁵⁶ o łącznej wartości początkowej 63,8 mln zł, których umorzenie według stanu na 31 grudnia 2013 r. wynosiło 2,1 mln zł, tj. 3,3%.

Analiza dat zakupu lub wytworzenia środków trwałych oraz dat wystawionych dowodów OT wykazała, że środki zostały ujęte w księdze inwentarzowej LZOPG w miesiącu ich nabycia lub wytworzenia, bądź zakończenia zadania inwestycyjnego – nie później niż w miesiącu przekazania ich do użytkowania – zgodnie z art. 16 d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵⁷. 13 dowodów OT wystawiono w miesiącu, w którym nabyto/wytworzono 29 z objętych badaniem środków trwałych, w terminie od ośmiu do 13 dni od dnia ich nabycia/wytworzenia. W czterech przypadkach dowody OT wystawiono po 27-247 dniach od dnia ich nabycia/wytworzenia, lecz w miesiącu zakończenia całej inwestycji na KPG w Terespolu, w ramach której wykonano trzy środki trwałe⁵⁸ i na DPG w Dorohusku, gdzie w styczniu 2013 rozliczono zadanie⁵⁹ zrealizowane w grudniu 2012 r.

Ustalone nieprawidłowości

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

(dowód: akta kontroli str. 335-392)

⁵⁴Zespół zajmujący się obsługą Drogowego i Kolejowego Przejścia Granicznego w Terespolu.

⁵⁵ Remont budynku, pomiary elektryczne instalacji, sprawdzenie i pomiary skuteczności ochrony przeciwporażeniowej urządzeń i instalacji elektrycznych.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

⁵⁸ Budynek Straży Granicznej i Urzędu Celnego – nr inw. 02330 - OT Nr 235 i 248/TI/Tk/11; Wygrodzenie peronu – nr inw. 02329 – OT Nr 247/TI/Tk/11.

⁵⁹ Bramka kontroli radiometrycznej nr inw. 02502.

1.6. Realizacja zaleceń wynikających z kontroli przeprowadzonych w LZOPG przez służby Wojewody Lubelskiego

Opis stanu faktycznego

Według ewidencji kontroli zewnętrznych, prowadzonej przez Wydział Organizacji i Kadr LZOPG, Zarząd kontrolowany był pięć razy w badanym okresie (2011-2013) przez służby Wojewody Lubelskiego. Kontrole dotyczyły inwestycji realizowanych na przejściach granicznych, w tym:

- realizacji zadań i zakupów inwestycyjnych na budowie KPG w Terespolu w 2010 r. (kontrola w 2011 r.), w tym:
 - wykonania harmonogramu rzeczowo-finansowego,
 - wykonania planu finansowego,
 - porównanie stanu faktycznego ze stanem zaplanowanym.

Kontrolujący nie stwierdzili żadnych nieprawidłowości. Nie sformułowano również żadnych wniosków;

- realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych na DPG w Dołhobyczowie (kontrola w 2011 r.). Kontrolujący stwierdzili, że zadanie realizowane jest w zakresie i terminie zgodnym z harmonogramami;
- kompleksowej rozbudowy przejścia granicznego w Zosinie (kontrola w 2011 r.) Kontrolowaną działalność LZOPG oceniono pozytywnie. W kontroli tej stwierdzono przyczyny mogące wpłynąć na terminowość realizacji zadania, niezależne od LZOP (archeologiczne), w związku z czym zalecono Zarządowi informowanie w tym zakresie Wydziału Infrastruktury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW), co Zarząd realizował;
- budowy parkingu buforowego na 500 miejsc dla samochodów ciężarowych na DPG w Dorohusku (kontrola w 2013 r.)⁶⁰. Kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie, stwierdzając niedokonanie zmian w zakresie przesunięcia środków finansowych między zadaniami (31.387,19 zł);
- kompleksowej rozbudowy infrastruktury DPG w Zosinie, pod względem rzeczowym i finansowym (kontrola w 2013 r.)⁶¹. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentacji postępowań przetargowych oraz w aspekcie finansowym.

Zalecenia pokontrolne, wymienione wyżej, Zarząd zrealizował we właściwy sposób.

Ponadto w 2013 r. w LZOPG przeprowadzone zostało zadanie audytowe, którego procedura kończyła się w 2014 r. Ustaleń zawartych w tym dokumencie nie brano pod uwagę w analizie kontrolnej NIK.

(dowód: akta kontroli str. 393-414)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących naruszenia przepisów Prawa budowlanego oraz braku podstawowych działań dla zapewnienia efektywnego wykorzystania środków na legalizację wagi statycznej. Zdaniem NIK, wcześniejsze zgłoszenie wykonawcy usługi istotnego zmniejszenia zakresu rzeczowego legalizacji wag oraz podjęcie w związku z tym negocjacji w sprawie ceny za usługę, czego nie uczyniono, stworzyłoby Zarządowi szansę wykonania tej usługi za kwotę o ok. 15 tys. zł mniejszą od faktycznie poniesionej.

⁶⁰ W 2012 roku pracownicy LUW nie przeprowadzali kontroli w LZOPG.

⁶¹ Kontrola przeprowadzona w trybie uproszczonym.

⁶² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Za nierzetelne w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli uważa działania Kierownika Wydziału Zamiejscowego LZOPG w Koroszczynie, mające na celu wyjaśnienie wysokości ceny po wykonaniu usługi, zamiast działań przed jej wykonaniem, mających na celu negocjację ceny, w związku z zaistniałą sytuacją. Za nierzetelną również należy uznać kontrolę merytoryczną faktury za legalizację wagi, o której wyżej mowa, gdyż nie wykazywała ona istotnej różnicy zakresu rzeczowego wykonanej usługi w stosunku do określonej w umowie oraz istotnej zmiany ceny jednostkowej (dla jednej wagi), w stosunku do określonej w umowie dla legalizacji sześciu wag. W ocenie NIK, w zaistniałej sytuacji, o cenie za usługę zdecydował faktycznie w tym przypadku Kierownik ww. Wydziału, a nie Dyrektor LZOPG.

2. Stopień zaspokojenia potrzeb Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie wyposażenia w składniki majątkowe, niezbędne do prowadzenia przez te służby sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych.

2.1. Nakłady inwestycyjne LZOPG na budowę i modernizację infrastruktury przejść granicznych i ich wyposażenia oraz zakup urządzeń i sprzętu kontrolnego w latach 2011-2013.

Opis stanu faktycznego

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 zł, z tego w 2011 r. 40,9 mln zł, w 2012 r. 69,5 mln zł i w 2013 r. 111,4 mln zł.

Na drogowe przejścia graniczne przeznaczono ogółem 207,5 mln zł, tj. 93,5% wydatków inwestycyjnych ogółem, w tym 107,6 mln zł na budowę Drogowego Przejścia Granicznego 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 na budowę parkingu buforowego dla samochodów ciężarowych,
- 2,8 mln zł na inwestycje dla potrzeb pozostałych przejść drogowych⁶³, które dotyczyły m.in.:
 - ✓ DPG Kukuryki – rozbudowy monitoringu, przebudowy drogi celnej i montażu dwóch pawilonów kontrolerskich na pasach ruchu, dostawy i montażu bramki radiometrycznej,
 - ✓ DPG Terespol – przebudowy pomieszczeń na magazyn broni, podwyższenia ogrodzenia oraz dostawy i montażu tablic informacyjnych LED,
 - ✓ DPG Sławatycze – dostawy i montażu bramki radiometrycznej,
 - ✓ DPG Hrebenne – wprowadzenia elastycznych zasad ruchu na pasach oraz utworzenia dodatkowego pasa odpraw.

⁶³ DPG Kukuryki – 0,5 mln zł, DPG Terespol 1,0 mln zł, DPG Sławatycze 0,7 mln zł, DPG Hrebenne – 0,6 mln zł.

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 Terespolu.

W latach 2011-2013 LZOPG ujął w ewidencji księgowej i przyjął do użytkowania środki trwałe o łącznej wartości początkowej 122,3 mln zł, z tego Straży Granicznej przekazał środki o wartości na sumę 11,6 mln zł (9,5%), Służbie Celnej – na sumę 0,6 mln zł (0,5%). Środków o łącznej wartości 110,1 mln zł (90%) Zarząd nie przekazywał żadnej służbie granicznej, gdyż korzystały z nich wspólnie różne służby lub środki służyły Zarządowi do utrzymania przejść granicznych.

Najwięcej środków trwałych przyjęto do użytkowania w badanym okresie dla potrzeb DPG w Zosinie – o wartości 77,4 mln zł (63,3%), KPG w Terespolu – 30,1 mln zł (24,6%), DPG w Dołhobyczowie – 8 mln zł (6,6%) i DPG w Dorohusku – 5,4 mln zł (4,4%). Pozostałe 1,4 mln (1,1%) wartości przyjętych środków przypadło na DPG w: Kukurykach i Terespolu oraz KPG w: Dorohusku i Terespolu.

W badanym okresie ujęto również w ewidencji księgowej i przyjęto do użytkowania wyposażenie⁶⁴ o łącznej wartości 1,8 mln zł, z tego dla służb kontroli granicznej 63% (1,1 mln zł) i dla LZOPG 37% (0,7 mln zł). Poza LZOPG najwięcej wyposażenia przyjęto na stan dla SC – 33% i SG – 29%.

Badaniu w zakresie korzystania przez Zarząd z zabezpieczeń należytego wykonania umów, trybów udzielania zamówień oraz wyboru najkorzystniejszej oferty – poddano 10 zamówień⁶⁵ udzielonych w latach 2011-2013 o łącznej wartości⁶⁶ 89,3 mln zł. Korzystając z prawa wynikającego z art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁷ Zarząd w każdym z badanych przypadków pobrał zabezpieczenia należytego wykonania umów zgodnie z art. 150 ust. 2 tej ustawy, określając je w dziewięciu przypadkach w wysokości 5% ceny oferty brutto, a w jednym przypadku w wysokości 10%. Dla umów z badanej próby⁶⁸ Zarząd pobrał zabezpieczenie na sumę 4,5 mln zł, w formach określonych w art. 148 ust. 1 pkt 1 i 4 Prawa zamówień publicznych, tj. w pieniądzu⁶⁹ i gwarancjach ubezpieczeniowych⁷⁰.

Siedem z badanych zamówień, o łącznej wartości 78,7 mln zł (88%), udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, wybierając w każdym przypadku najkorzystniejszą ofertę. W przypadku pięciu spośród tych zamówień, o łącznej wartości 76,4 mln zł (86%), złożonych zostało od 2 do 5 ofert. Trzy zamówienia udzielono w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych, udzielając je dotychczasowemu wykonawcy robót jako zamówienia uzupełniające.

(dowód: akta kontroli str. 415-430)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶⁴ O wartości jednostkowej do 3,5 tys. zł.

⁶⁵ Zamówienia: TZ-3231/3/11, TZ-3231/8/11, TZ-3231/22/11, TZ-3231/2/12, TZ-3231/12/12, TZ-3231/13/12, TZ-4311/6/13, TZ-4311/13/13, TZ-4311/15/13, TZ-4311/16/13. Zamówienia dotyczyły: rozbudowy DPG w Zosinie, dostaw i montażu urządzenia RTG na KPG w Terespolu, dostaw wyposażenia na DPG w Terespolu i Kukurykach oraz dostaw i montażu kamer termowizyjnych na KPG w Terespolu.

⁶⁶ Brutto.

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁶⁸ Wartości umów (zamówień) w przedziale od 145.263 zł do 27.889.624,24 zł.

⁶⁹ Jedno zabezpieczenie na kwotę 7.263,15 zł.

⁷⁰ Łączna wartość gwarancji - 4.538.650,81 zł

2.2. Potrzeby Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie zadań i zakupów inwestycyjnych na przejściach granicznych

Opis stanu faktycznego

Potrzeby SC i SG w zakresie zadań i zakupów inwestycyjnych na przejściach granicznych i stopień ich realizacji przez LZOPG przedstawiono w pkt 1.1.3 wystąpienia pokontrolnego. Zarząd nie określił formalnie, w porozumieniu ze Służbą Celną i Strażą Graniczną, zasad współpracy w zakresie przedkładania do LZOPG potrzeb dotyczących modernizacji infrastruktury przejść granicznych, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego dla potrzeb kontroli granicznej. Stosowana w praktyce forma współpracy w tym zakresie polegała na składaniu przez SC i SG zamówień do Zarządu w dowolnym czasie - przez cały rok. W latach 2011-2013 LZOPG zrealizował ok. 25% potrzeb zgłoszonych w tym okresie przez SC i SG. W 2013 roku wskaźnik ten wynosił niespełna 2% z powodu ograniczenia decyzją⁷¹ Wojewody Lubelskiego wydatków LZOPG o kwotę 23,9 mln zł, w tym 23,4 mln zł wydatków inwestycyjnych, podczas gdy w latach 2011-2012 osiągał on poziom 39,2% i 25,5% (odpowiednio). Ograniczenia wydatków inwestycyjnych w 2013 r. dotyczyły w szczególności:

- budowy zintegrowanego budynku dla służb granicznych na KPG w Dorohusku,
- budowy parkingu buforowego dla samochodów ciężarowych na DPG w Dorohusku,
- wymiany 2 szt. pawilonów wartowniczych na KPG w Terespolu oraz dostawy i montażu kamer monitoringu na tym przejściu oraz kamer termowizyjnych,
- zadaszenia tzw. „zielonych pasów odpraw” na DPG w Hrebennem.

Spowodowały one opóźnienia w wykonaniu planowanych do realizacji zadań oraz ograniczenia ich zakresu zaplanowanego do wykonania w 2013 r. Zgodnie z załącznikiem do decyzji, o której wyżej mowa, zmniejszenia wydatków w układzie zadaniowym dotyczyło podzadania określonego jako „Sprawne funkcjonowanie przejść granicznych” w ramach zadania pt. „Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i zarządzanie migracjami”. Kwota ograniczenia 23,4 mln zł dotyczyła działania pn. „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013”⁷², mającego na celu zwiększenie przepustowości przejść granicznych poprzez ich budowę i rozbudowę.

W poszczególnych latach badanego okresu planowane zadania inwestycyjne na przejściach granicznych dla potrzeb służb wykonujących na nich zadania kontrolne zrealizowano w 83% w 2011 r., 64% w 2012 r. i 98% w 2013 r. Analiza wykonania w 2011 r. planu wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne wykazała, że niewykonanie planu dotyczyło czterech przejść granicznych, w związku z czym Wojewoda Lubelski dokonał blokady planowanych wydatków w nw. kwotach:

- 6.680.925 zł (§ 6050) – na budowę parkingu buforowego na DPG w Dorohusku – przyczyna: brak ofert w kolejnym przetargu z terminem składania do 8.11.2011 r, a zamówienie dotyczyło robót ziemnych,
- 152.250 zł (§ 6050) – na kompleksową rozbudowę DPG w Zosinie – przyczyna: oszczędności przetargowe,
- 342.940 zł (§ 6050) – na budowę DPG w Dołhobyczowie – przyczyna: oszczędności przetargowe,
- 28.000 zł (§ 6052) – na wprowadzenie elastycznych zasad ruchu na pasach odpraw na DPG w Dorohusku i Hrebennem – przyczyna: MSWiA nie ogłosiło wniosków aplikacyjnych;

⁷¹ Patrz pkt 1.1.3 str.7.

⁷² Program wieloletni.

- 400.000 zł (§ 6062) – na uzupełnienie wyposażenia służb granicznych na DPG w Dorohusku i Hrebennem – przyczyna: MSWiA nie ogłosiło wniosków aplikacyjnych;
- 409.703 zł (§ 6050) – na kompleksową rozbudowę DPG w Zosinie – przyczyna: wstrzymanie robót przez nadzór archeologiczny;
- 189.420 zł (§ 6050) – na rozbudowę DPG w Zosinie – przyczyna: brak rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych.

Łączna kwota zablokowanych kwot wydatków wyniosła 8.205.238 zł i stanowiła 16,7% planowanych wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w 2011 r.

Analiza wykonania w 2012 r. planu wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne wykazała, że niewykonanie planu dotyczyło sześciu przejść granicznych, na łączną kwotę 38,1 mln zł (35,3% planu). Przyczyny niewykonania finansowego planu inwestycji i zakupów inwestycyjnych były następujące:

- 21,4 mln zł (56,0%) nie wydatkowano z powodu „późnego” podpisania umów, uniemożliwiającego wykonawcom wykonania w 2012 r. robót, które w świetle postanowień umów mogłyby stanowić podstawę wystawienia faktury,
- 9,5 mln zł (25,1%) stanowiły oszczędności przetargowe – wybór ofert korzystniejszych od kwot przewidzianych na zamówienia,
- 5,9 mln zł (15,5%) stanowiły inne, niezależne od LZOPG przyczyny,
- 1,3 mln zł (3,4%) nie wydatkowano z powodu oszczędności wynikających z końcowego rozliczenia zadań (0,6 mln zł), nieudzielenia robót uzupełniających, który możliwość udzielenia przewidywały warunki udzielonych zamówień (0,5 mln zł), ograniczenie robót ze względu na niekorzystne warunki atmosferyczne (0,2 mln zł).

Niewykonanie planowanych wydatków dotyczyło w największym stopniu (70,8%) DPG w Dołhobyczowie, na budowę którego nie wydatkowano w 2012 r. 27,0 mln zł planowanych środków, w tym 21,4 mln zł z powodu późnego podpisania umów. Na KPG w Dorohusku i DPG w Zosinie nie wydatkowano w 2012 r. 5,3 mln zł i 4,9 mln zł (odpowiednio) planowanych środków, wykonując w pełni rzeczowy zakres zadań, a niewydatkowanie tych środków wynikało z oszczędności przetargowych (łącznie - 9,3 mln zł), końcowych rozliczeń zadań, bądź faktu nieudzielenia przewidywanych robót uzupełniających. Na innych trzech przejściach granicznych⁷³ nie wykorzystano łącznie 0,9 mln zł, w tym 0,4 mln zł z tytułu oszczędności przetargowych lub końcowych rozliczeń zadań, a 0,5 mln zł z innych powodów niezależnych od LZOPG.

(dowód: akta kontroli str. 90, 147-150, 416-421, 431-452)

Współpraca LZOPG ze Służbą Celną i Strażą Graniczną w zakresie bieżącego utrzymania w sprawności obiektów infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego – wykorzystywanych przez SC i SG w kontroli na przejściach granicznych - polegała na bezpośrednich kontaktach przedstawicieli tych służb z kierownikami jednostek organizacyjnych LZOPG na przejściach granicznych, odpowiedzialnych za bieżące ich utrzymanie. Działania w tym zakresie podejmowane były przez obie strony niezwłocznie (zgłaszanie potrzeb, realizacja). W sprawach inwestycji na przejściach granicznych (budowa, rozbudowa, modernizacja), czy wymiany zużytego sprzętu na nowy, partnerem do współpracy z LZOPG w tym zakresie były właściwe jednostki organizacyjne SC i SG, tj. Izba Celną w Białej Podlaskiej (IC) i Nadbużański Oddział Straży Granicznej z siedzibą

⁷³ DPG i KPG w Terespolu oraz DPG w Dorohusku.

w Chełmie (NOSG). W sprawach zakupu urządzeń i sprzętu kontrolnego służby te zgłaszały pisemnie do LZOPG swoje potrzeby, określając dokładnie ich przeznaczenie, parametry techniczne i liczbę sztuk, a w przypadku zadań inwestycyjnych uzgadniały projekty tych inwestycji, potwierdzając fakt uzgodnienia podpisami na projektach, złożonymi przez upoważnionych przedstawicieli IC i NOSG. Zgłaszane przez SC i SG potrzeby inwestycyjne, po ich uzgodnieniu były przyjmowane przez Zarząd do realizacji w stopniu dostosowanym do możliwości budżetowych LZOPG i w terminach uwzględniających zachowanie zasad planowania budżetowego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Stopień i czas realizacji zadań i zakupów inwestycyjnych dla Służby Celnej i Straży Granicznej na przejściach granicznych.

Opis stanu
faktycznego

Analiza 22 zadań inwestycyjnych, realizowanych w latach 2011-2013 wykazała, że cztery z nich:

- budowa na DPG w Dorohusku parkingu buforowego dla samochodów ciężarowych,
- kompleksowa rozbudowa DPG w Zosinie,
- budowa DPG w Dołhobyczowie,
- budowa zintegrowanego budynku dla służb granicznych na KPG w Dorohusku

wykonywane były przez wszystkie trzy lata ww. okresu, a pozostałe zadania w ciągu jednego roku, w którym zadanie ujęto w planie finansowym. Badanie zaś stopnia realizacji potrzeb zgłoszonych przez SC i SG wykazało, że w latach 2011-2013 LZOPG zrealizował 25%⁷⁴, tj. co czwartą zgłoszoną potrzebę.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że przyczyną niepełnej realizacji potrzeb SC i SG jest deficyt środków wynoszący w skali roku 2-2,5 mln zł na utrzymanie przejść granicznych i kilkunastu milionów zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne, a do poprawy stopnia zaspokojenia tych potrzeb i sprawniejszej ich realizacji mogłaby się przyczynić:

- zmiana formy organizacyjno-prawnej LZOPG, na formę bardziej dostosowaną do prowadzonej działalności⁷⁵,
- składanie potrzeb do LZOPG dwa razy w roku, w II i IV kw. roku poprzedzającego rok budżetowy, z określeniem ich priorytetów,
- wcześniejsze przyznawanie środków z rezerwy celowej (dotychczas w II połowie września) i w większych kwotach.

(dowód: akta kontroli str. 90-116, 440-450)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷⁴ W ujęciu ilościowym.

⁷⁵ Dającą możliwość bezzwłocznego decydowania o przeznaczeniu środków na usunięcie awarii, a tym samym skrócenia procesów decyzyjnych w zakresie zmian w planie finansowym, gdyż działalność LZOPG ma charakter działalności bardzo dużego zakładu usługowego, z wieloma przypadkami zdarzeń wymagających natychmiastowego działania.

2.4. Działania LZOPG na rzecz realizacji potrzeb Służby Celnej i Straży Granicznej, dotyczących infrastruktury, wyposażenia, urządzeń i sprzętu kontrolnego na przejściach granicznych.

Opis stanu faktycznego

Plany wydatków w poszczególnych latach badanego okresu (2011-2013) na bieżące utrzymanie przejść granicznych zrealizowano na poziomie od 97% w 2013 r. do 99% w 2011 r., plany wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne – na poziomie od 65% w 2012 r. do 98% w 2013 r. Analiza przyczyn niewykonania planu wydatków inwestycyjnych, przedstawiona w pkt 2.2. wystąpienia, wykazała, że po uwzględnieniu oszczędności przetargowych, czy też kwot z końcowych rozliczeń zadań, poziom zakresu rzeczowego planowanych zadań był w rzeczywistości większy niż wyżej podany dla roku 2012. Analiza nie wykazała braku działań LZOPG lub działań podejmowanych przez Zarząd, które mogły stanowić przyczynę niepełnej realizacji planów wydatków inwestycyjnych w latach 2011-2012.

Kierownik Wydziału Infrastruktury LZOPG wyjaśnił, że:

- LZOPG przekazuje do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego pełną informację o stanie realizacji i zaawansowaniu zakresu rzeczowego i finansowego poszczególnych zadań, w odniesieniu do przydzielonych środków, a informacje te mają formę monitoringu zawierającego dane za miesiąc i narastająco,
- Zarząd występuje corocznie (dwukrotnie⁷⁶) o środki z rezerwy celowej na poziomie kilkunastu milionów rocznie,
- LZOPG samodzielnie składał również przez Wojewodę wnioski o pozyskanie środków pomocowych (łącznie o 24,5 mln zł w latach 2011-2013).

(dowód: akta kontroli str. 117-151, 415-421, 439-448, 454)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁷, wnosi o:

1. przeprowadzanie okresowych kontroli wszystkich obiektów budowlanych, podlegających takim kontrolom, które nie zostały oficjalnie wyłączone z użytkowania,
2. wprowadzenie rozwiązań zapewniających efektywne wydatkowanie środków na legalizację wag w sytuacjach wymagających wykonania innego zakresu robót niż określono w umowie.

⁷⁶ Luty, maj.

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 10 lipca 2014 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis