



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.029.01.2021

**Pan
Lech Sprawka
Wojewoda Lubelski**

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/075 – Realizacja zadań dotyczących rozbudowy przejść granicznych oraz przygranicznej infrastruktury drogowej na granicy polsko-ukraińskiej w latach 2015-2021

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

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie (dalej: Urząd, UW lub LUW), ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Sprawka – Wojewoda Lubelski (dalej: Wojewoda) – od 25 listopada 2019 r. Poprzednio, funkcję tę pełnili: Przemysław Czarnek (od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.) oraz Wojciech Wilk (od 12 marca 2014 r. do 11 listopada 2015 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działalność związana z przygotowaniem realizacji oraz zapewnieniem finansowania i terminowego wykonania zadań dotyczących budowy nowych lub rozbudowy istniejących przejść granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej.2. Działania na rzecz dostosowania przygranicznej infrastruktury drogowej do potrzeb ruchu granicznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, dotyczących działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Agnieszka Bury, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/173/2021 z 4 listopada 2021 r. (akta kontroli tom I, str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Lubelski Urząd Wojewódzki prawidłowo wykonywał wyznaczone przez Wojewodę zadania, o których mowa w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych*³, związane z budową lub rozbudową takich obiektów na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej. Zadania te wynikały z ustaleń właściwych w sprawach granicznych organów i służb administracji rządowej, określających zasady realizacji postanowień umów międzynarodowych zawartych przez Polskę

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Rozporządzenie 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. z 2021 r. poz. 64), zwane dalej: *rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych*.

i Ukrainę, dotyczących budowy nowych lub rozbudowy istniejących przejść granicznych. Uwzględniano ponadto – w zakresie możliwym ze względu na ograniczenia finansowe oraz zły stan infrastruktury granicznej i drogowej po stronie ukraińskiej – uzgodnienia podejmowane przez strony na forum Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury⁴ działającej w ramach Polsko-Ukraińskiej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej⁵.

Działając w imieniu Wojewody, LUW podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia finansowania i terminowego wykonania planowanych do realizacji zadań z zakresu objętego kontrolą. Zgodnie z obowiązującymi procedurami zadaniowego systemu planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych, opracowanymi przez Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, a następnie przez Zespół do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową⁶ oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷, Wojewoda corocznie wnioskował do MSWiA o przyznanie środków na bieżące utrzymanie przejść granicznych oraz na wydatki majątkowe związane z ich budową i rozbudową, a także składał rzetelne sprawozdania z realizacji tych zadań na terenie województwa lubelskiego. Wojewoda powierzył realizację zadań z tego zakresu Lubelskiemu Zarządowi Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie⁸. Wydział Infrastruktury LUW rzetelnie sprawował nadzór nad zadaniami realizowanymi przez LZOPG, poprzez monitorowanie ich wykonania i stopnia realizacji założonych celów oraz ocenę prawidłowości wykorzystania środków finansowych pod względem zgodności z przeznaczeniem.

Ustalenia i uzgodnienia na rzecz dostosowania przygranicznej infrastruktury drogowej do rodzaju i natężenia ruchu granicznego prowadzone były głównie przez LZOPG, któremu Wojewoda powierzył zadania związane z obsługą przejść granicznych. Przedstawiciele Wojewody uczestniczyli w spotkaniach i uzgodnieniach dotyczących budowy drogi ekspresowej S12 prowadzącej do drogowego przejścia granicznego⁹ w Dorohusku, w związku z planowaną rozbudową tego DPG i potrzebą koordynacji działań z zarządcą tej drogi.

⁴ Dalej: *Komisja ds. PG*.

⁵ Dalej: *P-U MRK* lub *Rada*.

⁶ Zespoły te stanowiły organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, a obsługę techniczną i koordynacyjną ich działalności zapewniało MSWiA.

⁷ Dalej: *MSWiA*.

⁸ Jednostka budżetowa podległa Wojewodzie Lubelskiemu; dalej: *LZOPG*.

⁹ Dalej: *DPG*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działalność związana z przygotowaniem realizacji oraz zapewnieniem finansowania i terminowego wykonania zadań dotyczących budowy nowych lub rozbudowy istniejących przejść granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej

Opis stanu faktycznego

1. Zadania Wojewody w zakresie wynikającym z *ustawy o ochronie granicy państwowej*¹¹ oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy, dotyczące funkcjonowania przejść granicznych realizowane były od 1 stycznia 2011 r. przez LZOPG. Zgodnie z zarządzeniem nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych, LZOPG jest jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań Wojewody Lubelskiego w zakresie obsługi drogowych, kolejowych i lotniczych przejść granicznych.

W § 56 ust. 6 pkt 2 *Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie*¹² określono, że do zadań Wydziału Infrastruktury należy sprawowanie nadzoru nad Lubelskim Zarządem Obsługi Przejść Granicznych w zakresie prowadzonych inwestycji i bieżącego utrzymania przejść granicznych, w tym opiniowanie planu nakładów finansowo-rzeczowych. Zadania te są realizowane przez oddział ds. nadzoru nad inwestycjami. Bezpośredni nadzór oraz koordynacja pracy oddziału ds. nadzoru nad inwestycjami sprawowana jest przez zastępcę dyrektora Wydziału Infrastruktury (§ 6 ust. 4 zarządzenia Dyrektora Wydziału Infrastruktury w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Infrastruktury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie).

Zgodnie ze *Statutem*¹³, LZOPG jest jednostką budżetową utworzoną do realizacji zadań Wojewody Lubelskiego wynikających z ustawy o ochronie granicy państwowej oraz z przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie (§ 2). Przedmiotem działalności LZOPG jest stałe utrzymywanie przejść granicznych na obszarze 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 (§ 4 ust. 1). Zakres działania Lubelskiego Zarządu obejmuje: planowanie i wykonywanie inwestycji w przejściach granicznych, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli oraz ich przebudowę, modernizację i remonty, a także zadania Wojewody Lubelskiego dotyczące finansowania i utrzymywania

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 1776, ze zm. Dalej: *ustawa o ochronie granicy państwowej*.

¹² Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 106 Wojewody Lubelskiego z dnia 3 października 2016 r. (ze zm.). W poprzednio obowiązującym *Regulaminie Organizacyjnym*, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 515 Wojewody Lubelskiego z dnia 28 grudnia 2012 r., zadanie to zostało określone w § 54 ust. 6 pkt 2.

¹³ *Statut Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych* stanowiący załącznik do zarządzenia nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 19 maja 2010 r. (ze zm.).

przejsć granicznych znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w których kontrolę wykonują funkcjonariusze właściwych organów Rzeczypospolitej Polskiej lub funkcjonariusze organów państwa sąsiedniego, odpowiednio do obowiązków wynikających z umów międzynarodowych (§ 4 ust. 2 i 3). W szczególności, do zadań LZOPG należy: współpraca ze stroną ukraińską i białoruską w sprawach uzgodnień w zakresie budowy i rozbudowy przejść oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć mających na celu udrożnienie ruchu granicznego oraz wykonywanie zadań w ramach wdrażania programów w zakresie realizacji inwestycji przejść granicznych finansowanych ze środków pomocowych (§ 4 ust. 4). Dyrektor LZOPG zobowiązany jest do uzgadniania z Wojewodą Lubelskim planów inwestycyjnych oraz informowania o ich realizacji (§ 5 ust. 2 Statutu).

(akta kontroli tom I, str. 5-28, 184-187)

Wojewoda nie opracowywał wieloletnich planów inwestycyjnych dotyczących budowy nowych oraz rozbudowy istniejących przejść granicznych na odcinku granicy polsko-ukraińskiej pozostającym w jego właściwości. Dyrektor Wydziału Infrastruktury LUW wyjaśniła, że obowiązki (zadania) Wojewody w zakresie utrzymania i finansowania przejść granicznych zostały określone w *ustawie o ochronie granicy państwowej* oraz w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych*. Zgodnie z ww. przepisami zakres obowiązków wojewody obejmuje planowanie i wykonanie inwestycji w przejściu granicznym realizowanych ze środków wyodrębnionych w jego budżecie, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń i sprzętu służącego do kontroli oraz ich przebudowę, modernizację i remonty. Wojewoda uzgadnia z właściwymi miejscowo organami kontroli planowanie i wykonanie inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów oraz potrzeby w tym zakresie, uwzględniając rodzaj i natężenie ruchu granicznego. Realizując ww. obowiązki, LZOPG wykonujący w imieniu Wojewody Lubelskiego zadania wynikające z ustawy o ochronie granicy państwowej, na wnioski i w porozumieniu ze służbami dokonyjącymi kontroli granicznej i celnej w przejściach granicznych planował zadania w zakresie budowy/rozbudowy i modernizacji infrastruktury granicznej służącej wykonywaniu kontroli przez te organy. Zadania te, zgodnie z obowiązującymi procedurami, były zgłaszane do finansowania w ramach środków zabezpieczanych w budżecie Wojewody Lubelskiego (ustawa budżetowa) lub środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 22). W sytuacji, gdy z uwagi na zakres zadań, ich koszt, jak również konieczność zapewnienia ciągłości dokonywanych odpraw granicznych zadania realizowane były w kilku etapach, w kolejnych latach. Tym samym nie były opracowywane wieloletnie/strategiczne plany inwestycyjne. Niemniej jednak planując potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej na poszczególnych przejściach uwzględniano już zrealizowane zadania oraz zadania konieczne do wykonania w latach kolejnych w celu osiągnięcia podstawowego celu, tj. zapewnienia sprawnej i skutecznej kontroli granicznej. Dyrektor wyjaśniła, że inicjatywa dot. wskazywania priorytetowych zadań inwestycyjnych do zrealizowania w poszczególnych przejściach granicznych należy do służb granicznych. Wojewoda nie inicjował realizacji inwestycji w przejściach granicznych, bowiem stosownie do brzmienia art. 17 ust. 1 *ustawy o ochronie granicy państwowej*, wojewoda jest zobowiązany do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, morskich i rzecznych przejść granicznych znajdujących się na obszarze województwa w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej,

chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno- spożywczych. Zadania wojewody obejmują stworzenie warunków/zapewnienie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej i celnej.

(akta kontroli tom I, str. 31-33)

Wojewoda dysponował danymi dotyczącymi nadmiernych kolejek i długiego oczekiwania na odprawy graniczne w przejściach granicznych na granicy polsko-ukraińskiej. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW wyjaśnił, że bieżącą analizę natężenia ruchu granicznego na przejściach granicznych województwa lubelskiego prowadzi Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Codziennie rano w raporcie dobowym zamieszczane są informacje dotyczące czasu oczekiwania na odprawę na przejściach granicznych na terenie województwa lubelskiego. Informacje są pobierane ze strony granica.gov.pl, aktualizowanej przez Krajową Administrację Skarbową trzy razy na dobę tj. na godzinę 8.00, 14.00 i 22.00. Informacje te są również weryfikowane telefonicznie przez dyżurnego operacyjnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w placówkach Straży Granicznej. Informacje o kolejkach na przejściu granicznym przekazywane są drogą SMS-ową do Wojewody Lubelskiego, Wicewojewodów, Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW, Rzecznika Prasowego Wojewody, a także Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie, Lubelskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Lublinie oraz Dowódcy 2 Lubelskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej. Wiedzę na temat ewentualnej sytuacji kryzysowej na granicy (w tym przejściach granicznych) RP z Ukrainą posiadają wszystkie podmioty mogące brać udział w sytuacji kryzysowej lub w fazie reagowania kryzysowego. Informacja przekazywana zawiera: czas oczekiwania na rozpoczęcie odprawy na przejściu granicznym, ilość samochodów oczekujących oraz długość kolejki w kilometrach. Weryfikacja natężenia ruchu granicznego (historyczne dane empiryczne) pokazuje, że największe spiętrzenie ruchu granicznego jest w okresach weekendowych, a także w okresie zimowo-świątecznym i trwa do 15 stycznia do zakończenia świąt prawosławnych. Dyrektor wyjaśnił, że Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wspólnie z Krajową Administracją Skarbową oraz Nadbużańskim Oddziałem Straży Granicznej w Chełmie opracował Standardową Procedurę Operacyjną (SPO-18) - uruchomienie stref buforowych. Procedura ma na celu określenie zasad zarządzania kolejką pojazdów ciężarowych oczekujących na odprawę na przejściu granicznym i wchodzi w skład Standardowych Procedur Operacyjnych Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego (WPZK). Procedura jest uzgodniona ze służbami i realizowana w przypadku utworzenia dużej kolejki samochodów ciężarowych na Przejściu Granicznym w Dorohusku - 750 samochodów ciężarowych, na Przejściu Granicznym w Hrebennem - 400 samochodów ciężarowych. Procedurę buforowania uruchamia w uzgodnieniu Komendant Powiatowy Policji wraz z Komendantem Placówki Straży Granicznej.

(akta kontroli tom I, str. 41-49)

W LUW nie sporządzano opracowań analitycznych wskazujących przedsięwzięcia niezbędne do przeprowadzenia w celu usprawnienia ruchu granicznego. W okresie objętym kontrolą przygotowaniem programów zagospodarowania granicy państwowej oraz zasad ich finansowania przez odpowiednie organy zajmował się

Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej¹⁴ powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r.¹⁵, a następnie Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową¹⁶, powołany przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem z dnia 24 czerwca 2020 r.¹⁷ Wojewoda Lubelski nie uczestniczył w pracach dotyczących programów zagospodarowania granicy państwowej. Dyrektor Wydziału Infrastruktury LUW wyjaśniła, że Wojewoda Lubelski, jak również jego przedstawiciele, nie byli członkami oraz nie byli zapraszani do prac Zespołu w zakresie programów zagospodarowania granicy państwowej.

Zaplanowane przez Wojewodę Lubelskiego/LZOPG w Chełmie, w porozumieniu ze służbami kontrolnymi, zadania zgłaszane były do finansowania zgodnie z obowiązującymi w latach 2015 - 2021 procedurami, tj.:

- *Zadaniowym systemem planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych*¹⁸ stanowiącym załącznik do uchwały nr 13/2014 Zespołu ds. ZGP z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia zadaniowego systemu planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych,
- *Procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych* z dnia 9 stycznia 2019 r.¹⁹ opracowaną przez MSWiA,
- *Procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych* z dnia 28 kwietnia 2021 r.²⁰ opracowaną przez MSWiA,
- *Procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych*²¹ stanowiącą załącznik do uchwały nr 1/2021 z dnia 9 listopada 2021 r. Zespołu ds. ZZGP.

Decyzje o przyznaniu środków finansowych na realizację poszczególnych zadań podejmowane były odpowiednio: przez Zespół ds. ZGP, a począwszy od 2019 r. przez MSWiA.

Dla potrzeb *Zadaniowego systemu planowania* tworzone były listy zadań, w których ujmowano wszystkie inwestycje w przejściach granicznych planowane przez wojewodów i służby graniczne. Opis zadania obejmował przewidywany zakres rzeczowy inwestycji, uzasadnienie potrzeby realizacji, wymagane uzgodnienia i decyzje administracyjne oraz szacowane skutki finansowe. Dla poszczególnych zadań określany był planowany do osiągnięcia rezultat, priorytet zadania oraz okres potrzebny na przygotowanie inwestycji do realizacji. Przy tworzeniu listy zadań brany był pod uwagę przede wszystkim ich wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i ekonomiczne oraz interes gospodarki narodowej, jak również poszanowanie zasad racjonalnego wydatkowania środków publicznych, wynikających z art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²². Włączenie zadania na listę decyzyjną Zespołu następowało w drodze uchwały, która była przekazywana wojewodom. Wniosek o modyfikację zadania ujętego na liście mógł być złożony z inicjatywy wnioskodawcy bądź Przewodniczącego Zespołu.

W planie rocznym ujmowano tylko te inwestycje w przejściach granicznych, które

¹⁴ Dalej: *Zespół ds. ZGP*.

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 53 z 13 czerwca 2012 r. (niepublikowane).

¹⁶ Dalej: *Zespół ds. ZZGP*.

¹⁷ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 85 z 24 czerwca 2020 r. – M.P., poz. 570, ze zm.

¹⁸ Dalej: *Zadaniowy system planowania*.

¹⁹ Dalej: *Procedura z 2019 r.*

²⁰ Dalej: *Procedura z kwietnia 2021 r.*

²¹ Dalej: *Procedura z listopada 2021 r.*

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

zostały rekomendowane przez Zespół do sfinansowania w ramach podziału limitów wydatków budżetowych lub środków z rezerwy celowej, jak również inne zadania, które posiadały gwarancję finansowania w danym roku ze środków pomocowych lub innych źródeł. Przy tworzeniu planu rocznego pod uwagę brany był przede wszystkim wpływ inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne i ekonomiczne oraz interes gospodarki narodowej, jak również poszanowanie zasad racjonalnego wydatkowania środków publicznych, wynikających z art. 162 ustawy o finansach publicznych. Podmiotami uprawnionymi do zgłaszania zadań do planu rocznego byli wojewodowie. W przypadku zadań wykraczających swoim zakresem poza jedno województwo, zadania mogły być zgłaszane również przez inne wskazane podmioty²³, jeżeli było to szczególnie uzasadnione oraz po uzgodnieniu ze wszystkimi zainteresowanymi wojewodami. Włączenie zadania do planu rocznego następowało decyzją Zespołu podejmowaną w drodze uchwały. Decyzja Zespołu była równoznaczna z przyjęciem propozycji podziału limitu wydatków na przejścia graniczne lub środków z rezerwy celowej. Kopia uchwały Zespołu była przekazywana wojewodom. W przypadku zadań wieloletnich (tj. realizowanych w trakcie przynajmniej dwóch lat) określenie wieloletniego charakteru zadania następowało w ramach prac nad planem rocznym.

W przypadku zaistnienia okoliczności mających istotne znaczenie dla realizacji zadania (w szczególności zmiany kosztu inwestycji) podmiot odpowiedzialny za realizację zadania zobowiązany był niezwłocznie wystąpić do Zespołu z wnioskiem o modyfikację zadania ujętego w planie rocznym.

W *Zadaniowym systemie planowania* przewidziano system monitorowania zadań ujętych w planie rocznym w postaci sprawozdań kwartalnych i rocznych oraz weryfikacji *ex ante*, w ramach której Zespół mógł zobowiązać dany podmiot, aby przed rozpoczęciem bądź modyfikacją każdej inwestycji uzyskał opinię Zespołu w formie modyfikacji planu rocznego. Wymóg uzyskania opinii Zespołu dotyczył wszystkich zadań bez względu na źródło finansowania.

(akta kontroli tom I, str. 50-62)

Zarządzeniem nr 199 z dnia 14 listopada 2018 r. w *sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów* zniesiony został Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej. Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o utrzymaniu dotychczasowych, dostosowanych do nowej sytuacji, zasad podziału środków finansowych na przejścia graniczne, które określone zostały w *Procedurze z 2019 r.* Stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*²⁴, podziału kwoty wydatków do działu „Transport i łączność”, rozdziału „Przejścia graniczne” pomiędzy wojewodów dokonywał minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, podział rezerw celowych dokonywany był przez Ministra Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych odpowiedzialnym za podział rezerwy pn. *Budowa, modernizacja i utrzymywanie przejść granicznych (w tym a sfinansowanie zobowiązań wynikających z umów dwustronnych dotyczących przejść granicznych)*. Zgodnie z *Procedurą z 2019 r.*, w oparciu o istniejące procedury podziału limitu wydatków budżetowych na przejścia graniczne oraz podziału rezerwy celowej opracowywany

²³ Tj. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Służby Celnej, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 740.

był roczny plan inwestycyjny w przejściach granicznych na granicy zewnętrznej na poszczególne lata. *Procedura z 2019 r.* została zmodyfikowana w kwietniu oraz listopadzie 2021 r.

(akta kontroli tom I, str. 63-101)

Zgodnie z ww. procedurami Wojewoda Lubelski corocznie zgłaszał do właściwego departamentu MSWiA wnioski o wpisanie zadań dotyczących przejść granicznych do planu rocznego oraz wnioski o ich modyfikację. Decyzje o przyznaniu środków finansowych na realizację poszczególnych zadań podejmowane były odpowiednio przez Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej, a od 2019 r. przez MSWiA. Wojewoda składał także do MSWiA coroczne sprawozdania z realizacji tych zadań w województwie lubelskim, dla potrzeb zadaniowego systemu planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych.

(akta kontroli tom I, str. 32, 358-645, tom II str. 1-616)

2. Przedstawiciele Wojewody (dyrektor lub zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury LUW) uczestniczyli w posiedzeniach P-U MRK oraz posiedzeniach funkcjonującej w jej ramach Komisji ds. PG. Wojewoda dysponuje kopiami protokołów z posiedzeń Rady i Komisji, w których zawarte zostały zapisy, dotyczące zadań z zakresu budowy nowych oraz rozbudowy istniejących przejść granicznych, proponowanych organom administracji rządowej obu państw do realizacji. Dokumenty Rady, zawierające ustalenia w ww. zakresie, były wykorzystywane przez stronę polską przy ustalaniu planów inwestycyjnych, dotyczących funkcjonowania infrastruktury granicznej.

W okresie objętym kontrolą odbyły się cztery posiedzenia Rady, na których uzgodniono następujące działania dotyczące przejść granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej położonych na terenie województwa lubelskiego:

- 1) XII Posiedzenie w dniu 31 marca 2015 r. w Rzeszowie:
 - przedstawiono plany i stan prac związanych z modernizacją przejścia drogowego Zosin - Ustulug.
- 2) XIII Posiedzenie w dniach 27-28 października 2016 r. we Lwowie:
 - strona polska poinformowała o prowadzonej analizie efektywności trwającego pilotażu przekraczania granicy państwowej przez pieszych w drogowym przejściu granicznym Dołhobyczów–Uhrynów, na podstawie której strona polska zadeklarowała rozważenie możliwości wdrożenia na stałe ruchu pieszego na tym przejściu.
- 3) XIV Posiedzenie w dniu 16 lutego 2018 r. w Rzeszowie:
 - omówiono postęp prac w zakresie Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś - Ukraina 2014-2020;
 - Rada poparła propozycję strony ukraińskiej dotyczącą utworzenia w przyszłości przejścia granicznego Zbereże–Adamczuki pod warunkiem optymalnego wykorzystania infrastruktury istniejących przejść granicznych;
 - strona polska wskazała, że w drogowym przejściu granicznym Dołhobyczów–Uhrynów nie ma właściwej infrastruktury dla zapewnienia kontroli w ruchu pieszym i rowerowym. W aktualnych warunkach ruch pieszy może odbywać się w formie pilotażu. Strona polska poinformowała, że planuje budowę stałej infrastruktury, co zapewni odpowiednie warunki do kontroli ruchu pieszego;
 - Rada przyjęła informacje dotyczącą rozpoczęcia prac nad utworzeniem infrastruktury dla ruchu pieszego w drogowym przejściu Hrebenne - Rawa

Ruska oraz zaleciła rozpoczęcie prac nad stworzeniem podstawy prawnej dla rozszerzenia ruchu w tym przejściu granicznym.

4) XV Posiedzenie w dniach 21-22 marca 2019 r. w Zbarażu:

- przedstawiono informacje na temat rozbudowy polskiej części przejścia granicznego Zosin–Ustług. Zwrócono uwagę na potrzebę przyspieszenia prac w zakresie rozbudowy ukraińskiej części tego przejścia granicznego;
- strony wymieniły informacje na temat projektu związanego z wprowadzeniem ruchu pieszego i rowerowego w przejściu granicznym Hrebenne–Rawa Ruska. Rada uwzględniła prośbę strony polskiej dotyczącą terminowego podpisania przez stronę ukraińską umów partnerskich w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014-2020, dotyczących realizacji projektów w przejściach granicznych Zosin–Ustług i Hrebenne–Rawa Ruska;
- Rada przyjęła informacje dotyczące planowanego przebiegu prac w zakresie modernizacji polskiej części przejścia granicznego Dorohusk–Jagodzin.

(akta kontroli tom I, str. 140-180)

W okresie 2015-2021 odbyły się następujące posiedzenia Komisji, na których dyskutowano m.in. nad następującymi zagadnieniami w zakresie dotyczącym przejść granicznych znajdujących się na terenie województwa lubelskiego:

1) 19 marca 2015 r. w Hrebennem:

- strona polska przekazała informacje nt. rozbudowy polskiej części DPG Zosin–Ustług. Komisja omówiła celowość i możliwość utworzenia ciągów dla ruchu pieszego w drogowych przejściach granicznych. Strona polska zadeklarowała przekazanie stronie ukraińskiej analizy dotyczącej możliwości wprowadzenia ruchu pieszego w istniejących drogowych przejściach granicznych.

W ramach realizacji ww. ustaleń, w dniu 1 lipca 2015 r. za zgodą Komendanta Głównego Straży Granicznej na mocy *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych*²⁵ nastąpiło otwarcie w formie pilotażu ruchu pieszego na DPG Dołhobyczów–Uhrynów. Pilotaż został zakończony 31.12.2018 r.

2) 10 października 2016 r. w Krakowcu:

- strona polska przekazała informacje nt. zakresu rozbudowy DPG w Zosinie oraz perspektywach dokończenia inwestycji;
- strona polska poinformowała o dokonaniu w najbliższym czasie analizy celowości kontynuowania odprawy w ruchu pieszym na stałe lub zakończeniu pilotażu i poinformuje stronę ukraińską o podjętych decyzjach;
- strona polska przekazała informacje nt. zaawansowania prac związanych z przygotowaniem "Programu funkcjonalno-użytkowego dla ciągu pieszego w DPG Hrebenne–Rawa Ruska;
- Komisja wysłuchała informacji o stanie zaawansowania prac koncepcyjnych w zakresie kompleksowej modernizacji DPG Dorohusk–Jagodzin;
- strona polska zaproponowała optymalnie wykorzystać istniejącą infrastrukturę przejść granicznych na odcinku polsko-ukraińskiej granicy państwowej, a następnie przeprowadzić wspólną analizę potrzeb i możliwości w zakresie ewentualnej budowy w przyszłości nowych przejść granicznych.

W ramach realizacji ww. ustaleń, w 2016 r. na potrzeby DPG Hrebenne–Rawa Ruska wykonano *Program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego* (koszt

²⁵ Umowa sporządzona w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 530).

zadania: 29 520 zł). W DPG Dorohusk – Jagodzin w 2016 r. wykonano *Program funkcjonalno-użytkowy dla rozbudowy drogowego przejścia granicznego w Dorohusku*, zawierający wyjściowe dane dla wykonania projektu technicznego rozbudowy infrastruktury DPG w Dorohusku (koszt zadania: 53 505 zł).

3) 10 marca 2017 r. w Budomierzu:

- strona polska ponownie zwróciła się z prośbą do strony ukraińskiej o przekazanie informacji nt. planów rozbudowy ukraińskiej części przejścia granicznego Zosin–Ustilug. Komisja wskazała na konieczność przyspieszenia prac związanych z rozbudową ww. drogowego przejścia granicznego;
- Komisja wysłuchała informacji na temat doświadczeń stron dotyczących odprawy w ruchu pieszym w DPG Dołhobyczów–Uhrynów w formie pilotażowej. Strona polska poinformowała, iż rozważy zasadność budowy ciągów pieszych w istniejących przejściach granicznych. Działania inwestycyjne w tym zakresie zostaną poprzedzone analizą obejmującą aspekty techniczne zmian w infrastrukturze;
- strona ukraińska zaproponowała rozważenie możliwości utworzenia nowych przejść granicznych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej Zbereże–Adamczuki. Strona polska zaproponowała, by optymalnie wykorzystać istniejącą infrastrukturę przejść granicznych na odcinku polsko-ukraińskiej granicy państwowej, a następnie przeprowadzić wspólną analizę potrzeb i możliwości w zakresie ewentualnej budowy w przyszłości nowych przejść granicznych.

W ramach realizacji ww. ustaleń, dokonano aktualizacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej dotyczącej rozbudowy DPG Zosin- Ustilug (koszt zadania: 10 996 zł). W dniach 14–15 czerwca 2007 r. w Arłamowie na VI posiedzeniu Polsko–Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej ustalono, że kolejne przejścia graniczne, w tym przejście Zbereże–Adamczuki powinno być na zasadzie parytetu zlokalizowane na terenie Ukrainy w formule tzw. wspólnych przejść granicznych.

4) 19 grudnia 2017 r. w Rawie Ruskiej:

- przedstawiono informacje w zakresie doświadczeń stron z odprawy ruchu pieszego i rowerowego w DPG Dołhobyczów–Uhrynów w formie pilotażu. Strona polska poinformowała o potrzebie dokonania wnikliwej analizy z uwzględnieniem aspektów funkcjonalności, organizacji ruchu podróżnych oraz bezpieczeństwa ruchu;
- strona polska przedstawiła informacje o perspektywach dokończenia rozbudowy polskiej części przejścia granicznego Zosin–Ustilug. Komisja wskazała na konieczność przyspieszenia prac związanych z rozbudową przejścia granicznego Zosin–Ustilug.

W ramach realizacji ww. ustaleń, w 2017 r. opracowano program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego w DPG Dołhobyczów–Uhrynów (koszt zadania: 34 440 zł).

5) 23 października 2018 r. w Dorohusku:

- strona polska przedstawiła informację na temat dokończenia rozbudowy polskiej części przejścia granicznego Zosin–Ustilug i zwróciła się z prośbą do strony ukraińskiej o przekazanie informacji w sprawie rozbudowy ukraińskiej części tego przejścia granicznego;
- strony wymieniły się informacjami nt. postępu prac projektowych związanych z utworzeniem ciągu ruchu pieszego i rowerowego w DPG Hrebenne–Rawa

Ruska. Strona polska zwróciła się z prośbą o szybkie podpisanie umowy partnerskiej w ramach programu Polska–Białoruś–Ukraina w celu uruchomienia projektu po stronie polskiej;

- strona polska przedstawiła informacje w sprawie postępu prac nad zmodernizowaniem polskiej części drogowego przejścia granicznego Dorohusk–Jagodzin;
- Komisja omówiła propozycję utworzenia nowych przejść granicznych m.in. Zbereże–Adamczuki i potwierdziła możliwość ich utworzenia pod warunkiem optymalnego wykorzystania infrastruktury funkcjonujących przejść granicznych;
- Komisja wysłuchała informacji w sprawie projektów w ramach *Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina* i zaleciła jak najszybsze podpisanie porozumień partnerskich dla dwóch projektów, które dotyczą budowy infrastruktury przejść granicznych w Zosinie oraz Hrebennem.

Realizacja ustaleń:

- rozbudowa DPG Dorohusk – I etap, opracowanie dokumentacji projektowej. W 2018 r. wykonano: inwentaryzację budowlaną, oceny i ekspertyzy techniczne obiektów DPG w Dorohusku, badania geologiczne oraz projekty geotechniczne wzmocnienia istniejącego podłoża gruntowego, aktualizację programu funkcjonalno-użytkowego rozbudowy DPG w Dorohusku (koszt zadania: 294 954 zł);
- DPG Hrebenne–Rawa Ruska: utworzenie ciągu pieszego – aktualizacja *Programu funkcjonalno-użytkowego* (koszt zadania: 46 740 zł);
- DPG Dołhobyczów-Uhrynów: 31 grudnia 2018 r. zakończono program pilotażowy odpraw w ruchu pieszym w przejściu granicznym w Dołhobyczowie.

Wojewoda wyjaśnił, że LUW nie był informowany przez służby graniczne o przypadkach niepełnego wykorzystywania możliwości prowadzenia odpraw i kontroli granicznych w obiektach przejść granicznych wybudowanych przez stronę polską, którego przyczyną był brak odpowiedniej infrastruktury granicznej lub drogowej po ukraińskiej stronie granicy.

(akta kontroli tom I, str. 34-38, 102-139, 184-187)

3. Stosownie do zapisów zarządzenia nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych oraz Statutu LZOPG, stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, wszystkie zadania wynikające z ustawy o ochronie granicy państwowej wykonuje w imieniu Wojewody Lubelskiego LZOPG.

Wojewoda wyjaśnił, że LZOPG jako jednostka budżetowa wykonuje powierzone zadania w imieniu Wojewody i na jego rzecz. Za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiedzialny jest jej kierownik (art. 53 ustawy o finansach publicznych).

(akta kontroli tom I, str. 23-28, 184-187)

4. W latach 2015 – 2021 inwestycje dotyczące przejść granicznych realizowane były przez LZOPG. Zadania te finansowane były ze środków budżetu państwa – wydatki majątkowe w Dziale 600 *Transport i łączność*, rozdziale 60031 *Przejścia graniczne*, z rezerwy celowej budżetu na dany rok budżetowy oraz ze środków pochodzących z *Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014-2020*. Wojewoda dokonywał wstępnych analiz w zakresie środków niezbędnych do realizacji zadań inwestycyjnych (§ 6050), celem wprowadzenia ich do planu budżetu na dany rok.

Wojewoda wyjaśnił, że mając na uwadze zadania wynikające z *ustawy o ochronie granicy państwowej*, sposób planowania inwestycji w przejściach granicznych oraz pozyskiwania dla nich finansowania rolę wojewody należałoby określić jako „wykonawczą”. Możliwość realizacji inwestycji, jak również okres ich realizacji uzależniony jest od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyznaniu środków finansowych na ich wykonanie. Podkreślił, że ani on, ani jego przedstawiciele nie byli zapraszani do udziału w pracach Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej, a pierwszą sposobność uczestniczenia w posiedzeniu tego Zespołu miał w dniu 10 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom I, str. 184-187)

W latach 2015-2021 realizowane zadania inwestycyjne na przejściach granicznych na granicy polsko-ukraińskiej dotyczyły rozbudowy dwóch przejść granicznych: DPG Zosin: *Kompleksowa rozbudowa przejścia granicznego - platforma wyjazdowa z RP* – zadanie realizowane w latach 2019 - 2020 r. w ramach *Programu Współpracy Transgranicznej Polska - Białoruś - Ukraina 2014-2020* oraz DPG Dorohusk: *Rozbudowa drogowego przejścia granicznego* – prace przygotowawcze rozpoczęte w 2016 r. (program funkcjonalno-użytkowy) oraz *Budowa Terminala Samochodowego w Okopach (ruch towarowy)* – prace przygotowawcze rozpoczęte w 2020 r.

W okresie objętym kontrolą LZOPG zaplanował i realizował w imieniu Wojewody m.in. następujące zadania inwestycyjne dotyczące robót budowlanych na przejściach granicznych z Ukrainą:

1) DPG w Dorohusku:

- *Modyfikacja technologii odpraw na DPG Dorohusk*. W ramach I etapu realizacji zadania w 2015 r. realizowano zakres odnoszący się do płyty wyjazdowej z RP. Zrealizowano przebudowę budynku nr 11a, dostawę i montaż dwóch pawilonów odpraw, budowę wiaty, wykonanie bramownic oraz zakup mebli biurowych i sprzętu specjalistycznego dla funkcjonariuszy pracujących w ww. pomieszczeniach. Koszt zadania: 2 770 163 zł. Zadanie w zakresie zaplanowanym na 2015 r. zostało wykonane.
- W 2015 r. nie zostało zrealizowane zadanie pn. *Przystosowanie budynku odpraw pasażerów autokarów do kontroli paszportowej i celnej z wykorzystaniem urządzeń biometrycznych*. Zadanie obejmowało wykonanie: poczekalni dla podróżnych, dwóch kabin kontrolerskich wraz z zakupem wyposażenia, monitoringu obiektu. Ceny ofert złożonych na realizację zadania przewyższyły posiadane środki, w związku z powyższym postępowanie zostało unieważnione. Odstąpiono od realizacji zadania. Na realizację zadania zaplanowano środki w kwocie 138 200 zł.
- *Program funkcjonalno-użytkowy dla rozbudowy drogowego przejścia granicznego*. W 2016 r. wykonano program funkcjonalno-użytkowy, zawierający wyjściowe dane dla wykonania projektu technicznego rozbudowy infrastruktury DPG w Dorohusku. Koszt zadania: 53 505 zł.
- W 2016 r. nie zostało zrealizowane zadanie *Przystosowanie budynku odpraw pasażerów autobusów do kontroli paszportowej i celnej z wykorzystaniem urządzeń biometrycznych* - w związku z planowaną rozbudową DPG Dorohusk i odstąpieniem służb od jego realizacji.
- *Modyfikacja technologii odpraw - II etap* - w ramach zadania w 2017 r. wykonano roboty budowlane na kierunku wjazdowym do RP tj. budowę dwóch pawilonów odpraw, budowę wiaty, media (m.in. instalacje i systemy

slaboprądowe), zagospodarowanie terenu (m.in. podwyższenie ogrodzenia, rozebranie istniejących pawilonów, obniżenie wysepek, oznakowanie poziome) oraz diagnostykę nawierzchni. Koszt zadania: 2 925 029 zł.

- *Projekt przebudowy części jezdnej płyty dla samochodów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP – w 2017 r.* wykonano projekt przebudowy części jezdnej płyty dla samochodów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP. Cel zadania w zakresie zaplanowanym na 2017 r. został osiągnięty. Koszt zadania: 51 906 zł.
- *Modernizacja magazynu broni Straży Granicznej w DPG w Dorohusku – w 2017 r.* zakupiono i zamontowano drzwi do magazynu broni Straży Granicznej w DPG w Dorohusku. Koszt zadania: 6 735 zł.
- *Rozbudowa drogowego przejścia granicznego – II etap – opracowanie dokumentacji projektowej – w 2019 r.* zakres zadania obejmował wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, która umożliwi realizację robót budowlanych na płycie wyjazdowej z RP, na płycie wjazdowej do RP, systemy niskonapięciowe, sieci i instalacje, ciągi komunikacyjne. Koszt zadania: 904 145 zł.
- *Przebudowa części jezdnej płyty dla samochodów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP – zakres całego zadania został podzielony na cztery etapy, wynikające z konieczności prowadzenia robót budowlanych bez przerw w ciągłości odpraw pojazdów i z możliwie ograniczonymi utrudnieniami w ruchu. W 2019 r.* wykonano przebudowę konstrukcji nawierzchni pod wiatą nad pasami odpraw. Koszt zadania: 1 596 866 zł.
- *Przebudowa części jezdnej płyty dla samochodów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP etap II – w 2020 r.* wykonano II etap robót przebudowy płyty postojowej dla pojazdów ciężarowych na odcinku od wag dynamicznych do wiaty nad pasami odpraw. Koszt zadania: 1 968 713 zł.
- *Budowa Terminala Samochodowego w Okopach (ruch towarowy) - opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej – zakres zadania w 2020 r.* obejmował opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej budowy Terminala Samochodowego w Okopach przeznaczonego dla ruchu towarowego i połączonego drogą celną z drogowym przejściem granicznym w Dorohusku, która pozwoli na wykonanie projektu budowlanego i uzyskania pozwolenia na budowę oraz budowę terminala. Koszt zadania: 94 710 zł.
- *Budowa Terminala Samochodowego w Okopach (ruch towarowy) - opracowanie dokumentacji do prac projektowych, pozyskanie gruntów.* W opracowanej w 2020 r. koncepcji programowo-przestrzennej infrastruktura terminala została zaprojektowana w odniesieniu do koncepcji przebiegu drogi ekspresowej S12 na odcinku węzeł „Dorohusk” w stronę DPG Dorohusk. W 2021 r. planowano opracowanie dokumentacji do realizacji prac projektowych i wykup gruntów. W dniu 15 kwietnia 2021 r. na spotkaniu w siedzibie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad²⁶ Oddział w Lublinie, projektant realizujący na zlecenie GDDKiA dokumentację przebiegu drogi S12 zaprezentował inny wariant układu węzła „Dorohusk”, rekomendowany jako docelowy (z dwoma rondami), co skutkuje koniecznością opracowania przez LZOPG drugiego wariantu koncepcji programowo-przestrzennej dla ww. zadania i wstrzymaniem działań zw. z opracowaniem dokumentacji do realizacji prac projektowych i wykupem gruntu. W związku z powyższym odstąpiono od realizacji zadania w pierwotnie

²⁶ Dalej: GDDKiA.

zakładanym zakresie i wystąpiono do MSWiA z wnioskami o przeniesienie środków z ww. zadania w wys. 60 000 zł na nowe zadanie pn. *Budowa Terminala Samochodowego w Okopach (ruch towarowy) - opracowanie drugiego wariantu koncepcji programowo-przestrzennej DPG Dorohusk* oraz przeniesienie pozostałych środków z tego zadania w wysokości 464 000zł na inne zadania.

- *Budowa Terminala Samochodowego w Okopach (ruch towarowy) - opracowanie drugiego wariantu koncepcji programowo-przestrzennej* – w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawarto umowę z wykonawcą na kwotę 58 179 zł.
 - *Przebudowa części jezdnej płyty dla samochodów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP etap III* – w 2021 r. zaplanowano wykonanie przebudowy konstrukcji nawierzchni na odcinku od rogatki wjazdowej na teren DPG w Dorohusku do wag dynamicznych, usytuowanych na kierunku wyjazdowym z RP. Termin realizacji: czerwiec – grudzień 2021 r. Planowany koszt: 750 000 zł.
 - *Budowa budynku służb fitosanitarnych* – w ramach zadania planowana była budowa budynku dla służb fitosanitarnych pracujących w DPG w Dorohusku, obejmująca: budynek służb fitosanitarnych, drogę dla pojazdów powracających po kontroli po ładunek do chłodni, nasyp pod drogę i budynek. W związku z realizacją zadania i brakiem możliwości wpięcia nowego obiektu do istniejącego układu zasilania gwarantowanego, zaistniała konieczność wykonania spójnego układu zasilania gwarantowanego budynku, jak i całego przejścia granicznego (tj. zakresu rzeczowego objętego odrębnym zadaniem). Wobec powyższego złożono 28 kwietnia 2021 r. do MSWiA wnioski o modyfikację, polegającą na utworzeniu z dwóch odrębnych zadań *Budowa budynku służb fitosanitarnych DPG Dorohusk* na kwotę 5 202 000 zł i *Modernizacja systemu zasilania gwarantowanego - agregat prądowłóczy DPG Dorohusk* na kwotę 500 000 zł nowego zadania pn. *Budowa budynku służb fitosanitarnych wraz z układem zasilania gwarantowanego DPG Dorohusk*. W związku z powyższym decyzją budżetową Wojewody Nr 170 z 30 kwietnia 2021 r. przeniesiono środki w wysokości 5 202 000 zł.
 - *Budowa budynku służb fitosanitarnych wraz z układem zasilania gwarantowanego DPG Dorohusk* – w dniu 19 sierpnia 2021 r. zawarta została umowa z wykonawcą zadania na kwotę 11 465 302 zł.
 - *Budowa budynku służb fitosanitarnych - aktualizacja dokumentacji projektowej* – w ramach zadania wykonana została aktualizacja dokumentacji projektowej i kosztorysowej dotyczącej budowy budynku dla służb fitosanitarnych (budynek 9C) w DPG w Dorohusku, obejmująca zmiany w projekcie budynku, które wynikają z potrzeb zgłoszonych w 2021 r. przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie oraz Graniczną Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Dorohusku. Koszt realizacji zadania: 77 000 zł.
- 2) kolejowe przejście graniczne (KPG) w Dorohusku:
- *Projekt budowy rampy do kontroli pasz na kolejowym przejściu granicznym w Dorohusku*. W 2015 r. wykonana została dokumentacja projektowo-kosztorysowa. Zadanie zostało zakończone. Koszt zadania: 79 601 zł.
 - *Budowa rampy do kontroli pasz na KPG w Dorohusku* - koszt zadania: 3 100 722 zł. W 2017 r. wykonano montaż rampy zgodnie z opracowaną w 2015 r. dokumentacją projektową. Poniesiono koszty zw. m.in. z budową rampy, nadzorem autorskim, wykonaniem przyłącza i obsługą inwestycji.

- 3) KPG w Hrubieszowie:
- *Rozbudowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Hrubieszowie oraz kolejowego mostu granicznego w Gródku - opracowanie koncepcji programowo- przestrzennej* – w dniu 17 sierpnia podpisano umowę z wykonawcą na kwotę 59 970 zł.
- 4) DPG w Hrebennem:
- *Przebudowa budynku odpraw pasażerów autobusów do kontroli paszportowej i celnej z wykorzystaniem urządzeń biometrycznych.* W ramach zadania w 2015 r. wykonano montaż kabin, elementów ogrodzenia, ciągi ruchu, monitoring. Koszt zadania: 59 999 zł.
 - *Wykonanie zadaszania zielonych pasów odpraw* – zadanie obejmowało wykonanie projektu budowy dwóch wiat oraz dostawę i montaż wiaty na kierunku wyjazdowym z RP. W 2015 r. wykonano jedynie projekt budowlany i wykonawczy budowy wiat. Cele zadania zostały osiągnięte w części. Nie wykonano dostawy i montażu wiaty, ponieważ oferta złożona w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przekraczała wartość środków przeznaczonych na zadanie. Koszt zadania: 37 000 zł.
 - *Wykonanie zadaszeń „zielonych” pasów odpraw (płyta wyjazdowa)* - zakres zadania w 2016 r. obejmował budowę wiaty na płycie wyjazdowej, wykonanie oświetlenia oraz sygnalizacji świetlnej i szlabanów z obu stron wiaty. Koszt zadania: 562 322 zł.
 - *Wykonanie zadaszeń „zielonych” pasów odpraw (płyta wjazdowa)* - zakres zadania w 2016 r. obejmował rozbudowę wiaty na płycie wjazdowej o jedno przesło, wykonanie oświetlenia, montaż tablicy LED i wykonanie odwodnienia. Koszt zadania: 532.684 zł.
 - *Program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego* - zakres zadania w 2016 r. obejmował wykonanie programu funkcjonalnego dla ciągu pieszego. Koszt zadania: 29 520 zł.
 - *Wykonanie systemu antynapadowego* - zakres zadania w 2016 r. obejmował budowę systemu antynapadowego: sygnalizatory świetlne, dźwiękowe, blokada szlabanów, kolczatki. Koszt zadania: 32 851 zł.
 - *Projekt rozbudowy budynku kontroli szczegółowej dla samochodów osobowych* - zakres zadania w 2016 r. obejmował wykonanie projektu rozbudowy budynku kontroli szczegółowej dla samochodów osobowych. Koszt zadania: 46 494 zł.
 - *Rozbudowa infrastruktury przejścia – poczekalnia dla podróżnych – Dostosowanie infrastruktury przejścia do odpraw osób podróżujących autokarami - etap II płyta wjazdowa do RP* - zakres zadania w 2017 r. obejmował budowę poczekalni dla podróżnych. Koszt zadania: 33 582 zł.
 - *Przystosowanie stanowiska kontroli samochodów TIR do kontroli cystern oraz autokarów* – zakres zadania w 2018 r. obejmował przystosowanie stanowiska kontroli samochodów TIR do kontroli cystern oraz autokarów. Zadanie nie zostało zrealizowane, gdyż cena oferty złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przewyższała środki zabezpieczone na jego realizację. Niewykorzystane środki w całości zostały zgłoszone przez LZOPG do blokady.
 - *Rozbudowa budynku kontroli szczegółowej dla samochodów osobowych – roboty wykończeniowe* – zakres zadania w 2019 r. obejmował roboty wykończeniowe wraz z dostawą wyposażenia, niezbędnego do rozpoczęcia użytkowania obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem. Nie wykonano zadania z uwagi na brak ofert w postępowaniu przetargowym. Mając na uwadze czas niezbędny do realizacji zadania w odniesieniu do procesów technologicznych

odstąpiono od powtórzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego. W wyniku postępowania przeprowadzonego w 2021 r. zawarto umowę z wykonawcą na kwotę 992 704 zł.

- *Przystosowanie stanowiska TIR do kontroli cystern oraz autokarów – zadanie realizowane w 2019 r., koszt: 24 108 zł.*

4) DPG w Zosinie:

- *Kompleksowa rozbudowa przejścia granicznego - płyta wjazdowa.* W 2015 r. wybudowano pięć zadaszonych kojców dla psów służbowych oraz pomieszczenie gospodarcze dla przewodników psów, wykonano oznakowanie poziome płyty wjazdowej. Koszt zadania: 81 585 zł.
- *Dostosowanie infrastruktury przejścia do odprawy osób podróżujących autokarami przy wykorzystaniu Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) - zakres zadania w 2016 r. obejmował wykonanie kabiny kontrolerskiej.* Z uwagi na niedotrzymanie przez wykonawcę terminu zakończenia robót zostały naliczone kary umowne. W dniu 22 grudnia 2016 r. dokonano odbioru zadania. Koszt zadania: 11 147 zł.
- *Rozbudowa DPG w Zosinie — aktualizacja dokumentacji projektowo-kosztorysowej – zakres zadania w 2017 r. obejmował aktualizację dokumentacji projektowo-kosztorysowej.* Koszt zadania: 10 996 zł.
- *Dostosowanie infrastruktury przejścia do odpraw osób podróżujących autokarami – etap II - zakres zadania w 2017 r. obejmował dostosowanie infrastruktury przejścia do odprawy osób podróżujących autokarami.* Koszt zadania: 85 642 zł.
- *Wykonanie odwodnienia BKS-u i pasów odpraw – zadanie realizowane w 2019 r. koszt: 97 281 zł.*

5) DPG w Dołhobyczowie:

- *Program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego - zakres zadania w 2017 r. obejmował opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego dla ruchu pieszego.* Koszt zadania: 34 440 zł.
- *Budowa budynku kontroli szczegółowej na kierunku wyjazdowym z RP - aktualizacja dokumentacji projektowo – kosztorysowej – zakres rzeczowy zadania w 2020 r. obejmował aktualizację dokumentacji projektowo-kosztorysowej.* Aktualizacja wynikała z konieczności dostosowania parametrów poszczególnych urządzeń i wyposażenia do potrzeb służb granicznych oraz obecnie stosowanych technologii w tej dziedzinie. Koszt zadania: 147.600 zł.
- *Modernizacja rampy przeładunkowej w budynku kontroli szczegółowej – w 2020 r. w ramach realizacji zadania dokonano zmniejszenia szerokości rampy, co pozwoliło na otwieranie drzwi po obu stronach pojazdów oraz luków bagażowych w autokarach w trakcie kontroli na kanale.* Skrócenie szerokości rampy umożliwia kontrolę dwóch samochodów jednocześnie lub więcej przy optymalnej obsadzie kadrowej. Modernizacja rampy pozwoliła na skrócenie czasu odpraw, wyeliminowanie możliwości powstania kolejek. Koszt zadania: 117.465 zł.

(akta kontroli tom I, str. 358-501)

5. Zagadnienia dotyczące nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych z zakresu budowy/rozbudowy przejść granicznych powierzonych LZOPG zostały uregulowane w Regulaminie organizacyjnym LUW oraz Zarządzeniu Nr 209 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 października 2014 r. w sprawie ustalenia Procedury

planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego. Zgodnie z § 56 ust. 6 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego LUW, do zadań Wydziału Infrastruktury należy sprawowanie nadzoru nad LZOPG w zakresie prowadzonych inwestycji i bieżącego utrzymania przejść granicznych, w tym opiniowanie planu nakładów finansowo-rzeczowych. Zadania te są realizowane przez oddział ds. nadzoru nad inwestycjami. Bezpośredni nadzór oraz koordynacja pracy oddziału ds. nadzoru nad inwestycjami sprawowana jest przez zastępcę dyrektora Wydziału Infrastruktury (§ 6 ust. 4 Zarządzenia Dyrektora Wydziału Infrastruktury w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Infrastruktury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie). Zakres sprawowanego nadzoru nad LZOPG określa Rozdział IV Zarządzenia Nr 209 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 października 2014 r. Nadzór nad realizacją inwestycji finansowanych z budżetu Wojewody.

Stosownie do postanowień ww. zarządzenia, Wydział Infrastruktury prowadził bieżący monitoring realizowanych zadań inwestycyjnych oraz prawidłowości wydatkowania środków finansowych, sporządzane były kwartalne oceny prawidłowości wykorzystania środków finansowych pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanych środków finansowych a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania z tych środków oraz oceny stopnia realizacji założonych celów. Ponadto dokonywana jest roczna ocena stopnia realizacji założonych celów inwestycji. W 2016 r. w ramach sprawowanego nadzoru nad LZOPG została przeprowadzona kontrola realizacji zadań inwestycyjnych na DPG Hrebenne. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji tych zadań.

(akta kontroli tom I, str. 5-22, 184-187, 216-227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podejmował rzetelne i celowe działania dla zapewnienia terminowego wykonania oraz finansowania zadań z zakresu budowy/rozbudowy przejść granicznych, zgodnie z ustaleniami organów administracji rządowej oraz Zespołów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów właściwych w sprawach zagospodarowania granicy państwowej. Powierając LZOPG realizację zadań z tego zakresu zapewnił rzetelny nadzór nad ich wykonaniem, poprzez ich bieżące monitorowanie oraz ocenę prawidłowości wykorzystania środków finansowych pod względem zgodności z przeznaczeniem, stopnia realizacji zadań oraz założonych celów.

OBSZAR

2. Działania na rzecz dostosowania przygranicznej infrastruktury drogowej do potrzeb ruchu granicznego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wojewoda wyjaśnił, że żaden z przepisów nie nakłada na wojewodów obowiązków dotyczących prowadzenia badań i analiz w zakresie stanu infrastruktury granicznej na drogowych przejściach granicznych po stronie ukraińskiej i stanu dróg dojazdowych do tych przejść. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do dróg dojazdowych do przejść granicznych po stronie polskiej. W Polsce drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch międzynarodowy osobowy i ciężarowy są drogami krajowymi, pozostającymi w zarządzie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wyjątek w tym zakresie stanowi DPG w Dołhobyczowie, do którego prowadzi droga wojewódzka.

Wojewoda stwierdził, że swoje zadania wynikające z *ustawy o ochronie granicy państwowej* wykonuje w zasięgu terytorialnym przejść granicznych i w tym zakresie może dokonywać wydatków.

Zagadnienia dotyczące przygranicznej infrastruktury drogowej (także budowy parkingów buforowych) są przedmiotem ustaleń/uzgodnień/wymiany stanowisk pomiędzy LZOPG działającym w imieniu Wojewody Lubelskiego oraz m.in.: Ministerstwem Infrastruktury, MSWiA, Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w ramach bieżącej współpracy tych instytucji. Przykładowo, w 2017 r. LZOPG przekazał do MSWiA planowany harmonogram finansowo-rzeczowy zadań inwestycyjnych na lata 2017-2020, który wskazywał także na konieczność modernizacji dróg dojazdowych do przejść granicznych. W ramach tej współpracy prowadzone były uzgodnienia dotyczące m.in. planowanych do realizacji przedsięwzięć: budowa drogi ekspresowej S12 na odcinku Piaski – Dorohusk, rozbudowa drogi krajowej nr 74 na odcinku Hrubieszów – Zosin od km 329+270 do km 342+958), budowa drogi ekspresowej S17 na odcinku Tomaszów Lubelski – Hrebenne.

Wojewoda podał, że w ostatnim okresie zintensyfikowane zostały spotkania dotyczące budowy drogi ekspresowej S 12 prowadzącej do przejścia granicznego w Dorohusku w związku z planowaną rozbudową tego przejścia. We wszystkich spotkaniach i uzgodnieniach biorą udział przedstawiciele LZOPG; Wojewoda wskazał, że w niektórych spotkaniach uczestniczył osobiście.

(akta kontroli tom I, str. 184-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania na rzecz dostosowania przygranicznej infrastruktury drogowej do rodzaju i natężenia ruchu granicznego prowadzone były w imieniu Wojewody przez LZOPG w ramach uzgodnień z MSWiA, Ministerstwem Infrastruktury, GDDKiA. Przedstawiciele Wojewody uczestniczyli w spotkaniach i uzgodnieniach dotyczących budowy drogi ekspresowej S12 do DPG w Dorohusku, w związku z jego planowaną rozbudową.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Lublin, 31 stycznia 2022 r.

Kontroler
Agnieszka Bury
doradca prawny

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis