



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4113-01-01/2012

D/12/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/12/503 Bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Anna Kępa-Biraga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080387 z dnia 29 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (zwany dalej „MUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Miller, Wojewoda Małopolski (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez Wojewodę Małopolskiego dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego zlokalizowanego w Krakowie – Balicach w latach 2008 – 2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono w szczególności:

- ustalenie przez Wojewodę zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego i podjęcie działań dla jego zmiany po wejściu Polski do strefy Schengen;
- dążenie Wojewody do dokonywania wydatków w sposób gospodarny i rzetelny poprzez negocjacje z Międzynarodowym Portem Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o. z siedzibą w Balicach (zwany dalej „MPL”) i organami kontroli mające na celu ograniczenie powierzchni wykorzystywanej na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego;
- działania Wojewody zmierzające do zawarcia umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania z powierzchni i miejsc na terenie MPL.

Zadania Wojewody wynikające z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.), w szczególności zapewnienie sprawnej i skutecznej kontroli w obszarze przejścia granicznego były faktycznie realizowane, pomimo że nierozstrzygnięty pozostawał spór z MPL dotyczący wielkości powierzchni wykorzystywanych przez organy kontroli granicznej, a w związku z tym nie została zawarta umowa pomiędzy Wojewodą a Portem Lotniczym. Dokonując oceny, NIK bierze pod uwagę, iż Wojewoda podjął wszystkie możliwe w tym zakresie działania, w tym informował Ministra Spraw Wewnętrznych o zaistniałej sytuacji.

NIK ocenia jako nieprawidłowe przekazywanie przez Wojewodę – zarówno w 2011 r., jak i w 2012 r. – środków w formie dotacji celowej, pomimo braku umowy określonej w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej. Sprawa środków przekazywanych w 2011 r. była już przedmiotem kontroli NIK dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2011 r. przez Wojewodę Małopolskiego i została skierowana do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych. W 2012 r. MUW w dalszym ciągu przekazywał środki jako dotację celową, bez zawarcia umowy. Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1

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

ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena legalności i rzetelności ustalenia przez Wojewodę zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu
faktycznego

Zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach został ustalony zarządzeniem Wojewody Małopolskiego nr 267/07 z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie zasięgu terytorialnego stałego lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach, na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 239, poz. 1734). Zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego ustalono w porozumieniu z Komendantem Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu, Zarządem MPL oraz Dyrektorem Izby Celnej w Krakowie. Ustalenie zasięgu terytorialnego miało na celu określenie obszaru, gdzie może być dokonywana kontrola graniczna i/lub celna. W Krakowie – Balicach był to obszar dotychczas wyznaczony zarządzeniem Prezesa Zarządu MPL Kraków – Balice, powiększony o pomieszczenia i rozwiązania komunikacyjne związane z zakończeniem II etapu rozbudowy lotniska i oddaniem tej inwestycji do użytku oraz wydzielonym terminalem odpraw krajowych, poszerzoną strefą w terminalu cargo, gdzie dokonywane są odprawy celne bagażu rejestrowanego bądź przesyłek przylatujących/odlatujących do/z portu lotniczego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustalony zasięg terytorialny stałego lotniczego przejścia granicznego obejmował strefę kontrolowaną Międzynarodowego Portu Lotniczego, w której dokonuje się kontroli granicznej osób, towarów i statków powietrznych. W zarządzeniu szczegółowo określono obszar tej strefy. W załącznikach do przedmiotowego zarządzenia przedstawiono zasięg terytorialny przejścia granicznego zaznaczony na planie ogólnym lotniska i strefy w terminalach: międzynarodowym, cargo oraz krajowym. W zarządzeniu nie określono powierzchni (w m²) zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 4-12)

Ustalony zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego nie zmieniał się w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008 r. – 2012 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK), w tym także po przystąpieniu Polski do strefy Schengen (tj. w odniesieniu do portów lotniczych po dniu 30 marca 2008 r.).

Pismem z 31 marca 2008 r. Piotr Stachańczyk – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) wskazał, że z chwilą objęcia regulacjami Schengen granicy powietrznej, w związku z separacją strumieni podróżujących na kierunkach Schengen i Non – Schengen, w części powierzchni stałych lotniczych przejść granicznych przestanie być prowadzona kontrola graniczna. Jednocześnie poinformował, że zniesienie kontroli granicznej w strefach dla ruchu Schengen stałych lotniczych przejść granicznych powoduje konieczność ponownego określenia ich zasięgów.

(dowód: akta kontroli str. 202, 250-251)

Wojewoda Małopolski powołał 9 października 2008 r. (zarządzenie nr 324/08) Zespół Zadaniowy w celu weryfikacji zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego zlokalizowanego na obszarze MPL Kraków – Balice i przygotowania nowego zarządzenia w tym zakresie. W skład tego Zespołu wchodził: Zastępca Komendanta Placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach (PSG), Zastępca Naczelnika Urzędu Celnego w Krakowie, Główny Specjalista ds. Bezpieczeństwa Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków – Balice oraz inspektor w Wydziale Infrastruktury MUW.

(dowód: akta kontroli str. 189-193)

Na spotkaniach Zespołu przedstawiciele MUW, MPL, Straży Granicznej oraz Izby Celnej przedstawiali swoje stanowiska w kwestii zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 4-12, 194-195)

Zarząd MPL przedstawił ostatecznie swoje stanowisko w piśmie z 24 marca 2010 r., w którym wskazał, że w nowym zarządzeniu Wojewody Małopolskiego określającym zasięg terytorialny przejścia granicznego na lotnisku Kraków – Balice należałoby rozszerzyć dotychczasowy zasięg o obszar drogi startowej i dróg kołowania oraz zawniósł o wprowadzenie korekt w zasięgu przejścia na obszarze terminali pasażerskich i cargo o strefy ogólnodostępne oraz budynki infrastruktury lotniskowej na styku strefy zastrzeżonej z ogólnodostępną.

Stanowisko p.o. Dyrektora Izby Celnej w Krakowie zostało przedstawione w piśmie z 29 marca 2010 r., w którym ujęto szczegółowo strefy MPL, które powinny znaleźć się w zasięgu przejścia granicznego.

Zastępca Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej wyraził stanowisko w piśmie z 26 marca 2010 r., w którym wskazał, że zasadnym jest, aby obszar lotniczego przejścia granicznego obejmował jednolitą strefę, jak miało to miejsce w tamtym czasie.

Reprezentanci MPL, Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej i Dyrektora Izby Celnej mieli różne stanowiska w kwestii zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego i wypracowanie konsensusu przez Zespół Zadaniowy oraz osiągnięcie wyznaczonego celu stało się niemożliwe. W związku z powyższym Wojewoda Małopolski w dniu 6 września 2010 r. wydał zarządzenie nr 363/10 w sprawie rozwiązania Zespołu Zadaniowego do spraw opracowania projektu zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego, zlokalizowanego na obszarze Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków – Balice.

Na skutek braku porozumienia z pozostałymi podmiotami (MPL, Straż Graniczna, Izba Celna) nie dokonano zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

Kwestie zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego były związane z prowadzonymi jednocześnie przez przedstawicieli Wojewody Małopolskiego oraz MPL Kraków – Balice uzgodnieniami dotyczącymi zapisów umowy najmu powierzchni i miejsc związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 131, 156-164, 196-197)

Kwestie uregulowań prawnych w zakresie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych były analizowane przez Wojewodę Małopolskiego. Pismem z 31 lipca 2008 r. Wojewoda zgłosił Piotrowi Stachańczykowi – Podsekretarzowi Stanu w MSWiA uwagę dotyczącą zapisów projektu rozporządzenia w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego przejść granicznych (późniejsze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych – Dz. U. Nr 147 poz. 938). W ocenie Wojewody należało jednoznacznie określić zakres kontroli bezpieczeństwa. Wojewoda wskazał, że z lotnisk międzynarodowych wykonywane są loty w kierunkach Schengen i Non Schengen i o ile kontrola paszportowa wyrażnie dotyczy kierunku Schengen, o tyle kontrola bezpieczeństwa – pasażerów i bagażu – prowadzona jest dla obu kierunków, w związku z czym należy rozstrzygnąć czy zakres kontroli bezpieczeństwa ma związek z funkcjonowaniem na obszarze międzynarodowych portów lotniczych przejść granicznych stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, czy też dotyczy ogólnie pojętego bezpieczeństwa pasażerskiego transportu lotniczego. MSWiA nie odniosło się do tych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 239-241, 503)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wprawdzie nie dokonano zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego po przystąpieniu Polski do strefy Schengen, niemniej jednak – w ocenie NIK – Wojewoda podjął wszelkie działania w tym celu. W obecnie istniejącym stanie prawnym wojewoda nie ma możliwości zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego bez porozumienia z innymi podmiotami wskazanymi w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych. W ocenie NIK zniesienie kontroli granicznej w strefach na kierunkach Schengen – ze względu na usytuowanie i niewielką powierzchnię wykorzystywaną do tej kontroli – nie wpłynie w istotny sposób na ponowne ustalenie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach.

2. Ocena gospodarności i rzetelności dokonywania przez Wojewodę wydatków na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu faktycznego

2.1. Wojewoda Małopolski zawarł z MPL Kraków – Balice 3 kwietnia 2006 r. umowę najmu pomieszczeń i powierzchni znajdujących się na terenie lotniska z przeznaczeniem na cele związane z zobowiązaniem Wojewody do stałego utrzymywania lotniczych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie kontroli, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej. W umowie określono służby, które miały korzystać z powierzchni wynajmowanych przez Wojewodę, tj. Urząd Celny, Straż Graniczna oraz Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna. Umowa obowiązywała od 1 stycznia 2006 r. i została zawarta na czas nieokreślony. Do umowy zawarto 5 aneksów.

Dane dotyczące wynajmowanych powierzchni przedstawiono w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Powierzchnie wynajmowane				
	wg umowy z 03.04.2006 (weszła w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 2 z 03.07.2006 (wszedł w życie 01.04.2006)	wg aneksu nr 3 z 03.07.2006 (wszedł w życie 10.05.2006)	wg aneksu nr 4 z 03.07.2006 (wszedł w życie 01.06.2006)	wg aneksu nr 5 z 27.09.2007 (wszedł w życie 01.10.2007)
Terminal pasażerski (m ²)	3.922,86	3.878,96	3.965,26	4.006,16	3.986,81 – od 01.12.2006 3.983,41 – od 01.06.2007 6.223,79 – od 01.08.2007 6.244,03 – od 01.10.2007
Terminal cargo (m ²)	651,62	651,62	651,62	651,62	677,22
Kontener (m ²)	73,06	73,06	73,06	73,06	73,06
Miejsca parkingowe (szt.)	11	13	13	12	14 – od 01.12.2006 22 – od 01.08.2007 18 – od 01.10.2007
Budynek administracyjny „Pogotowie” (m ²)*	-	-	-	-	96,10 – od 15.02.2008

* Budynek administracyjny „Pogotowie” – według aneksu nr 5 – był przeznaczony na pomieszczenia socjalne dla Straży Granicznej.

Aneks nr 1 nie wprowadzał zmian w wynajmowanych powierzchniach.

Według wyjaśnień Wiesławy Radomskiej – Mostek – Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW zmiany powierzchni wynikały z: prac modernizacyjnych oraz rozbudowy terminala pasażerskiego (prowadzące do rozdzielenia ruchu granicznego na kierunki Schengen i Non Schengen), w związku z przystosowaniem lotniczych przejść granicznych do wymogów Schengen, oddania po modernizacji do użytku pomieszczeń dla służb granicznych. Jednocześnie Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że: *nawet przy znacznym wzroście powierzchni, określonym w aneksie nr 5, Straż Graniczna wciąż podnosiła braki lokalowe. Najprawdopodobniej nie bez znaczenia jest fakt nasilenia problemów lokalowych zaraz po zaprzestaniu kontroli granicznej na części drogowych przejść granicznych – stanowiących wewnętrzną granicę UE – w związku z wejściem Polski do układu Schengen. Jediną granicą zewnętrzną UE, obsługiwaną przez Karpacki Oddział Straży Granicznej, stało się lotnicze przejście graniczne w Krakowie – Balicach. Podkreślić wszakże należy, że dodatkowe powierzchnie w głównej mierze dotyczyły przestrzeni tzw. pasażerskich, co wynikało ze sposobu interpretacji zapisów § 3 pkt 2 lit. k rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256 poz. 2145).*

MPL przesłał do Wojewody 3 lipca 2008 r. projekt aneksu nr 6 do umowy najmu zwiększający powierzchnie zajmowane przez organy kontroli oraz stawki za media (związane ze zwiększeniem wartości środków trwałych oraz wzrostem cen za media).

Aneks nr 6 został podpisany przez przedstawicieli MPL 21 listopada 2008 r., ale nie został podpisany przez Wojewodę. W piśmie z 17 kwietnia 2009 r. Wojewoda wskazał, że projekt aneksu musi uwzględniać korektę powierzchni potrzebnej do wykonywania czynności służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 13-86, 102, 255-260, 509-513, 521-544, 550-551, 553-604, 829)

Zawracie umowy z 3 kwietnia 2006 r. było przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w styczniu 2007 r. W protokole kontroli zobowiązano ówczesnego Wojewodę Małopolskiego – Macieja Klimę do pozyskania opinii Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW czy stwierdzone w czasie kontroli wady umowy i zawartych do niej aneksów mogą skutkować nieważnością tej umowy (m.in. błędna podstawa prawna zawarcia umowy, paraflowanie zmian i skreśleń tylko przez jedną z umawiających się stron). Zgodnie ze stanowiskiem Wydziału żadna ze wskazanych w protokole kontroli wad umowy nie skutkowała jej nieważnością.

(dowód: akta kontroli str. 624-669)

Kwestie powierzchni zajmowanych dla potrzeb organów kontroli były przedmiotem uzgodnień pomiędzy Wojewodą a MPL. Wydział Infrastruktury MUW uzyskał także opinię prawną Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW w kwestii powierzchni wynajmowanych przez Wojewodę. Powołano grupę roboczą, której zadaniem było wskazanie miejsc realnie niezbędnych dla dokonywania czynności służbowych przez służby graniczne, wynikających z funkcjonowania przejścia granicznego.

Wojewoda i Zarząd MPL nie doszli do porozumienia w kwestii powierzchni zajmowanych dla potrzeb organów kontroli (kwestionowana przez Wojewodę wielkość powierzchni wynosiła 2.258,55 m²). Zastrzeżenia ponoszenia przez Wojewodę kosztów najmu odnosiły się do następujących pomieszczeń:

- nr 1115 (poczekalnia pasażerów kier. Schengen) o pow. 621,84 m²,
- nr 1056 (hala odbioru bagaży pasażerów z kierunku Schengen i pasażerów z kierunku Non Schengen już po odprawie pasażerskiej) o pow. 700 m²,
- nr 1090 (poczekalnia VIP) o pow. 63 m²,
- nr 1028 (salon VIP) o pow. 45 m²,
- nr 2154 (poczekalnia pasażerów kierunek Schengen) o pow. 559,46 m²,
- nr 2158 (wyjście nr 6 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,06 m²,
- nr 2159 (wyjście nr 7 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,95 m²,
- nr 2160 (wyjście nr 8 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,08 m²,
- nr 2161 (poczekalnia pasażerów kierunek Schengen) o pow. 220,16 m².

Kwestionowane powierzchnie były konsekwencją uzyskanego przez Wojewodę stanowiska Straży Granicznej oraz Izby Celnej w Krakowie, które wskazały, że nie wykonują czynności służbowych w tych pomieszczeniach (jedynie w pomieszczeniu nr 1028 czynności wykonywane są sporadycznie). W toku kontroli NIK powyższe stanowiska zostały podtrzymane przez Komendanta PSG w Krakowie – Balicach oraz Dyrektora Izby Celnej w Krakowie.

MPL nie podzielał stanowiska MUW i wskazywał, że ustawa o ochronie granicy państwowej – w szczególności art. 17 ust. 1 – oraz rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych – w szczególności § 3 pkt 2 lit. k – nie zawierają zapisów ograniczających obowiązek finansowania kosztów związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego przez właściwego miejscowo wojewodę do tylko i wyłącznie miejsc i pomieszczeń, w których służby państwowe (Straż Graniczna i Urząd Celny) dokonują czynności służbowych. W opinii MPL zapisy ww. ustawy oraz rozporządzenia w sposób jednoznaczny i wystarczający potwierdzają, że powyższe kwestionowane przez MUW pomieszczenia stanowią integralny element lotniczego przejścia granicznego i finansowanie kosztów ich utrzymania należy do obowiązków wojewody. W ocenie MPL treść § 3 pkt 2 lit. k powyższego rozporządzenia przesądza o obowiązku finansowym wojewody w odniesieniu do tzw. powierzchni pasażerskich, a bez tego rodzaju pomieszczeń lotnicze przejście graniczne nie mogłoby funkcjonować, w zakresie, w jakim za jego działanie odpowiada wojewoda. Zdaniem MPL obowiązkiem wojewody jest finansowanie wszystkich elementów infrastruktury stanowiących część

przejścia granicznego, a więc znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia, których katalog zawiera § 3 pkt 2 cytowanego rozporządzenia. W opinii MPL powierzchnie pasażerskie (poczekalnie pasażerów, hale odbioru bagaży) są nieodzownym elementem przejścia granicznego, będąc niezbędnymi dla zapewnienia możliwości realizowania prawidłowych kontroli (w szczególności bezpieczeństwa i celnej). W ocenie MPL nie ma znaczenia, w jakich miejscach faktycznie wykonywane są czynności przez odpowiednie służby, bowiem obowiązek finansowania przejścia dotyczy wszystkich powierzchni znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia i niezbędnych dla zapewnienia możliwości realizowania sprawnej i skutecznej kontroli. MPL wskazuje, że powinnością wojewody jest finansowanie powierzchni znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w tym powierzchni pasażerskich, zarówno znajdujących się w części Schengen, jak i Non Schengen.

W piśmie z 27 stycznia 2010 r. MPL zaproponował Wojewodzie finansowanie pomieszczeń przeznaczonych dla podróżnych w części, tj. 1/3 finansowana przez MPL oraz 2/3 finansowane przez Wojewodę (1/3 Straż Graniczna, 1/3 Służby Celne). Stanowisko Wojewody i Wydziału Infrastruktury MUW były zbieżne w ocenie i wskazywały, że przedstawiona propozycja sposobu finansowania lotniczego przejścia granicznego obciąża budżet państwa w proporcji 2/3 w stosunku do 1/3 kosztów obciążających przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą z zakresu transportu lotniczego pasażerów.

MPL zwrócił się do Wojewody (pismo z 15 lutego 2010 r.) o odpowiedź w kwestii propozycji umowy dotyczącej finansowania kosztów utrzymania lotniczego przejścia granicznego, przesłanej pocztą elektroniczną w dniu 28 stycznia 2010 r. Według pracowników MUW propozycja umowy nie wpłynęła formalnie do MUW.

Wojewoda przekazał MPL (pismo z 17 lutego 2010 r.) podpisaną umowę najmu powierzchni koniecznych dla funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego, zlokalizowanego na terenie MPL. W odpowiedzi Prezes Zarządu MPL (pismo z 26 marca 2010 r.) poinformował, że nie może zaakceptować treści tej umowy i odesłał podpisaną przez Wojewodę egzemplarze. Jednocześnie – powołując się na rozwiązanie dotyczące finansowania, tj. 1/3 finansowania przez MPL oraz 2/3 finansowane przez Wojewodę (1/3 Straż Graniczna, 1/3 Służby Celne) – Prezes Zarządu MPL przesłał propozycję treści umowy. Wydział Prawny i Nadzoru MUW wydał – na wniosek Wydziału Infrastruktury MUW – opinię dotyczącą poszczególnych zapisów w przedłożonej przez MPL propozycji umowy i stwierdził m.in., że z uwagi na ustalanie budżetu Wojewody na okres jednego roku, umowa winna być zawarta na taki sam okres, tj. jeden rok.

Kolejną propozycję umowy Wojewoda przekazał MPL 28 kwietnia 2010 r. – w stosunku do umowy przekazanej pismem z 17 lutego 2010 r. dokonano zmian zarówno powierzchni, jak i stawek czynszu oraz opłat za świadczenia dodatkowe. Umowa nie została zaakceptowana przez MPL. Wojewoda ponownie przesłał ten projekt umowy 30 sierpnia 2010 r., jednakże MPL nie poinformował Wojewody o swoim stanowisku w kwestii tego projektu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 97-155, 165-168 173-188, 269-278, 444-445, 517-519)

Pismem z 30 czerwca 2009 r. Wojewoda Małopolski – Jerzy Miller wypowiedział umowę zawartą w dniu 3 kwietnia 2006 r. Przyczyną wypowiedzenia umowy był fakt, że Wojewoda uiszczał na rzecz MPL czynsz najmu oraz opłaty dodatkowe od powierzchni, które nie były faktycznie wykorzystywane przez służby graniczne. Tym samym – zdaniem Wojewody – brak było podstaw prawnych, aby obejmować przedmiotem umowy najmu powierzchnie, które nie są niezbędne do prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych.

Rozwiązanie umowy nastąpiło z dniem 1 lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 87, 115)

W 2011 r. Wojewoda podjął decyzję o zmianie zasad finansowania utrzymania lotniczego przejścia granicznego, przesyłając pismem z 21 marca 2011 r. Prezesowi Zarządu MPL umowę na dotację celową na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego. Umowa została jednostronnie podpisana przez Wojewodę Małopolskiego – Stanisława Kracika. Według umowy zadania miały być wykonywane w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. Propozycja umowy zawierała elementy określone w art. 17 ust. 2a ustawy

o ochronie granicy państwowej. Wojewoda nie otrzymał informacji zwrotnej o stanowisku Zarządu MPL wobec przesłanej propozycji umowy. Wysokość dotacji określono na 2.630 tys. zł brutto i ustalono na podstawie wielkości środków ujętych w planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego (w rozdz. 60031 – Przejścia graniczne utworzono § 2830 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i przeniesiono do niego z § 4300 – Zakup usług pozostałych środki w wysokości 2.630 tys. zł). Przekazywanie środków w ramach dotacji celowej na realizację zadań związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice było przedmiotem kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 85/12 – województwo małopolskie* przeprowadzonej w MUW. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przekazania w 2011 r. dla MPL dotacji celowej (§ 2830) zaplanowanej w kwocie 2.900 tys. zł na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego, bez zawarcia umowy określonej w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej. W sprawie tej zostało skierowane zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.
(dowód: akta kontroli str. 202-254)

Pismem z 16 lutego 2012 r. Wojewoda Małopolski – Jerzy Miller przesłał Prezesowi Zarządu MPL umowę na dotację celową na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego zlokalizowanego na obszarze MPL. Umowa została jednostronnie podpisana przez Wojewodę. Według zapisów umowy zadania miały być realizowane w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Propozycja umowy zawierała elementy określone w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej. Wojewoda Małopolski nie otrzymał informacji zwrotnej o stanowisku Zarządu MPL wobec przesłanej propozycji umowy. Wysokość dotacji określono na 2.830 tys. zł brutto. Kwota ta została określona w oparciu o zapisane w budżecie środki na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych, pomniejszone o kwotę 20 tys. zł na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb służb granicznych w zakresie drobnych zakupów i napraw. Zabezpieczenie tej kwoty wynikało ze stosowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (wcześniej MSWiA) zasady podziału w trakcie roku budżetowego środków z rezerwy celowej na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego.
(dowód: akta kontroli str. 261-268, 521-544, 552, 569-597)

Wiesława Radomska – Mostek – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że: *Na odbytych spotkaniach w składach, gdzie reprezentowany był tutaj Wydział, Wydział Finansów i Budżetu oraz służby prawne Wojewody dominowało zawsze przekonanie, iż Wojewoda Małopolski nie może pozostawać w zwłoce w zakresie roszczeń niespornych, gdyż należy unikać niebezpieczeństwa powstania skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci odsetek. Ponadto, stosownie do art. 450 Kodeksu Cywilnego, wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia częściowego, chociażby cała wierzytelność była wymagalna. Uwzględniając powyższe, wydawało się, że wprowadzenie umowy dotacyjnej na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego będzie lepszym rozwiązaniem, niż dotychczasowa umowa najmu, która również nie była do zaakceptowania w formule preferowanej przez Zarząd MPL. Doświadczenia w zakresie przekazywania transz dotacji z 2011 r. wydawały się nie mieć potwierdzenia w roku bieżącym, gdyż przekazywane kolejne transze dotacyjne nie były zwracane. W związku z powyższym nie rozważano zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego poprzez przeniesienie planowanych wydatków z § 2830 na § 4300. Jednakże, gdy w po połowie roku wszystkie przekazane środki zostały zwrócone, niewątpliwie koniecznym będzie rozważenie dalszego sposobu postępowania.*
(dowód: akta kontroli str. 521-544, 569-597)

Zgodnie z art. 17 ac ustawy o ochronie granicy państwowej zarządzający lotniskiem, w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, udzielają Straży Granicznej pomocy w zakresie organizacji kontroli granicznej niezbędnej do sprawnego jej przeprowadzania oraz są zobowiązani do uzgodnienia z właściwym komendantem placówki Straży Granicznej miejsca przeprowadzania kontroli granicznej osób przekraczających granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. Stosownie do art. 17 ac ust. 2 cytowanej ustawy do finansowania tych zadań stosuje się odpowiednio art. 17 ust. 2a.

Wiesława Radomska – Mostek – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że trudno orzec czy pomieszczenia zarezerwowane do wykonywania kontroli granicznej na kierunku Schengen w przypadku tymczasowego jej przywrócenia zostały zaliczone w poczet tych, których utrzymanie zapisano po stronie obowiązków Wojewody. Wskazała jednocześnie, że wykazywane w fakturach powierzchnie bezumownego najmu w obszarze terminala pasażerskiego do listopada 2011 r. i po tym terminie określają ten sam metraż, natomiast koszt miesięcznego utrzymania tych pomieszczeń o łącznej powierzchni 14,61 m² należy określić na ok. 855 zł brutto (w tym koszty najmu, ogrzewania, klimatyzacji i sprzątania), z pominięciem kosztów oświetlenia i wywozu nieczystości. Ponadto, wyjaśniła że: *W sytuacji gdy:*

- przez trzy lata brak jest możliwości uzyskania porozumienia z Zarządem MPL Kraków – Balice w sprawie określenia kosztów utrzymania lotniczego przejścia granicznego,
- przedmiotem sporu pomiędzy MPL i Wojewodą Małopolskim jest miesięczna kwota 142 147 zł liczona wg stawek za 1 m² w 2009 r. (wg obecnie wystawianych faktur jest ona wyższa o ok. 0,95 zł za 1 m²),
- od lutego 2010 r. faktury były realizowane proporcjonalnie do posiadanych środków, gdyż łączna ich kwota na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego nie wystarczała na płatności faktur - nawet obejmujących pomniejszenia stosowane przez Port - w kwotach w nich wskazanych (...),

podejmowanie rozmów z Portem o potrzebie wyłączenia z obciążeń budżetu Wojewody Małopolskiego pomieszczeń, stanowiących miejsca zarezerwowane do wykonywania kontroli granicznej na kierunku Schengen w przypadku tymczasowego jej przywrócenia, uznano za bezprzedmiotowe.

(dowód: akta kontroli str. 676-683)

W poniższym zestawieniu przedstawiono średnie powierzchnie udostępnione przez Wojewodę organom kontroli w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Powierzchnie udostępnione przez Wojewodę organom kontroli (w m ²)					
- wg MPL	7.136,78	6.929,39	5.865,74	5.768,64	5.760,24
- wg MUW (w latach 2009-2012 po odjęciu powierzchni spornych w wysokości 2.258,55 m ²)	7.171,48 ¹⁾	4.670,84	3.575,75 ²⁾	3.510,09	3.501,69

1) Wojewoda odesłał fakturę korygującą VAT wystawioną 31 stycznia 2009 r. dotyczącą m.in. korekty powierzchni za II kwartał 2008 r. Przed korektą powierzchnia wynosiła 7.171,48 m².

2) Wojewoda odesłał fakturę VAT wystawioną 30 września 2010 r. za bezumowne korzystanie z pomieszczeń 010 i 011 w terminalu cargo. Powierzchnia bez uwzględnienia tej faktury wynosiła 5.834,30 m².

(dowód: akta kontroli str. 684-689)

W 2010 r. (pismo z 24 sierpnia 2010 r.) MPL poinformował Wojewodę o przygotowaniu do realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy i rozbudowy istniejącego terminala pasażerskiego MPL. Rozpoczęcie budowy zaplanowano na lipiec 2012 r., a oddanie inwestycji (realizowanej w 3 etapach) do użytkowania zaplanowano w latach 2013-2015. Jednocześnie wskazano, że wykonana w ramach dokumentacji technicznej koncepcja wielobranżowa przeznaczona na potrzeby Straży Granicznej oraz Urzędu Celnego w przebudowanym i rozbudowanym budynku terminalu międzynarodowego powierzchnią użytkową 18.459 m², a razem z zajmowanymi powierzchniami w budynkach Cargo i BAT daje to powierzchnię 19.544 m².

(dowód: akta kontroli str. 198-201)

W ocenie Komendanta PSG w Krakowie – Balicach (informacje uzyskane w toku kontroli NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) liczba pomieszczeń, ich metraż oraz miejsca udostępnienia nie są wystarczające do realizacji zadań związanych z działaniami kontrolnymi Straży Granicznej w lotniczym przejściu granicznym w Krakowie – Balicach.

W ocenie Komendanta znaczna część pomieszczeń nie posiada dostępu do światła słonecznego, a liczba funkcjonariuszy wykonujących w nich czynności służbowe nie zapewnia odpowiednich warunków pracy. Komendant wskazał przykładowe pomieszczenia o powierzchniach wolnej przestrzeni: 3,2 m², 4,7 m² oraz 2,5 m², w których pełni służbę w składzie „jednej zmiany” odpowiednio: 2 funkcjonariuszy, 6-7 funkcjonariuszy oraz 2 funkcjonariuszy. Według informacji przedstawionych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez Dyrektora Izby Celnej oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie, pomieszczenia i miejsca udostępnione przez Wojewodę odpowiednio Służbie Celnej oraz Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie są wystarczające do realizacji zadań zarówno Oddziału Celnego Port Lotniczy Kraków – Balice, jak i Inspekcji Sanitarnej.

Według informacji przedstawionych w toku kontroli NIK przez Komendanta PSG w Krakowie – Balicach: *Głównym zadaniem funkcjonariuszy placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach jest realizacja czynności związanych z prowadzeniem odprawy granicznej oraz kontrolą pirotechniczną i bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej (...)* Nie wszyscy funkcjonariusze placówki zaangażowani są bezpośrednio oraz w tym samym czasie w realizację powyższego, jednak wykonywane przez nich zadania umożliwiają sprawną, a przede wszystkim skuteczną kontrolę graniczną. W związku z faktem, iż terytorialny zasięg działania PSG nie ogranicza się tylko do zasięgu lotniczego przejścia granicznego funkcjonariusze PSG wykonują również inne zadania – poza portem – tj. kontrola legalności pobytu cudzoziemców (wykonywana często również na terenie portu lotniczego w ruchu Schengen, która daje wymierne efekty – zatrzymania cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium RP), kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej. Funkcjonariusze PSG nie są podzieleni na tych, którzy realizują zadania tylko w przejściu granicznym lub tylko poza nim.

Średnia obsada etatowa PSG w Krakowie – Balicach wynosiła: 346 funkcjonariuszy w 2008 r., 356 funkcjonariuszy w 2009 r., 338 funkcjonariuszy w 2010 r., 316 funkcjonariuszy w 2011 r. oraz 303 funkcjonariuszy w I półroczu 2012 r. Ok. 75% funkcjonariuszy PSG w Krakowie Balicach wykonuje zadania bezpośrednio związane z dokonywaniem kontroli, a pozostała część wykonuje czynności pomocnicze i uzupełniające, będące często wynikiem kontroli dokonywanej w lotniczym przejściu granicznym w Krakowie – Balicach.

Według informacji udzielonych przez Dyrektora Izby Celnej w Krakowie funkcjonariusze/pracownicy Oddziału Celnego korzystający z powierzchni i miejsc udostępnionych przez Wojewodę na terenie Portu Lotniczego Kraków – Balice wykonują czynności i zadania ustawowe związane wyłącznie z kontrolami na lotniczym przejściu granicznym. Przeciętny stan etatowy Oddziału w latach 2008 – 2011 oraz w I półroczu 2012 r. wynosił 37 etatów w całości zaangażowanych do wykonywania czynności i zadań związanych z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego.

Według informacji udzielonych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie jego przedstawiciele wykonujący zadania na terenie Portu Lotniczego Karków – Balice nie wykonują innych zadań ustawowych Inspekcji Sanitarnej, niezwiązanych z kontrolami na lotniczym przejściu granicznym. Obsada osobowa PGKS w MPL Kraków – Balice w latach 2008 – 2011 oraz w I półroczu 2012 r. wynosiła 5 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 271-283)

Kwestia wykonywania innych czynności ustawowych (niż kontrola graniczna i kontrola bezpieczeństwa) Straży Granicznej była poruszana przez MUW. Zagadnienie obsady etatowej funkcjonariuszy Straży Granicznej było przedmiotem korespondencji skierowanej przez Wojewodę do tej służby. Przykładowo w piśmie z 20 lutego 2009 r. skierowanym do Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej wskazał, że nie jest możliwe, aby w ramach środków przeznaczonych na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego, finansować pełne funkcjonowanie Placówki Straży Granicznej zlokalizowanej w obszarze lotniczego przejścia granicznego, jedynie z powodu faktu, że Straż Graniczna nie dysponuje siedzibą dla swojej Placówki w Krakowie. Podczas spotkania w dniu 15 kwietnia 2009 r. w siedzibie MUW w sprawie pomieszczeń zajmowanych przez Straż Graniczną na obszarze

MPL, w którym uczestniczyli przedstawiciele MUW oraz Komendant PSG Kraków – Balice, Komendant stwierdził, że część działań podległych mu pracowników dotyczy wykonywania innych czynności statutowych Straży Granicznej niż kontrola graniczna i bezpieczeństwo. Nie są to funkcjonariusze wydzieleni do tych innych zajęć, ale wykonujący je w ramach czasu, który nie jest absorbowany przez kontrolę graniczną czy obowiązki dotyczące bezpieczeństwa. Jednocześnie Komendant wyraził opinię, że prawnicy powinni ocenić na ile Wojewoda, a na ile Komenda Główna Straży Granicznej winna partycypować w kosztach tych działań. W związku z powyższym pracownik Wydziału Infrastruktury MUW 27 kwietnia 2009 r. odbył wizytację wszystkich pomieszczeń zajmowanych przez Straż Graniczną na terenie MPL, wyniku której ustalił pomieszczenia i miejsca, które powinny być utrzymywane ze środków własnych Straży Granicznej, tj. w budynku administracyjno-technicznym 296,83 m², budynek cargo 66,4 m², budynek terminala pasażerskiego 112,45 m² oraz 16 miejsc parkingowych. Miesięczny koszt brutto utrzymania tych pomieszczeń według stawek naliczanych na fakturach wystawianych przez MPL wynosił 30.233,61 zł (bez kosztów zużycia energii elektrycznej i wody, oczyszczania ścieków, wywozu nieczystości, obsługi teletechnicznej). O powyższej weryfikacji Wojewoda poinformował Zastępcę Komendanta Głównego Straży Granicznej (pismo z 14 maja 2009 r.), wskazując, że oczekuje, iż Komenda Główna Straży Granicznej będzie współuczestnikiem w ponoszeniu kosztów funkcjonowania na terenie MPL w pełni skompletowanej Placówki Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 169-171, 420-438, 461-462)

Wiesława Radomska – Mostek – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że: *Formalnie o powstaniu Placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach, realizującej wszystkie statutowe obowiązki Straży Granicznej, Wojewoda Małopolski nigdy nie był informowany. Jednak w kontekście sformułowań zawartych w treści (...) pism, gdzie jest mowa o grupach realizujących zadania z zakresu operacyjno-śledczego, migracji, Zespołu Interwencji Specjalnej czy o lokalach na potrzeby szkoleń wynika wprost, iż realizowane są zadania inne niż kontrola graniczna. Wizytacja na miejscu pracownika tut. Urzędu potwierdziła fakt realizacji przez SG innych statutowych zadań. Ponadto pismo Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej (... z 8 kwietnia 2009 r. ...) podnosi kwestię m.in. odpowiednich warunków socjalnych i logistycznych dla funkcjonariuszy realizujących zadanie, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa podróżnym w ruchu tak międzynarodowym jak i krajowym. Wojewoda Małopolski jednoznacznie odniósł się do potrzeby utrzymania pełnej obsady kwalifikacyjnej funkcjonariuszy Straży Granicznej w Krakowie – Balicach w wystąpieniu do Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej (pismo ... z 14 maja 2009 r. ...) wskazując na konieczność współpartycypacji w ponoszonych kosztach. Wskazany koszt – liczony wg stawek wykazywanych w fakturach wystawianych przez MPL - miesięcznie naliczanych należności za najem zawierał się w kwocie 30 234 zł (bez naliczeń za zużycie energii elektrycznej, wody, oczyszczania ścieków czy obsługi teletechnicznej). Nigdy Komenda Główna Straży Granicznej nie odniosła się do powyższej kwestii. (...) można przyjąć, że o realizacji przez funkcjonariuszy lotniczego przejścia granicznego innych (niż kontrola graniczna) działań statutowych pracownicy tut. Urzędu mieli wiedzę od połowy 2008 r.*

(dowód: akta kontroli str. 521-544, 569-597)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że Wojewoda ponosi koszty udostępnienia Placówce Straży Granicznej w Krakowie – Balicach powierzchni i miejsc wykorzystywanych przez funkcjonariuszy tej służby, którzy wykonują także inne zadania ustawowe Straży Granicznej, niezwiązane z kontrolami na lotniczym przejściu granicznym. Niemniej jednak w – ocenie NIK – Wojewoda podjął wystarczające działania w celu zmiany tej sytuacji.

Podkreślić należy także brak umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania z powierzchni i miejsc na terenie MPL, szczególnie w związku z wejściem w życie z dniem 18 września 2011 r. nowych postanowień art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r., poz. 933 ze zm.). Straż Graniczna i służba celna nie są administracją zespoloną z wojewodą, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 2 i 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), a więc wojewoda nie ma zasadniczo wpływu na organizację pracy tych

służb. W konsekwencji nie decyduje więc o istotnych czynnikach generujących koszty związane z finansowaniem i utrzymywaniem przejść granicznych.

Opis stanu faktycznego

2.2. Umowa z 3 kwietnia 2006 r. określała, że Wojewoda będzie uiszczać w stosunku miesięcznym czynsz według stawek skalkulowanych dla poszczególnych powierzchni (terminal pasażerski, terminal cargo, kontener, miejsca parkingowe) oraz opłaty za świadczenia dodatkowe (centralne ogrzewanie, klimatyzacja, energia elektryczna, sprzątanie powierzchni, zużycie wody, oczyszczanie ścieków, wywóz nieczystości, konserwacja urządzeń teletechnicznych). W załączniku do powyższej umowy zawarto kalkulację kosztów za 1 m² powierzchni użytkowej w MPL sporządzoną przez MPL, obejmującą – w podziale na powierzchnie terminala cargo, pasażerskiego oraz kontenera – koszty: amortyzacji, ubezpieczenia budynku, podatek od nieruchomości oraz narzut kosztów pośrednich na amortyzację w wysokości 67%. W załącznikach do przedmiotowej umowy zawarto także kalkulacje kosztów za sprzątanie pomieszczeń, klimatyzacji, centralnego ogrzewania, zużycia wody sporządzone przez MPL oraz kopie faktur VAT wystawionych na MPL za energię elektryczną oraz wywóz śmieci, jak również cennik usług telefonicznych na terenie MPL. Stawki czynszu określone w umowie oraz aneksach były następujące:

Wyszczególnienie	Miesięczna stawka czynszu najmu (w zł)		
	wg umowy z 03.04.2006 (weszła w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 1 z 30.06.2006 (wszedł w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 5 z 27.09.2007 (wszedł w życie 01.10.2007)
Terminal pasażerski (m ²)	32,27	22,36	bez zmian
Terminal cargo (m ²)	9,85	11,15	bez zmian
Kontener (m ²)	7,25	4,36	bez zmian
Miejsca parkingowe (szt.)	62,72	62,72	bez zmian
Budynek administracyjny „Pogotowie” (m ²)	-	-	23,74

Aneks nr 1 do umowy zawierał kalkulację kosztów za 1 m² powierzchni użytkowej w MPL sporządzoną przez MPL, natomiast w aneksie nr 5 do umowy nie przedstawiono kalkulacji kosztów za 1 m² powierzchni w budynku administracyjnym „Pogotowie”.

Opłaty za świadczenia dodatkowe określone w umowie oraz aneksach były następujące:

Wyszczególnienie	Miesięczna stawka opłat (w zł)		
	wg umowy z 03.04.2006 (weszła w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 1 z 30.06.2006 (wszedł w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 5 z 27.09.2007 (wszedł w życie 01.10.2007)
Centralne ogrzewanie (za m ²) w okresie od 01.10. do 31.03.	13,53	5,94	bez zmian
Klimatyzacja (za m ²) w okresie od 01.04. do 30.09.	7,45	5,55	bez zmian
Energia elektryczna	53.785 kWh wg cennika Zakładu Energetycznego + dodatkowe koszty za obsługę energetyczną w wysokości 25% tej kwoty	bez zmian	80.477,82 kWh wg cennika Zakładu Energetycznego + dodatkowe koszty za obsługę energetyczną w wysokości 25% tej kwoty
Sprzątanie (za m ²)	7,13	4,99 w terminalu pasażerskim 2,77 w terminalu cargo i kontenerze	bez zmian
Zużycie wody (za m ³)	5,50 wg ryczału 110 m ³	4,45 wg ryczału 110 m ³	4,45 wg ryczału 160 m ³
Oczyszczanie ścieków (za m ³)	1,98	1,98	3,14
Wywóz nieczystości (za m ³)	30,00 ryczałt miesięczny 10 m ³	bez zmian	30,00 ryczałt miesięczny 11 m ³
Konserwacja urządzeń teletechnicznych	wg stawki z cennika stanowiącego załącznik do umowy	bez zmian	bez zmian

Aneks nr 5 do umowy wprowadzono 2 nowe opłaty miesięczne za świadczenia dodatkowe:

- koszty utrzymania i eksploatacji przedmiotu najmu, w szczególności: wody i ścieków, wywóz nieczystości, gazu/ogrzewania, energii elektrycznej, utrzymania porządku sanitariatów i korytarzy wspólnie użytkowanych, w wysokości wynikającej z kosztów tych mediów ustalanych proporcjonalnie do zajmowanej przez organy kontroli powierzchni w stosunku do ogółu zajmowanej przez MPL w tym samym budynku powierzchni oraz dodatkowe koszty za obsługę ww. mediów przez pracowników MPL w wysokości 25% kosztów utrzymania i eksploatacji przedmiotu najmu;
- koszt używania wyposażenia należącego do MPL wg stawki miesięcznej 3.789,48 zł.
(dowód: akta kontroli str. 13-60, 446-447)

Wydział Infrastruktury MUW przedłożył Wojewodzie Małopolskiemu – Maciejowi Klimie informacje (pismo z 19 marca 2007 r.) dotyczące m.in. stawek czynszu w wysokości 32,27 zł/m² zaproponowanych przez MPL w aneksie nr 5 do umowy (przekazanym z pismem z 29 grudnia 2006 r.). Z pisma z 19 marca 2007 r. wynika, że Wydział Infrastruktury MUW zwrócił się do Zarządu MPL o przedłożenie uzasadnienia stawek ujętych w przedstawionej kalkulacji, a kwestia wysokości stawek stanowiła także przedmiot spotkania przedstawicieli MPL z II Wicewojewodą Małopolskim – Rafałem Rosteckim w dniu 15 stycznia 2007 r. W piśmie z 16 stycznia 2007 r. MPL przedstawił wyjaśnienia do poszczególnych pozycji kosztów ujętych w kalkulacji stawek, które nie zostały zaaprobowane przez MUW, z uwagi na fakt, że w kalkulacji narzutów kosztów pośrednich na amortyzację (67%) MPL obciążył Wojewodę kosztami wynagrodzenia zarządu i rady nadzorczej, prowadzenia kancelarii zarządu, kosztami administracji, kosztami księgowości. Zdaniem II Wicewojewody Małopolskiego przesłana propozycja nie mogła zostać zaakceptowana i stanowiła próbę obciążenia budżetu państwa kosztami spółki nie mającymi nic wspólnego z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego. W konsekwencji Wojewoda zlecił rzeczoznawcy majątkowemu opracowanie wyceny kosztów funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego na terenie MPL. We wnioskach końcowych ze sporządzonej opinii wskazano m.in., że stwierdzono różnice w wycenie wysokości stawek czynszowych (terminal cargo +/- 0,26 zł, terminal pasażerski +/- 0,66 zł oraz kontener +/- 0,45 zł) oraz wartości świadczeń dodatkowych wynikające z zastosowania różnej metody kalkulacji, ale w świetle braku uregulowań prawnych co do sposobu rozliczeń i kalkulacji zwrotu kosztów funkcjonowania przejścia granicznego przez Wojewodę, opierając się na przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), uznano, że różnice te nie stanowią wartości istotnych.

Aneks nr 1 do umowy – według wyjaśnień Kierownika Oddziału Infrastruktury i Komunikacji w Wydziale Rozwoju Regionalnego MUW – Krzysztofa Kruczka złożonych Wojewodzie Małopolskiemu – Maciejowi Klimie (pismo z 16 marca 2007 r.) – został zawarty na prośbę Wojewody, który zwrócił się do Prezesa Zarządu MPL z wnioskiem o obniżenie stawek najmu, a Prezes Zarządu MPL wyraził zgodę na zmianę stawek do końca 2006 r. Było to konsekwencją konieczności dostosowania stawek do poziomu umożliwiającego sfinansowanie zadania w 2006 r. i dążenia do nieprzekroczenia środków finansowych przeznaczonych w budżecie Wojewody Małopolskiego na utrzymanie przejścia lotniczego na terenie MPL.

(dowód: akta kontroli str. 88-92, 284-314)

Wiesława Radomska – Mostek – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że: *Trudno jednoznacznie – z pozycji obecnego Wydziału Infrastruktury – określić w jakim stopniu pracownicy MUW uczestniczyli w kalkulowaniu stawek czynszu za najem powierzchni od MPL Kraków – Balice, przyjętych w umowie z 3 kwietnia 2006 r. oraz aneksach do tej umowy. Szacunkowe koszty związane z przejściem kolejowego i lotniczego przejścia granicznego przez Wojewodę Małopolskiego opracowane przez p. Jerzego Gilewicza, st. insp. wojew. Wydz. RR oddział Nowy Sącz opatrzone są datą 21.04.2005 r. (...) zawiera stawki inne niż określone później w umowie. Również uwagi do kalkulacji miesięcznych kosztów użytkowania pomieszczeń przekazanych do dyspozycji organów kontroli lotniczego przejścia Kraków – Balice poczynione przez P. Gilewicza i sygnowane*

datą 25 stycznia 2006 r. wskazują na stawki, w jakich MPL rozliczał się wcześniej z Ministerstwem Infrastruktury. Jednak Pan Gilewicz w rozmowach z przedstawicielami Portu nie brał udziału. Niemożliwością jest określenie, czy uczestniczący w rozmowach z MPL p. Krzysztof Kruczek korzystał z tych materiałów. Natomiast w piśmie z 16 marca 2007 do Wojewody Małopolskiego informuje, że przedstawione Wojewodzie obliczenia symulacyjne wysokości stawek stanowiły podstawę rozmów z Zarządem MPL, w których osobiście dwukrotnie brał udział. Jednocześnie w piśmie z 19 marca 2007 r. P. Elżbieta Gabrys, Dyrektora Wydziału Infrastruktury, kierowanym do Wojewody Małopolskiego, opisane zostały działania poprzedzające podpisanie aneksu nr 5. Wynika z niego, że były toczony spory o koszty utrzymania lotniczego przejścia granicznego i wobec braku porozumienia w powyższej kwestii, Wojewoda wyraził wolę powołania biegłego eksperta celem dokonania obiektywnego obliczenia przedmiotowych kosztów. Ostatecznie podstawą do stawek określonych w aneksie nr 5 stała się opinia „Wycena kosztów funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego na terenie Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II w Krakowie - Balicach” wydana przez Krajową Grupę Doradztwa Majątkowego Sp. z o. o. Ponadto dodała, że osoby merytorycznie umocowane w działaniach obejmujących tematykę utrzymania lotniczego przejścia granicznego w 2006 r. od wielu lat nie pracują w MUW.

(dowód: akta kontroli str. 521-549, 558-604)

Aneks nr 1 do umowy z 3 kwietnia 2006 r. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., tj. w tym samym dniu, w którym zaczęła obowiązywać umowa z 3 kwietnia 2006 r. Wiesława Radomska – Mostek – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że aneks nr 1 został potraktowany jako restart w zobowiązaniach Wojewody Małopolskiego wobec MPL i stanowił wyraz konsensusu osiągniętego pomiędzy Wojewodą Małopolskim i Zarządem MPL – po przeprowadzonej na terenie lotniczego przejścia granicznego misji ewaluacyjnej Scheval² – redukujący koszty najmu, dostosowując zobowiązania finansowe do posiadanych na powyższy cel środków. Stawka w wysokości 32,27 zł/1 m² zaproponowana przez MPL nie została zaakceptowana, jednak umowa została podpisana, z uwagi na fakt, że na 10-11 maja 2008 r. wyznaczono termin przeprowadzenia na terenie lotniczego przejścia granicznego misji Scheval, a brak umowy na najem powierzchni dla służb granicznych tego przejścia mógł negatywnie skutkować w ocenie tej misji.

(dowód: akta kontroli str. 521-544, 558-604)

W załącznikach do aneksów nr 2, 3, 4 i 5 do umowy z 3 kwietnia 2006 r. MPL przedstawił koszty utrzymania przejścia granicznego Kraków – Balice według aktualnego stanu. MPL – w odpowiedzi na prośbę MUW – przedstawił prognozę bieżących kosztów funkcjonowania przejścia granicznego na lotnisku Kraków – Balice na 2009 r. na kwotę 4.159.951 zł netto. Wydział Prawny i Nadzoru MUW, wydając opinię dotyczącą zapisów w przedłożonej przez MPL wraz z pismem z 26 marca 2010 r. propozycji umowy, stwierdził m.in., że niedopuszczalna jest jednostronna zmiana stawek sprzętania oraz zaproponował wprowadzenie zapisu, że Wojewodzie przysługuje prawo wglądu do materiałów źródłowych związanych ze wzrostem świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 45-60, 165-168)

Elżbieta Gabrys – Dyrektor Wydziału Infrastruktury MUW wyjaśniła, że: *Istota toczącego się z Międzynarodowym Portem Lotniczym sporu (...) dotyczy zgłaszanych wobec Wojewody Małopolskiego roszczeń Zarządu Portu o objęcie finansowaniem powierzchni lotniczego przejścia granicznego, które zdaniem tut. Urzędu są zbędne do wykonywania zadań służb granicznych. Od początku toczących się rozmów w powyższej kwestii, to przedstawiciele Portu wcielali się w rolę służb publicznych i organów administracyjnych, wskazując pomieszczenia i powierzchnie niezbędne - ich zdaniem - do funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego. Stanowisko takie jest prezentowane nawet o obliczu ewidentnych stwierdzeń ze strony służb granicznych o niewykonywaniu żadnych czynności służbowych w pomieszczeniach kwestionowanych przez tut. Urząd (...). Przykładem braku odniesienia*

² Zadaniem misji jest sprawdzenie, czy dane państwo członkowskie skutecznie implementowało/implementuje dorobek prawny Schengen (Acquis Schengen).

do realnych zobowiązań Wojewody wobec utrzymania przejść granicznych jest propozycja Zarządu Portu finansowania spornych powierzchni w proporcjach 1/3 – 1/3 – 1/3 złożona w piśmie z 26 marca 2010 r. (...). Propozycja ta jednoznacznie wskazuje na brak odniesienia do określonych przepisami prawa obiektów i urządzeń niezbędnych służbom granicznym do wykonywania ich zadań.

Wprowadzenie z dniem 18 września 2011 r. nowych zapisów art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 933) nałożyło na zarządzającego lotniskiem obowiązek udostępnienia służbom publicznym i organom administracji publicznej niezbędnych obiektów i urządzeń do wykonywania ich zadań, jednak w przypadku Zarządu MPL Kraków – Balice problem polega na chęci narzucania korzystania z pomieszczeń i powierzchni, które wykraczają poza potrzeby określone przez te służby i tutaj. Urząd. Nie bez znaczenia w powyższej kwestii pozostaje okoliczność funkcjonowania w niezmienionej formule od 2005 r. – pomimo wprowadzenia ww. zmiany prawnej – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych (...), wydanego na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944). Rozporządzenie to określa zakres obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania m.in. lotniczych przejść granicznych, jednocześnie wskazując pomieszczenia i miejsca, które winny być nieodpłatnie udostępniane organom kontroli. Interpretacja tych zapisów stanowi o sztywnym stanowisku stron w istniejącym sporze.

Od 17 października 2011 r., gdy Międzynarodowy Port Lotniczy pozwał Skarb Państwa – Wojewodę Małopolskiego o zapłatę należności za sporne powierzchnie i rozprawy toczą się w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Krakowie (...), podejmowanie rozmów z Portem o potrzebie wyłączenia z obciążeń budżetu Wojewody Małopolskiego spornych powierzchni i pomieszczeń uznano za bezprzedmiotowe. Natomiast przekazując Zarządowi MPL umowę dotacyjną na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice w 2012 r., jako załącznik nr 1 do niej przekazano wykaz pomieszczeń i powierzchni, niezbędnych do poprawnego funkcjonowania przejścia, a jako załącznik nr 2 – wzór kwartalnego rozliczenia kosztów poniesionych na wskazane pomieszczenia i powierzchnie (...). Nie ulega wątpliwości, iż wysokość kosztów utrzymania lotniczego przejścia granicznego kształtowana jest głównie przez metraż udostępnionych powierzchni i pomieszczeń. Odnosząc się jednak wprost do zapisów art. 74 ust. 2 ww. ustawy Prawo lotnicze, w części dotyczącej wskazania przez zarządzającego lotniskiem faktycznie poniesionych kosztów eksploatacji udostępnionych służbom obiektów i pomieszczeń podnieść należy, że przez dotychczas nabytą wiedzę i doświadczenia wynikające z kontaktów z MPL trudno uznać, że ewentualnie przedstawione wartości będą odzwierciedlać stan faktyczny. W sytuacji gdy koszty za zużycie przez służby energii elektrycznej, wody, wywóz nieczystości czy koszty wentylacyjno – grzewcze nie są oparte o wskazania licznikowe, trudno uznać szacunkową wartość za koszt faktyczny, a ewentualnie podane wartości „kosztów faktycznych” byłyby niemożliwe do weryfikacji.

Warto również zauważyć, iż zapisy zawarte w ust. 5 (...) art. 74 ustawy Prawo lotnicze stanowią o komplementarności przepisów m.in. ust. 2 z cytowaną wyżej ustawą o ochronie granicy państwowej, na podstawie której rozporządzeniem regulowane są w sposób szczegółowy obowiązki wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania lotniczych przejść granicznych i z których to obowiązków tutaj. Urząd – w imieniu Wojewody Małopolskiego - chce się sumiennie wywiązywać.

(dowód: akta kontroli str. 690-693)

Opis stanu
faktycznego

2.3. W poniższej tabeli przedstawiono wysokość środków zaplanowanych w budżecie Wojewody Małopolskiego na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Wyszczególnienie	Wysokość środków w latach (w tys. zł)				
	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.
Projekt budżetu państwa – druk RZ-13	8.630	5.680	5.297	-	-
Środki przyznane przez Ministra Spraw Wewnętrznych Wojewodzie Małopolskiemu na	3.000	3.200	2.600	2.650	2.850

Wyszczególnienie	Wysokość środków w latach (w tys. zł)				
	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.
bieżące utrzymanie przejść granicznych					
Plan budżetu Wojewody Małopolskiego (§ 4300 lub § 2830)	3.082	3.180	2.580	2.630 (§ 4300)	2.830 (§ 2830)
Plan po zmianach	5.177	4.085,2	2.905	2.900 (§ 2830)	Do dnia 11.07.2012 r. nie dokonano zmian

Wydatki na bieżące utrzymanie przejść granicznych zaplanowane w rozdziale 60031 – Przejścia graniczne § 4300 – Zakup usług pozostałych obejmowały wydatki na lotnicze oraz drogowe przejścia graniczne. W 2011 r. Wojewoda podjął decyzję o zmianie zasad finansowania zadań dotyczących utrzymania lotniczego przejścia granicznego i przeniósł planowane wydatki z § 4300 do § 2830 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. W 2012 r. wydatki na realizację tego zadania także były planowane w § 2830. Zmiany w planach w okresie 2008 – 2012 wynikały z przeniesienia planowanych wydatków lub zwiększenia planu środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą dokonano zwiększenia planowanych wydatków w rozdziale 60031 § 4300 lub § 2830 środkami pochodzącymi z rezerw celowych w wysokościach: 1.000 tys. zł w 2008 r. (poz. 29 rezerw celowych), 1.500 tys. zł w 2009 r. (poz. 25 rezerw celowych), 350 tys. zł w 2010 r. (poz. 22 rezerw celowych) oraz 270 tys. zł w 2011 r. (poz. 22 rezerw celowych).

(dowód: akta kontroli str. 315-334)

W okresie 2008 – 2012 Wojewoda nie zgłaszał Ministrowi Spraw Wewnętrznych ani Ministrowi Finansów potrzeb dotyczących dodatkowych środków niezbędnych do realizacji zadania w zakresie bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego, poza ogólnie przyjętym schematem. Środki na utrzymanie przejść granicznych zaplanowane w budżecie Wojewody na dany rok były uzupełniane środkami z rezerw celowych budżetu państwa, które były dzielone przez Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej działający przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, a obecnie przy Ministrze Spraw Wewnętrznych. Zastępca Przewodniczącego Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej informował o możliwości składania w określonym terminie wniosków i po dokonaniu podziału środków zawiadamiał składających wnioski o skali i przeznaczeniu przyznanych środków. Beneficjenci przyznanych środków wskazywali Ministerstwu Spraw Wewnętrznych klasyfikację budżetową swojego budżetu, w której powinny być przekazane środki, a następnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz beneficjenci (ze swojej pozycji) występowali do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu o przyznane środki. Wojewoda informował, że środki określone w ustawie budżetowej na 2009 r. w rozdziale 60031 – Przejścia graniczne w kwocie 3.200 tys. zł są zbyt niskie i nie zapewniają możliwości utrzymania lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach (wskazano, że przyznana kwota stanowi jedynie 61% wstępnie skalkulowanych potrzeb w tym zakresie, bez uwzględnienia kosztów adaptacji oraz wyposażenia w sprzęt pomieszczeń niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania służb granicznych na przejściu granicznym).

(dowód: akta kontroli str. 335-337, 472-475, 670-672)

Pismem z 18 kwietnia 2012 r. Dyrektor Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych poinformował MUW, że w Ministerstwie wznowiono prace nad nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej, której celem jest zmiana organów odpowiedzialnych za ponoszenie kosztów funkcjonowania przejść granicznych. Jednocześnie poprosił o przedstawienie kosztów ponoszonych przez Wojewodę na zapewnienie funkcjonowania przejścia granicznego. W odpowiedzi Dyrektor Wydziału Infrastruktury MUW przedstawiła – wskazując, że z uwzględnieniem wysokości przyznanych na ten cel środków – m.in. koszty eksploatacji przejścia (w tym zużycie wody, gazu, energii elektrycznej i ciepłej, usługi

telekomunikacyjne oraz czynsz) za 2011 r. w wysokości 2.896 tys. zł, za 2012 r. w wysokości 2.830 tys. zł oraz na 2013 r. (prognoza) w wysokości 3.328 tys. zł.

Na wniosek Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Dyrektor Wydziału Infrastruktury MUW przedstawiała dane dotyczące kosztów utrzymania lotniczych przejść granicznych. W przypadku środków na 2009 r. wykazano, że szacunkowe koszty utrzymania lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach opierano na wartościach 2008 r., a wysokość środków określona w ustawie budżetowej na 2009 r. w rozdz. 60031 – Przejścia graniczne wynosiła 3.200 tys. zł i jest niewystarczająca na utrzymanie tego przejścia granicznego.

Koszty eksploatacji przejścia (w tym zużycie wody, gazu, energii elektrycznej i ciepłej, usługi telekomunikacyjne oraz czynsz) – zgodnie z informacją podaną w piśmie Wydziału Infrastruktury MUW, ustalone z uwzględnieniem wysokości przyznanych na ten cel środków – za 2010 r. wykazano w wysokości 2.893,2 tys. zł, a prognozę na 2011 r. w wysokości 3.198 tys. zł.

Wydział Infrastruktury MUW – na wniosek Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – przekazał dane dotyczące kosztów eksploatacji przejścia (ustalone z uwzględnieniem wysokości przyznanych na ten cel środków) za 2007 r. w wysokości 2.824,2 tys. zł, za 2008 r. – 4.370,3 tys. zł, za 2009 r. – 3.311,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 463-471, 514-516)

Minister Spraw Wewnętrznych – na podstawie § 4 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628) – przyznał Wojewodzie Małopolskiemu kwotę na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego w wysokości 2.710 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 419, 486-493)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Wysokość środków zaplanowanych oraz wydatkowanych na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych (rozdz. 60031 – Przejścia graniczne) przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	Wysokość środków w latach (w tys. zł)				
	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.
Plan po zmianach (§ 4300 lub § 2830)	5.177	4.085,2	2.905	2.900 (§ 2830)	2.830 (do dnia 11.07.2012 r. nie dokonano zmian)
Wykonanie	5.080,2	3.399,1	2.904,9	0 (§2830)	1.415 (za I półrocze)

W latach 2008 – 2011 (do czasu zmiany zasad finansowania zadania i przeniesienia planowanych wydatków w rozdziale 60031 z § 4300 do § 2830) w rozdziale 60031 § 4300 wydatkowano środki związane z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego dla MPL na utrzymanie pomieszczeń i powierzchni przejścia granicznego, a także dla innych podmiotów za usługi związane z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego (np. przeglądy, konserwacja i naprawy sprzętu). Na utrzymanie miejsc i powierzchni związanych z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego Wojewoda przekazał MPL następujące środki:

- 4.453,3 tys. zł w 2008 r.,
- 3.318,7 tys. zł w 2009 r.,
- 2.900 tys. zł w 2010 r.,
- 2.900 tys. zł w 2011 r.,
- 1.415 tys. zł w I półroczu 2012 r.

Faktury VAT wystawione w 2008 r. zostały uregulowane terminowo. Ponadto, MPL wystawił 31 stycznia 2009 r. fakturę korygującą VAT za II kwartał 2008 r. na kwotę brutto 336,8 tys. zł, na podstawie której skorygowano zarówno stawki, jak i powierzchnie. MUW zwrócił tę fakturę MPL, wskazując, że znajdujący się w dyspozycji Wojewody stan środków na utrzymanie przejścia granicznego w 2009 r. nie pozwala na dokonywanie jakichkolwiek innych płatności (pismo z 5 marca 2009 r.). MUW ponownie zwrócił MPL przedmiotową fakturę korygującą (pismo z 12 maja 2009 r.), nawiązując do przesłanych przez

Komendanta PSG w Krakowie – Balicach oraz Dyrektora Izby Celnej w Krakowie informacji w sprawie niezbędnych i faktycznych powierzchni wykorzystywanych przez służby graniczne w obrębie lotniczego przejścia granicznego. Jednocześnie poinformowano MPL, że faktury muszą uwzględniać korektę powierzchni stanowiącej przedmiot najmu, która to korekta winna odzwierciedlać faktyczne miejsca czynności służbowych, wykonywanych przez Straż Graniczną i służby celne.

W 2009 r. MPL wystawił 4 faktury VAT, obciążając Wojewodę kwotą 5.024,3 tys. zł za najem powierzchni i miejsc na terenie MPL, a Wojewoda przekazał MPL środki w wysokości 3.318,7 tys. zł (różnica 1.705,6 tys. zł). W MUW za uzasadnione do zapłaty przez Wojewodę uznano kwoty niższe, w wyniku wyłączenia pomieszczeń przeznaczonych dla pasażerów na kierunku Schengen (pomieszczenia nr: 1115, 1056, 1090, 1028, 2154, 2158, 2159, 2160 i 2161) oraz nieuznania 30% kosztów związanych z zużyciem energii elektrycznej, wody, wywozem nieczystości i oczyszczaniem ścieków. Należności za 3 faktury zostały uregulowane terminowo. Płatności za fakturę VAT z 31 marca 2009 r. w wysokości 829,7 tys. zł dokonano 9 lipca 2009 r., tj. 70 dni po upływie terminu płatności wykazanym w tej fakturze (30 kwietnia 2009 r.). Przedmiotowa faktura wpłynęła do MUW 17 kwietnia 2009 r., została sprawdzona pod względem merytorycznym 6 lipca 2009 r. przez Tadeusza Trzepalkę – Inspektora w Wydziale Infrastruktury MUW, Jadwigę Gielas – p.o. Kierownika Oddziału w tym Wydziale oraz Elżbietę Gabrys – Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW. MPL nie obciążył MUW odsetkami za nieterminową płatność. Według wyjaśnień Tadeusza Trzepalki – Starszego Inspektora w Wydziale Infrastruktury MUW opóźnienie w płatności wynikało z konieczności ustalenia zasadności zapłaty wskazanej w fakturze należności oraz zweryfikowania obszarów, gdzie służby graniczne wykonują swoje obowiązki – opóźnienie wynikało więc z: konieczności uzyskania stanowiska organów kontroli, korespondencji z MPL w tym zakresie, konieczności uzyskania opinii prawnej od Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW, co w konsekwencji skutkowało wypowiedzeniem przez Wojewodę umowy z 3 kwietnia 2006 r.

W 2010 r. MPL wystawił 12 faktur VAT obciążając Wojewodę kwotą 4.160,3 tys. zł za najem powierzchni i miejsc na terenie MPL (od lutego 2010 r. za bezumowne korzystanie z powierzchni), a Wojewoda przekazał MPL środki w wysokości 2.900 tys. zł (różnica 1.260,3 tys. zł). Należności z faktury VAT za najem powierzchni związanych z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego w styczniu 2010 r. zostały uznane w MUW za uzasadnione do zapłaty w kwocie niższej (przyczyny były takie same jak w przypadku faktur za 2009 r.). Należność uregulowano przed upływem terminu wskazanego w fakturze. Pismem z 13 lipca 2010 r. Wojewoda poinformował Prezesa Zarządu MPL, że łączne środki jakimi dysponuje w 2010 r. na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego to 2.900 tys. zł, a po uwzględnieniu zapłaty dokonanej w marcu 2010 r. do dyspozycji Wojewody do końca 2010 r. pozostała kwota 2.608,9 tys. zł. Jednocześnie Wojewoda poinformował, że w pismach Piotra Stachańczyka – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 kwietnia 2010 r. oraz 30 czerwca 2010 r. wskazano na konieczność podjęcia działań zmierzających do ograniczenia kosztów utrzymania przejść granicznych (obowiązek ten pojawiał się także w późniejszych pismach MSWiA – pisma z: 22 lipca 2010 r., 7 maja 2012 r.). Zdaniem Wojewody ww. zalecenie oraz kwota otrzymanych dodatkowych środków (300 tys. zł z rezerwy celowej na utrzymanie przejścia granicznego) wskazują, że należy wykluczyć możliwości wyższego poziomu finansowania lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice. Wraz z pismem z 8 lipca 2010 r. MPL przekazał 5 faktur za bezumowne korzystanie z powierzchni na łączną kwotę 1.683,4 tys. zł, wnosząc o niezwłoczne dokonanie zapłaty kwot wynikających z tych faktur. W odpowiedzi z 30 sierpnia 2010 r. Wojewoda poinformował, że nie może płacić więcej niż limit przyznaných na ten cel środków. Jednocześnie wskazał, że dla celów organów kontroli zajmowane są pomieszczenia o powierzchni zdecydowanie mniejszej niż ta, która stanowi podstawę obliczania należności wykazanych w przedstawionych fakturach. Równocześnie Wojewoda poinformował, że w ramach środków, którymi dysponuje, należności za miesięczny najem będą płacone na poziomie 1/11 kwoty pozostałej po odjęciu od posiadanych środków wartości zrealizowanej płatności za styczeń 2010 r. Płatność za powyższe 5 faktur uregulowano 10 września 2010 r. Płatności za kolejne 6 faktur wystawionych przez MPL dokonano przed upływem terminu płatności określonym w tych fakturach. Należności z 11 faktur VAT zostały uznane

w MUW za uzasadnione do zapłaty w kwocie niższej, stosownie do dyspozycji zawartej w piśmie Wojewody z 30 sierpnia 2010 r. Ponadto, w 2010 r. MPL wystawił na rzecz MUW fakturę za bezumowne korzystanie z pomieszczeń 010 i 011 w terminalu cargo na kwotę brutto 11,5 tys. zł. MUW zwrócił MPL przedmiotową fakturę (pismo z 10 listopada 2010 r.) powołując się na pismo z 30 sierpnia 2010 r., w którym wskazał, że w ramach środków, którymi dysponuje, należności za miesięczny najem będą płacone na poziomie 1/11 kwoty pozostałej po odjęciu od posiadanych środków wartości zrealizowanej płatności za styczeń 2010 r. Jednocześnie Wojewoda wskazał, że płatności nie mają odniesienia do wykazu pomieszczeń, ale mają związek z kwotą przyznanych środków na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego.

W 2011 r. MPL przesłał do MUW 12 faktur za bezumowny najem powierzchni MPL (za miesiące od stycznia do grudnia 2011 r.) na łączną kwotę 4.143,4 tys. zł, a MUW zwrócił ww. faktury wystawcy. Od kwietnia 2011 r. MUW przekazywał MPL miesięczne transze dotacji, a za I kwartał 2011 r. dotacja została przekazana w dniu 31 marca 2011 r. (transza za 3 miesiące). Środki były przekazywane przez MUW w terminach określonych w jednostronnie podpisanej przez Wojewodę umowie dotacji na 2011 r. Przekazywane środki były zwracane przez MPL. Zwrócone środki były ponownie przekazywane na rachunek MPL, wraz z kolejnymi transzami dotacji. Ostateczny zwrot środków przez MPL nastąpił 11 stycznia 2011 r. (kwota 2.900 tys. zł).

W I półroczu 2012 r. MPL przesłał do MUW 6 faktur za bezumowny najem powierzchni MPL (za miesiące od stycznia do czerwca 2012 r.) na łączną kwotę 2.068,7 tys. zł, a MUW zwrócił ww. faktury wystawcy. Od stycznia 2012 r. MUW przekazywał MPL miesięczne transze dotacji, w terminach określonych w jednostronnie podpisanej przez Wojewodę umowie dotacji na 2012 r. W I półroczu 2012 r. MUW przekazał MPL środki w wysokości 1.415 tys. zł. Środki te wraz z transzą dotacji za lipiec 2012 r. zostały zwrócone przez MPL na rachunek MUW 6 sierpnia 2012 r. (kwota 1.650,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 105, 186-188, 202-211, 252-253, 261-268, 338-401, 411-415, 448-460, 476-485, 494-499, 504-508, 605-623, 694-702)

Ewa Małysa – Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu MUW wyjaśniła, że: *Rozważano przekazanie środków do depozytu sądowego, jednakże z niego nie skorzystano, bowiem istnieją wątpliwości natury prawnej, czy w istniejącym stanie faktycznym Urząd uzyskałby pożądane orzeczenie sądu. Stosownie do art. 467 pkt 4 Kodeksu cywilnego, można żądać złożenia świadczenia do depozytu w przypadku, gdy z powodu innych okoliczności dotyczących osoby wierzyciela, świadczenie nie może być spełnione. Mając na uwadze sytuację, w której Urząd spełnia terminowo świadczenie pieniężne (niezależnie od tego, czy jest ono spełnione w całości, czy częściowo, wierzyciel nie ma prawa odmówić jego częściowego spełnienia), a następnie środki są zwracane przez MPL, wydaje się, że ten stan faktyczny nie wyczerpuje dyspozycji powołanego przepisu. Procedura stosowana przez MPL powoduje, że Skarb Państwa jest dłużnikiem w związku ze zwrotem środków i przekazuje je ponownie, lecz nie pozostaje w zwłoce w ich uiszczeniu, gdyż spełnił dług w terminie. Zatem takie działanie nie rodzi obowiązku zapłaty odsetek za okres od daty zwrotu przez MPL do daty ich ponownego przelania na rachunek Portu. Wobec utrzymywania się tego stanu rzeczy i braku stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ponownie zostanie rozważone takie rozwiązanie.*

(dowód: akta kontroli str. 673-675)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarówno w 2011 r., jak i w okresie od stycznia do października 2012 r. MUW przekazywał MPL środki jako dotację celową na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego (§ 2830), bez zawarcia umowy, a więc z naruszeniem zasad i trybu określonego w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej. Zgodnie z tym przepisem wojewoda może zlecić właścicielowi lub posiadaczowi gruntów lub obiektów m.in. lotniczych przejść granicznych realizację swoich zadań na podstawie zawartej umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) dotacje są to podlegające szczególnym

zasadom rozliczania środków z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W przypadku finansowania i utrzymania przejść granicznych dotacja ma charakter fakultatywny.

W toku niniejszej kontroli stwierdzono przekazanie przez Wojewodę w okresie od stycznia do października 2012 r. środków w formie dotacji (2.449,3 tys. zł), analogicznie jak w 2011 r., pomimo że Zarząd MPL nie podpisał umowy dotacji. Przekazywane środki były zwracane przez MPL (6 sierpnia 2012 r. MPL zwrócił 1.650,8 tys. zł, a 28 września 2012 r. 235,8 tys. zł oraz 1.650,8 tys. zł), a następnie ponownie przekazywane przez MUW na rachunek MPL (1.650,8 tys. zł MUW przekazał MPL w dniu 5 września 2012 r.)³. Do czasu zakończenia kontroli NIK MPL nie dokonała zwrotu środków przekazanych za wrzesień oraz październik 2012 r. w łącznej kwocie 562,7 tys. zł.

Polecenia przekazania dotacji dla MPL w 2012 r. zostały zatwierdzone przez Ewę Małysę – Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu MUW (polecenia na kwotę 3.628,5 tys. zł, w tym 1.650,8 tys. zł środków przekazanych ponownie) oraz Agatę Dudek-Wróbel – Kierownika Oddziału Budżetowego Wydziału Finansów i Budżetu MUW (polecenia na kwotę 471,7 tys. zł), a wstępnej kontroli finansowej dokonała Barbara Franasowicz – Główny Księgowy Budżetu Wojewody Małopolskiego (polecenia na kwotę 471,7 tys. zł), Beata Brańka – Kierownik Oddziału Finansowo-Księgowego Wydziału Finansów i Budżetu MUW (polecenia na kwotę 3.392,6 tys. zł, w tym 1.650,8 tys. zł środków przekazanych ponownie) oraz Kinga Kwaśniewska – Burakowska – Inspektor Wojewódzki w Oddziale Finansowo-Księgowym Wydziału Finansów i Budżetu MUW (polecenia na kwotę 235,8 tys. zł). Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 203-211, 253, 261-268, 703-799)

Ewa Małysa – Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu MUW, Agata Dudek-Wróbel – Kierownik Oddziału Budżetowego Wydziału Finansów i Budżetu MUW, Beata Brańka – Kierownik Oddziału Finansowo-Księgowego Wydziału Finansów i Budżetu MUW oraz Kinga Kwaśniewska – Burakowska – Inspektor Wojewódzki w Oddziale Finansowo-Księgowym Wydziału Finansów i Budżetu MUW wyjaśniły, że w 2012 r. podjęto kolejną próbę rozwiązania problemu związanego z realizacją zadania związanego z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego i przygotowano umowę o dotację celową na realizację zadania związanego z utrzymaniem przejścia granicznego w Porcie Lotniczym Kraków-Balice w części dotyczącej udostępnienia i utrzymywania pomieszczeń i powierzchni na kwotę 2.830.000 zł. W wyjaśnieniach wskazano, że umowa, podpisana przez Wojewodę, przesłana 16 lutego 2012 r. Prezesowi Zarządu MPL, nie została przez niego podpisana do dnia dzisiejszego i jednocześnie powołano się na fakt, że w dniu 3 lipca 2012 r. Wojewoda Małopolski wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o uwagi i wskazówki odnośnie do postępowania w związku z brakiem możliwości porozumienia się z Zarządem MPL (pismo pozostało bez odpowiedzi, podobnie jak wcześniejsze wystąpienia). Ww. osoby wyjaśniły, że w związku ze zwrotem środków przez Zarząd MPL, przygotowany został wniosek do Sądu Rejonowego dla Krakowa Krowdrzy – Wydział I Cywilny o zezwolenie na złożenie środków do depozytu, z tytułu odpłatności za korzystanie z infrastruktury lotniskowej w MPL w zakresie przejścia granicznego przez organy kontroli, pomimo wątpliwości natury prawnej (o których Ewa Małysa – Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu MUW informowała w wyjaśnieniach składanych podczas niniejszej kontroli NIK). Jednocześnie ww. osoby powołały się na toczącą się sprawę z powództwa MPL przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu. Osoby składające wyjaśnienia podkreśliły, że decyzja o przekazywaniu środków została podjęta wyłącznie w interesie Skarbu Państwa i wskazały, że: *Przekazując środki finansowe Wojewoda nie pozostaje*

³ MPL zwrócił także środki przekazane przez MUW za 2011 r. (kwota 2.900 tys. zł). W wyniku zawiadomienia skierowanego przez NIK w tej sprawie (opisane także na str. 8 niniejszego wystąpienia) Zastępcą Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawczych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej prowadzi postępowanie wyjaśniające, w związku z przekazaniem w 2011 r. MPL dotacji celowej w kwocie 2.900 tys. zł, na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego bez zawarcia umowy o której mowa w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej.

w zwłocie w zakresie roszczeń niespornych (Zarząd MPL wystawiał zawyżone faktury za bezumowne korzystanie z obiektów przejścia granicznego), co eliminuje niebezpieczeństwo powstania skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci odsetek. Naliczenie odsetek oznaczałoby ponoszenie dodatkowych, nieuzasadnionych wydatków, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze skutkiem finansowym, co w znacznym stopniu przesądza o jej szkodliwości dla finansów publicznych. Ten sam skutek miałoby podpisanie umowy przy uwzględnieniu subiektywnego poglądu Zarządu MPL na zasięg terytorialny przejścia granicznego, na co w żadnym razie nie może zgodzić się Wojewoda Małopolski. Podpisanie umowy w takim kształcie oznaczałoby ponoszenie nieuzasadnionych i niecelowych wydatków z budżetu państwa. Podjęte działania były i są wyrazem sprawowania nadzoru nad realizacją ustawowego zadania, ochrony interesów Skarbu Państwa i dbałości o finanse publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 800-828)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK Wojewoda, kierując się zasadą optymalnego doboru metod i środków, określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy o finansach publicznych, powinien rozważyć inne formy zapłaty w sytuacji niepodpisania przez MPL umowy dotacji. Zdaniem NIK w przypadku gdyby wydatki były dokonywane w § 4300 – jak miało to miejsce do 2010 r. – MUW miałby możliwość zastosowania art. 450 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia częściowego, chociażby cała wierzytelność była już wymagalna, chyba że przyjęcie takiego świadczenia narusza jego uzasadniony interes. Takie działanie mogłoby ograniczyć negatywne skutki zwrotów środków dokonywanych przez MPL.

Opis stanu
faktycznego

W poniższym zestawieniu przedstawiono koszty utrzymania powierzchni udostępnionych przez Wojewodę organom kontroli w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Powierzchnie udostępnione przez Wojewodę organom kontroli (w m ²)					
- wg MPL	7.136,78	6.929,39	5.865,74	5.768,64	5.760,24
- wg MUW (w latach 2009-2012 po odjęciu powierzchni spornych w wysokości 2.258,55 m ²)	7.171,48 ¹⁾	4.670,84	3.575,75 ²⁾	3.510,09	3.501,69
Środki wydatkowane przez Wojewodę na bieżące utrzymanie powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli	4.453.255,01	3.318.599,04	2.899.999,98	2.900.000 ³⁾	1.414.998 ³⁾
Koszt utrzymania 1 m ² powierzchni udostępnionych przez Wojewodę organom kontroli (w zł) ⁴⁾					
- wg powierzchni wykazanych przez MPL	52,00	39,91	41,20	41,89	40,94
- wg powierzchni wykazanych przez MUW	51,75	59,21	67,58	68,85	67,35

1) Wojewoda odesłał fakturę korygującą VAT wystawioną 31 stycznia 2009 r. dotyczącą m.in. korekty powierzchni za II kwartał 2008 r. Przed korektą powierzchnia wynosiła 7.171,48 m².

2) Wojewoda odesłał fakturę VAT wystawioną 30 września 2010 r. za bezumowne korzystanie z pomieszczeń 010 i 011 w terminalu cargo. Powierzchnia bez uwzględnienia tej faktury wynosiła 5.834,30 m².

3) MPL zwrócił te środki Wojewodzie. Natomiast Wojewoda zwrócił MPL faktury wystawione przez MPL w 2011 r. i I półroczu 2012 r.

4) Średni miesięczny koszt.

(dowód: akta kontroli str. 684-689)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo opisanej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze. Nieprawidłowość polegająca na przekazaniu środków dotacji celowej bez zawarcia stosownej umowy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Ocena sprawności realizacji przez Wojewodę Małopolskiego zadań w zakresie bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu faktycznego

O zaistniałych problemach dotyczących utrzymania lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice Wojewoda informował Piotra Stachańczyka – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pismami z 9 maja 2011 r. i 1 lipca 2011 r. Wojewoda nie otrzymał odpowiedzi na te pisma.

Sytuacja braku porozumienia była wielokrotnie przedstawiana w pismach kierowanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w 2012 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – zarówno w pismach do Dyrektora Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, jak i w pismach do Sekretarza Stanu w tym Ministerstwie, Zastępcy Przewodniczącego Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej.

Informację dotyczącą utrzymania lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach Wojewoda przesłał także do Ministra Spraw Wewnętrznych – Jacka Cichockiego (pismo z 3 lipca 2012 r.). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK Wojewoda nie otrzymał odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 202, 219-224, 402-415)

W październiku 2011 r. MPL wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu o uregulowanie niedopłat za faktury w okresie październik – listopad 2010 r. w łącznej wysokości 313,1 tys. zł. W dniu 9 marca 2011 r. do MUW wpłynęło wezwanie do zapłaty z dnia 3 marca 2011 r. wystawione przez pełnomocnika MPL, dotyczące łącznej kwoty 3.314,3 tys. zł za 18 dokumentów wystawionych w okresie od 31 stycznia 2009 r. do 7 grudnia 2010 r. Ponadto 6 grudnia 2011 r. do MUW wpłynęło wezwanie do zapłaty wystawione przez MPL 29 listopada 2011 r. na łączną kwotę 1.705,7 tys. zł za 4 dokumenty wystawione: 31 marca 2009 r., 30 czerwca 2009 r., 30 września 2009 r., 11 grudnia 2009 r. Wraz z pismem z 21 grudnia 2011 r. MUW zwrócił MPL ww. wezwanie, wskazując że wykazane w specyfikacji dokumenty i kwoty dotyczące kosztów najmu i utrzymania powierzchni związanych z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice w 2009 r. nie zostały uznane przez Wojewodę za należne do zapłaty.

Radca prawny w MUW wydał 29 listopada 2011 r. – na wniosek Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu MUW – opinię prawną, zgodnie z którą, pomimo zwrotów dokonywanych przez MPL, płatności należy dokonywać w terminie zapłaty tych należności.

(dowód: akta kontroli str. 202, 230-249, 502, 830-838)

Organy przeprowadzające kontrolę na lotniczym przejściu granicznym w okresie 2008 – 2012 występowały do Wojewody z wnioskami dotyczącymi wyposażenia służb w sprzęt i materiały, których posiadanie ma wpływ na jakość funkcjonowania przejścia, tj. materiały eksploatacyjne, wyposażenie biurowe i specjalistyczne (adekwatne do rodzaju wykonywanych obowiązków). W okresie 2008 – 2009 Straż Graniczna występowała o zwiększenie przydziału pomieszczeń, w związku z przekształceniem punktu kontroli granicznej w Placówkę Straży Granicznej. Organy kontroli nie zgłaszały do Wojewody uwag lub wniosków o podjęcie działań czy interwencji wobec zarządcy MPL. Dyrektor Wydziału Infrastruktury MUW nie знаła przypadków, w których działania MPL utrudniały lub uniemożliwiały realizację zadań służbowych Straży Granicznej lub Oddziału Celnego.

(dowód: akta kontroli str. 335-337, 420-443, 461-462)

Pismem z 8 czerwca 2012 r. skierowanym do Wojewody Małopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii przesłał w załączeniu pismo Dyrektora Izby Celnej w Krakowie w sprawie braku pomieszczeń na terenie MPL przystosowanych do czasowego przetrzymywania przywożonych z krajów trzecich zwierząt towarzyszących podróżnym. Wojewoda podjął działania w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 416-418, 500-501)

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 o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o rozważenie zmiany formy finansowania bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego z dotacji celowej na zapłatę za najem powierzchni, a w związku z tym dokonanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego na 2012 r. poprzez przeniesienie planowanych wydatków w rozdziale 60031 – Przejścia graniczne z § 2830 na § 4300 i dokonanie płatności na rzecz MPL w tej podziale klasyfikacji budżetowej, w celu zminimalizowania ewentualnych negatywnych skutków zwrotu środków dokonywanych przez MPL.

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 Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia listopada 2012 r.

.....
Anna Kępa-Biraga
specjalista kontroli państwowej