



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-011-04/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

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

llu@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/108 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90118 z dnia 11.06.2014 r. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90136 z dnia 18.07.2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie, 22-100 Chełm, Plac Niepodległości nr 1, zwany dalej „Zarządem” lub „LZOPG” ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem LZOPG w Chełmie od dnia 1.01.2011 r. jest Jerzy Jaworski². (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe realizowanie przez Zarząd, w imieniu Wojewody Lubelskiego, zadań dotyczących stałego utrzymywania drogowych przejść granicznych w województwie lubelskim w stanie umożliwiającym przeprowadzanie sprawnej i skutecznej kontroli granicznej oraz celnej,
- systematyczne prowadzenie modernizacji drogowych przejść granicznych (DPG) w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, sprzętu i urządzeń do wykonywania kontroli ruchu osobowego,
- właściwa współpraca z polskimi służbami granicznymi wykonującymi zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych,
- stała współpraca z ukraińskimi służbami granicznymi w celu zapewnienia płynności ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych.

¹ Zarząd został utworzony przez Wojewodę Lubelskiego z dniem 1 stycznia 2011 r. jako jednostka budżetowa wykonująca zadania Wojewody w zakresie obsługi przejść granicznych (drogowych, kolejowych i lotniczych). Poprzednio, tj. od 2.03.1999 r. do czasu likwidacji (31.12.2010 r.) zadania te wykonywało gospodarstwo pomocnicze Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego pod nazwą „Lubelski Zarząd Przejść Granicznych w Chełmie” (LZPG).

² Poprzednio, od 9.04.2008 r. pełnił funkcję dyrektora LZPG oraz likwidatora tej jednostki.

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

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia dodatkowych informacji, w związku ze zmianą zapisów w SIWZ budowy DPG w Dołhobyczowie, dotyczącą zmniejszenia o 270.000 zł kwoty, jaką może wydatkować zamawiający w 2012 r. na realizację tego zamówienia, co było niezgodne z art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, zwanej dalej „Pzp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP

Opis stanu
faktycznego

1.1. Kontrolą objęto lata 2010-2013. Zarząd w badanym okresie realizował zadania Wojewody Lubelskiego wynikające z ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁵ oraz z przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, m.in. z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych [...] ⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem RM w sprawie utrzymywania przejść granicznych”.

Od 2 marca 1999 r. do 31 grudnia 2010 r. Zarząd funkcjonował jako gospodarstwo pomocnicze, a od 1 stycznia 2011 r. jako jednostka budżetowa. Wojewoda Lubelski określił przedmiot i zakres działalności Zarządu w nadanych Statutach⁷. Zadania określone w Statucie Zarządu były zgodne z § 3 i § 4 rozporządzenia RM w sprawie utrzymywania przejść granicznych. Przedmiotem działalności Zarządu jest stałe utrzymywanie przejść granicznych na obszarze województwa lubelskiego w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Strukturę organizacyjną, zadania i zakres działań poszczególnych komórek określały szczegółowo obowiązujące w tym okresie regulaminy organizacyjne Zarządu. Zakresem działalności Zarządu objęto wszystkie funkcjonujące na terenie województwa lubelskiego przejścia graniczne, w tym drogowe przejścia graniczne w Terespolu i Sławatyczach (nadzorowane przez Wydział Zamiejscowy w Koroszczynie) oraz w Dorohusku, Hrebennem i Zosinie (Wydział w Zamościu). Od 14 maja 2014 r. do właściwości Wydziału w Zamościu włączono nowo

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r., Nr 256, poz. 2145

⁷ Statut Lubelskiego Zarządu Drogowych Przejść Granicznych w Chełmie stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 33 Wojewody Lubelskiego z dnia 2 marca 1999 r. (statut gospodarstwa pomocniczego) i Statut Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 19 maja 2010 r. (statut jednostki budżetowej)

budowane przejście graniczne w Dolhobyczowie⁸, które z dniem 26 czerwca 2014 r. zostało dopuszczone do ruchu granicznego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej RP działającego w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowego Komitetu do spraw Ochrony Granicy Państwowej Ukrainy, na podstawie art. 9 pkt 2 umowy z 18 maja 1992 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych⁹. Zadaniem ww. wydziałów zamiejscowych Zarządu było utrzymanie czystości i porządku w pawilonach kontrolerskich oraz na terenie przejścia, dokonywanie bieżących napraw budynków i instalacji oraz obsługa i konserwacja sprzętu technicznego będącego na wyposażeniu przejść granicznych. Bezpośredni nadzór nad działalnością tych wydziałów sprawował dyrektor Zarządu za pomocą Zespołu ds. utrzymania LZOPG.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8-61, tom II str. 163-165)

W planach finansowych Zarządu ujmowano środki na bieżące utrzymanie DPG. Wydatkowano je głównie na zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług remontowych, opłaty czynszowe za pomieszczenia biurowe, podatek od nieruchomości, telefony i internet.

W badanym okresie wykonanie przez Zarząd wydatków bieżących na wynagrodzenia i utrzymanie przejść granicznych wynosiło:

- w 2010 r. – 20.899.527,57 zł, w tym m.in. na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi 8.388.798,68 zł (40,14%) oraz na zakup: energii 3.991.055,42 zł (19,10%), materiałów i wyposażenia 2.414.646,46 zł (11,55%), usług remontowych 2.041.672,31 zł (9,77%) i usług pozostałych 866.067,64 zł (4,14%), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki 1.105.051,23 zł (5,29%),
- w 2011 r. – 19.862.592,00 zł, w tym m.in. na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi 8.078.998,72 zł (40,67%) oraz na zakup: energii 3.715.502,43 zł (18,71%), materiałów i wyposażenia 3.010.828,44 zł (15,16%), usług remontowych 1.668.056,61 zł (8,40%), usług pozostałych 763.896,00 zł (3,85%), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki 1.066.899,64 zł (5,37%),
- w 2012 r. – 23.497.845,57 zł, w tym m.in. na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi 8.485.923,36 zł (36,11%) oraz na zakup: energii 4.390.078,58 zł (18,68%), materiałów i wyposażenia 3.627.972,18 zł (15,44%), usług remontowych 2.917.430,06 zł (12,4%), usług pozostałych 980.618,75 zł (4,17%), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki 1.082.014,79 zł (4,61%),
- w 2013 r. – 23.293.610,16 zł, w tym m.in. na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi 8.174.177,45 zł (35,09%) oraz na zakup: energii 4.337.960,84 zł (18,62%), materiałów i wyposażenia 3.764.924,94 zł (16,16%), usług remontowych 2.851.483,81 zł (12,24%), usług pozostałych 1.016.889,44 zł (4,37%), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki 1.103.936,93 zł (4,70%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 635-717)

⁸ Zarządzenie Nr 18 Dyrektora Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych z dnia 12 maja 2014 r., zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego LZOPG

⁹ MP z 2003 r. Nr 37, poz. 530

W badanym okresie średnie zatrudnienie w Zarządzie było niższe niż liczba etatów kalkulacyjnych i wynosiło w 2010 r. – 210,72 etatów (233 etaty kalkulacyjne), a po przekształceniu w jednostkę budżetową odpowiednio: w 2011 r. – 196 etatów (202), w 2012 r. – 198,71 etatów (202) i w 2013 r. – 198,34 etatów (202,4).

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-76)

1.2. W ramach sprawowanego nadzoru, w latach 2010–2013 służby kontrolne Wojewody Lubelskiego przeprowadziły sześć kontroli w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych na funkcjonujących przejściach granicznych oraz na nowo budowanym drogowym przejściu granicznym w Dołhobyczowie. Badano m.in. prawidłowość poniesionych wydatków, postępowania przetargowe na roboty budowlane, terminowość wykonania zadań oraz sprawozdawczość. W jednym przypadku w trakcie przeprowadzonej kontroli, w dniach 28 czerwca i 11 lipca 2013 r. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sprawozdań i planów wydatków. Kontrolerzy z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) zalecili przestrzeganie przepisów prawa oraz wytycznych dotyczących dokonywania wydatków publicznych i prowadzenie szczegółowej analizy stanowiącej podstawę wydatkowania tych środków. Zarząd zobowiązał się do realizacji ww. zaleceń pokontrolnych.

Audyt wewnętrzny LUW przeprowadził w Zarządzie w okresie od 1 grudnia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. jedno zadanie audytowe pn. „Ocena działalności LZOPG w Chełmie w latach 2011-2012”. Badaniem objęto wydatki w LZOPG w paragrafach: 3020 – nagrody i wydatki niezaliczone do wynagrodzeń, 4210 – materiały i wyposażenie, 4270 - zakup usług remontowych, 4430 – różne opłaty i składki oraz gospodarowanie pojazdami. Wydane „istotne zalecenia” (pięć) nie dotyczyły zagadnień związanych z ruchem osobowym na drogowych przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 82-137, 204-228)

1.3. Zarząd zapewnił przeprowadzenie szkoleń związanych z funkcjonowaniem drogowych przejść granicznych. Kadra techniczna Zarządu uczestniczyła w szkoleniach w zakresie realizowania inwestycji, nowych technologii w branży budowlanej oraz zamówień publicznych. Pracownicy zatrudnieni w zespołach rzemieślniczo-gospodarczych, zatrudnieni na drogowych przejściach granicznych, brali udział w szkoleniach m.in. w zakresie konfiguracji systemu telewizji przemysłowej, włamań i napadu, kontroli dostępu, obsługi podestów ruchomych samojezdnych i wózków widłowych oraz uzyskali uprawnienia elektryczne, spawacza i obsługi pieców c.o. W latach 2010–2013 w szkoleniach i kursach wzięły udział 33 osoby. W 2010 r. 3 osoby (1,41% średniego stanu zatrudnienia), a w następnych latach odpowiednio: w 2011 r. – 18 (9,12%), w 2012 r. – 5 (2,49%) i w 2013 r. – 7 (3,49%). Koszty tych szkoleń w latach 2010–2013 wyniosły 18.692,65 zł i stanowiły 22,45% poniesionych wydatków na szkolenia przez Zarząd (83.272,34 zł). Według zastępcy dyrektora LZOPG, taki zakres szkoleń był wystarczający, a ich efektem było usprawnienie obsługi DPG.

(dowód: akta kontroli tom I str. 75-81, tom II str. 584)

1.4. Zastępca dyrektora LZOPG wyjaśnił, że Zarząd w latach 2010–2013, w okresie tworzących się długich kolejek podróżnych oczekujących na odprawy graniczne, nie podejmował doraźnych działań w celu ich zmniejszenia z uwagi na to, że działania takie wykraczają poza zakres obowiązków wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymania przejść granicznych [...].

(dowód: akta kontroli tom I str. 230, 340-342)

1.5. Przeprowadzone w dniach 9-11 lipca 2014 r. oględziny sześciu drogowych przejść granicznych: w Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku, Zosinie, Hrebennem oraz Dołhobyczowie wykazały, że DPG mają odpowiednie oznakowanie pionowe i poziome organizacji ruchu drogowego oraz podane informacje graniczne i celne dla przekraczających granice, umożliwiające szybkie i bezkolizyjne poruszanie się w strefie odpraw. Dodatkowo trzy DPG: w Terespolu, Dorohusku i Hrebennem wyposażone są w tablice typu LED, odpowiednio: 18 szt., 12 szt. i 19 szt., na których w zależności od potrzeb są wyświetlane na przemian informacje Straży Granicznej i Służby Celnej o przeznaczeniu danego pasa odpraw. Oznaczenia graniczne (m.in. All Passports – Cars, All Passports – Buses, EU/EEA/CH – Cars, EU/EEA/CH – Buses) na tablicach świetlnych (LED) i metalowych zamontowanych na DPG były zgodne z wymogami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r., ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granicę, zwany dalej „Kodeksem granicznym Schengen”¹⁰. Na tablicach LED i tablicach metalowych podawano również informacje celne, m.in.: Green Line, Nic do oclenia, TAX FREE. Na DPG w Hrebennem na tablicach LED wyświetlano 33 piktogramy z informacjami granicznymi i celnymi.

Przeprowadzona modernizacja infrastruktury na drogowych przejściach granicznych, a w szczególności montaż świetlnych tablic LED, przyczyniła się do płynnego ruchu osobowego na kierunku wyjazdowym z Polski i wjazdowym do Polski. Czas odprawy pojazdów osobowych wynosił ok. 15 minut, w zależności od DPG. Podczas oględzin stwierdzono, iż na DPG w Terespolu, pomimo odprawy przez służby polskie pojazdów wyjeżdżających z Polski (czas odprawy wynosił ok. 15 minut), strona białoruska nie wpuszczała ich na swoje terytorium. W kolejce na wjazd do Białorusi oczekiwało 87 pojazdów. Na kierunku wjazdowym do Polski ruch pojazdów był większy, ale czas oczekiwania na odprawę wynosił maksymalnie 30 minut. Największe natężenie ruchu odnotowano na DPG w Dorohusku i Hrebennem - na płycie wjazdowej do Polski przy pawilonach odprawiano 20 pojazdów osobowych, a w strefie odpraw oczekiwało 50 samochodów osobowych i trzy autokary.

Na DPG w Dołhobyczowie, w trakcie oględzin przeprowadzonych 10 lipca 2014 r. w godz. 13⁰⁰ ÷ 15⁰⁰ stwierdzono m.in., że na kierunku wyjazdowym i wjazdowym odprawiane były dwa pojazdy, po jednym na danym kierunku (nie było pojazdów oczekujących na odprawę). Dojazd do DPG był utrudniony, gdyż na drodze

¹⁰ Dz. U. L 105 z 13 kwietnia 2006 r. str. 1 i następne

dojazdowej do przejścia granicznego, na długości około 3 km, prowadzone były roboty drogowe (wykonywanie warstwy podbudowy drogi i warstwy wiążącej), w związku z tym ruch odbywał się wahadłowo. LZOPG nie posiadał informacji o przyczynach niezakończenia remontu drogi wojewódzkiej nr 844 zarządzanej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie.

Oględziny DPG w Dorohusku i Hrebennem wykazały, iż oznakowanie poziome miejscami jest starte i nieczytelne, a na DPG w Terespolu i Sławatyczach na jednym z pasów odpraw oznakowanie poziome nie odpowiadało oznakowaniu na tablicach metalowych zamieszczonych na bramownicach w strefie odpraw. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Zarządu oznakowanie poziome na DPG w Hrebennem zostało zaplanowane na 2014 r. z uwagi na ograniczone środki finansowe, poprzednie oznakowanie wykonano w 2011 r. Odnowienie oznakowania na DPG w Terespolu ujęto w planie remontów na 2015 r. Zmiana w oznakowaniu poziomym na DPG w Sławatyczach nastąpiła w dniu 1.07.2014 r. na wniosek Komendanta Placówki Straży Granicznej, natomiast w dniu 10.07.2014 r. usunięto tę nieprawidłowość.

Stwierdzono, że z sześciu drogowych przejść granicznych zarządzanych przez LZOPG cztery posiadały opracowane projekty stałej organizacji ruchu drogowego, z tego trzy aktualne (Dołhobyczów, Zosin, Terespol). Dane zawarte w projekcie organizacji ruchu dla DPG Dorohusk z 2001 r. nie były zgodne ze stanem stwierdzonym podczas oględzin.

Według zastępcy dyrektora Zarządu, LZOPG nie ma prawnego obowiązku sporządzania dokumentów określających organizację ruchu na DPG. Za organizację ruchu oraz dokonywanie kontroli, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹¹, odpowiada Straż Graniczna. LZOPG nie otrzymał od służb granicznych żadnych wniosków dotyczących wykonania dokumentacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 138-203, tom II str. 568-575)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 8 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹², oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu.

NIK uważa, że LZOPG, jako jednostka realizująca zadania Wojewody Lubelskiego w zakresie utrzymania drogowych przejść granicznych, powinien – we współpracy ze służbami granicznymi wykonującymi swoje zadania na DPG – doprowadzić do uzgodnienia i sporządzenia projektów stałej organizacji ruchu drogowego dla przejść nieposiadających sformalizowanej organizacji ruchu drogowego lub posiadających nieaktualną dokumentację w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str.138-169, 178-183)

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r, poz. 260 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych (dla ruchu osobowego) na granicy wschodniej RP

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zarząd, na wniosek Straży Granicznej (SG) i Służby Celnej (SC), dokonywał zakupów sprzętu i usług ze środków bieżących i inwestycyjnych w celu zapewnienia SG i SC odpowiednich warunków pracy oraz poprawy infrastruktury i wyposażenia sześciu drogowych przejść granicznych przeznaczonych do obsługi ruchu osobowego (Terespol, Sławatycze, Dorohusk, Dołhobyczów, Hrebenne i Zosin). W latach 2010-2013 złożonych zostało łącznie 275 wniosków, z tego 74 przez SG, 187 przez SC, 1 przez Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego (PGIS), 1 przez Granicznego Inspektora Weterynaryjnego (GIW) oraz 12 własnych wniosków. Z powyższej liczby Zarząd zrealizował 99 wniosków (SC - 49, SG - 38, z własnej inicjatywy Zarządu - 12) oraz 176 wniosków zostało załatwionych negatywnie (SC - 138, SG - 36, PGIS - 1 i GIW - 1).

Jednym z niezrealizowanych wniosków SC był wniosek z 2010 r. o zakup sześciu urządzeń do dwustronnego przepompowywania paliwa ze zbiornikiem o poj. co najmniej 1.000 l na olej napędowy, który nie został zrealizowany z powodu braku środków. Wnioski z 2012 r.: Oddziału Celnego (OC) z Dorohuska o sprzęt do wypompowywania i pomiaru paliwa (18,5 tys. zł) i OC w Zosinie o zakup pompy do przepompowywania paliwa (2,5 tys. zł) zostały ujęte w planie finansowym na lata 2015–2017. Do wniosków SG niezrealizowanych przez Zarząd należy m.in. modernizacja monitoringu budynku SG w Dorohusku. Podstawową przyczyną niezałatwienia wniosków był brak środków finansowych przeznaczonych na DPG. W 2010 r. SG wnioskowała o wykonanie na pięciu przejściach granicznych elektronicznego oznakowania pasów ruchu przy pomocy tablic LED. W 2011 r. ponowiono wniosek o zamontowanie tablic na DPG w Dorohusku, w 2012 r. SC wnioskowała o zamontowanie tablic LED na DPG w Terespolu, Sławatyczach, Dorohusku i Hrebenne, w 2013 r. SG złożyła wniosek o zamontowanie tablic LED na DPG w Sławatyczach, Zosinie i Dołhobyczowie. Wnioski zostały zrealizowane tylko odnośnie trzech przejść granicznych: w Dorohusku, Hrebenne i Terespolu. Zarząd w dniu 16.07.2014 r. ogłosił postępowanie przetargowe o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę i montaż tablic LED na DPG w Dołhobyczowie (14 szt.), Zosinie (9 szt.) i Sławatyczach (14 szt.). Koszt jednej tablicy wyceniono na 18.000 zł. Zastępca dyrektora LZOPG wyjaśnił, że od 2010 r. do chwili obecnej nie zrealizowano zakupu tablic LED dla DPG w Sławatyczach z uwagi na brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 229-233, 257-355, 356-358)

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Badania w zakresie określonym w obszarze nr 2 (pkt 2.1. – 2.4.) wystąpienia pokontrolnego, dotyczące lat 2011-2013, zostało przeprowadzone w ramach kontroli P/14/090 „Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego” oraz opisane i ocenione w wystąpieniu pokontrolnym z tej kontroli.

2.2. W latach 2010–2013 Zarząd zrealizował 8 zadań inwestycyjnych w zakresie poprawy infrastruktury i wyposażenia drogowych przejść granicznych oraz budowy przejścia drogowego w Dołhobyczowie. Łącznie wydatkowano 94.544 tys. zł, w tym: w 2010 r. – 20.784,7 tys. zł, 2011 r. – 38.728,5 tys. zł, 2012 r. – 61.196,6 tys. zł, 2013 r. – 53.920,7 tys. zł.

W 2010 r. wykonywano prace związane z rozbudową płyty północnej na DPG Dorohusk – wydatkowano 4.541 tys. zł oraz budową DPG Dołhobyczów – wydatkowano 16.179 tys. zł.

W 2011 r. zrealizowano trzy zadania inwestycyjne, w tym dwa na DPG Terespol: podwyższenie ogrodzenia na moście granicznym - 149,6 tys. zł, przebudowa pomieszczeń na magazyn broni - 20,9 tys. zł oraz jedno na DPG Dorohusk - przebudowa pomieszczeń na magazyn broni – 37,4 tys. zł. Kontynuowano prace związane z budową DPG Dołhobyczów – 26.157 tys. zł i rozbudową DPG Zosin – 11.946 tys. zł.

W 2012 r. kontynuowano budowę parkingu buforowego na DPG Dorohusk – 17.537 tys. zł, budowę DPG Dołhobyczów – 18.644 tys. zł oraz rozbudowę infrastruktury na DPG Zosin – 25.016 tys. zł.

W 2013 r. zakończono prace związane z budową parkingu buforowego (etap I) na DPG Dorohusk – 454 tys. zł, budową DPG Dołhobyczów (etap I – część osobowa) – 53.921 tys. zł oraz kontynuowano rozbudowę DPG Zosin – 40.169 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 372-373)

2.3. W badanym okresie Zarząd posiadał wiedzę w zakresie potrzeb inwestycyjnych na drogowych przejściach granicznych oraz wyposażenia służb granicznych (SG i SC) w niezbędny sprzęt i urządzenia do odpraw i kontroli granicznych. Zarząd uzyskiwał te informacje na podstawie składanych corocznie przez SC wniosków do LZOPG oraz wniosków składanych w ciągu roku przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie. Na podstawie tych informacji w zależności od potrzeb i posiadanych środków Zarząd realizował ww. potrzeby w ciągu roku budżetowego ze środków bieżących oraz wydatków majątkowych, w tym z rezerwy celowej lub ujmował je w planie finansowym na kolejny rok w przypadku wydatków inwestycyjnych. Ponadto pozyskane informacje były podstawą do składania do Wojewody Lubelskiego i Ministra Finansów wniosków o dodatkowe środki na finansowanie zadań inwestycyjnych na drogowych przejściach granicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 257-368)

2.4. W latach 2010–2013 na inwestycje i zakupy inwestycyjne na drogowych przejściach granicznych na terenie województwa lubelskiego Zarząd dysponował środkami finansowymi w łącznej kwocie 275.487.235 zł, z tego w:

- 2010 r. - kwotą 25.151.760 zł, wykorzystano 22.226.133 zł, tj. 88,37%,
- 2011 r. - kwotą 47.872.643 zł, wykorzystano 39.666.592 zł, tj. 82,86%,
- 2012 r. - kwotą 97.759.938 zł, wykorzystano 65.185.191 zł, tj. 66,68%,
- 2013 r. - kwotą 104.702.894 zł, wykorzystano 102.619.380 zł, tj. 98,01%.

Przyczynami niepełnego wykorzystania środków były m.in.:

- w 2010 r. zmiana wyboru wariantu lokalizacji parkingu buforowego na DPG Dorohusk - wydatkowano o 1.970.000 zł mniej niż planowano,
- w 2011 r. brak ofert na budowę parkingu w systemie „projektuj i buduj” na DPG Dorohusk – nie wydatkowano 6.680.925 zł. MSWiA nie ogłosiło naboru wniosków aplikacyjnych na uzupełnienie wyposażenia służb granicznych – nie wydatkowano 400.000 zł. Na skutek wstrzymania robót na DPG Zosin przez nadzór archeologiczny nie wydatkowano 409.703 zł.
- w 2012 r. późne przyznanie środków finansowych (decyzja Ministra Finansów z dnia 31.07.2012 r.) na budowę DPG Dołhobyczów, co spowodowało zawarcie umowy z wykonawcą robót w dniu 30.10.2012 r. – nie wydatkowano 15.000.000 zł ze względu na okres zimowy. Z uwagi na składane protesty nastąpiło opóźnienie wyboru wykonawcy budowy infrastruktury DPG Dołhobyczów, w wyniku czego nie wydatkowano 6.350.000 zł. Opóźnienia z wyborem wykonawcy spowodowały, że nie wykonano (w okresie zimowym) fundamentów pod skaner samochodów na DPG Dołhobyczów – nie wydatkowano 6.350.000 zł. Z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne nie wykonano prac na DPG Zosin na kwotę 4.885.520 zł.
- w 2013 r. wykonawca z uwagi na zbyt krótki okres realizacji zadania nie przyjął proponowanego zakresu robót w ramach robót uzupełniających na DPG Dołhobyczów – nie wydatkowano kwoty 1.027.133 zł.

W latach 2010-2013 największymi środkami finansowymi Zarząd dysponował na budowę i wyposażenie DPG w Dołhobyczowie – 152.931.648 zł, z czego wykorzystano 123.794.424 zł (80,95%). Na rozbudowę DPG w Zosinie planowano środki w wysokości 83.029.594 zł, a wykorzystano kwotę 77.360.238 zł (93,17%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 718-720, tom II str. 167-169)

2.4.1. Zagadnienia dotyczące założeń projektowych przyjętych dla budowy DPG w Dołhobyczowie oraz prowadzenia i finansowania tej inwestycji do 2009 r. NIK Delegatura w Lublinie zbadała w I kw. 2010 r., w ramach kontroli planowych przeprowadzonych w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Lubelskim Zarządzie Obsługi Przejść Granicznych w Chelmie (temat P/09/113). Ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w protokołach kontroli, a oceny, uwagi i wnioski dotyczące tych zagadnień - w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych Wojewodzie Lubelskiemu (nr LLU-4100-03-02/2010 z 14 kwietnia 2010 r.) i dyrektorowi LZOPG (nr LLU-4100-03-01/2010 z 13 kwietnia 2010 r.).

W założeniach projektowych przyjętych dla DPG w Dołhobyczowie planowana przepustowość przejścia granicznego określona została na 5.030 pojazdów na dobę

(w obu kierunkach), w tym 4.000 samochodów osobowych, 1.000 ciężarowych do 3,5 tony oraz 30 autobusów.

Budowa DPG w Dołhobyczowie była objęta wieloletnim programem rządowym pn. „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010 - 2013”, prace nad którym rozpoczęto w 2008 r. Pierwsza wersja projektu programu z 12.06.2008 r. przewidywała finansowanie całości tej inwestycji w jednym cyklu (bez podziału na etapy) kwotą 300 mln zł (łącznie z kosztami pierwszego wyposażenia), z terminem realizacji do 2012 r. Ze względu na brak możliwości pełnego zabezpieczenia środków finansowych ta wersja projektu programu nie uzyskała aprobaty Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej (XXXIX posiedzenie), w związku z tym podzielono inwestycję na dwa etapy, co zostało uwzględnione w drugiej wersji projektu programu (z 2.07.2008 r.):

- o pierwszy etap: budowa infrastruktury przejścia granicznego niezbędnej do odprawy samochodów osobowych i autobusów. Łączny koszt I etapu szacowany był na 150,5 mln zł. Zakończenie realizacji tego etapu przewidywano na 2011 r., a otwarcie przejścia dla ruchu osobowego na 2012 r.;
- o drugi etap inwestycji miała stanowić budowa infrastruktury przeznaczonej do odprawy samochodów ciężarowych. Realizacja etapu II o wartości 124,5 mln zł planowana była po 2012 r.

Ostatecznie wieloletni program rządowy pn. „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010–2013” (dalej: Program) został zatwierdzony 26 stycznia 2010 r. uchwałą nr 9/2010 Rady Ministrów. W uchwalonym Programie przewidziano poniesienie wydatków na pierwszy etap budowy DPG w Dołhobyczowie – w kwocie 137 mln zł (w tym 15 mln zł na wyposażenie). Otwarcie przejścia planowano na rok 2012.

W wyniku aktualizacji Programu, dokonanej uchwałą Rady Ministrów 231/2011 z dnia 27.12.2011 r., suma środków finansowych przeznaczonych na pierwszy etap tej inwestycji została podwyższona do kwoty 139 179 138 zł (w tym 15 000 000 zł na wyposażenie). Planowany termin otwarcia przejścia granicznego przesunięto na 2013 r. Po kolejnej aktualizacji Programu, uchwałą Rady Ministrów Nr 231/2013 z dnia 16.12.2013 r., suma środków finansowych przeznaczonych na pierwszy etap tej inwestycji pozostała w wysokości 139 179 138 zł (w tym 15 000 000 zł na wyposażenie). Planowany termin uruchomienia przejścia granicznego przesunięto natomiast na 2014 r.

Budowę pierwszego etapu DPG w Dołhobyczowie rozpoczęto w lipcu 2009 r. Do końca okresu objętego kontrolą NIK nie zakończono budowy wszystkich obiektów DPG przewidzianych do realizacji w ramach pierwszego etapu tej inwestycji.

Z powodu niewystarczającej ilości środków finansowych spośród 29 obiektów kubaturowych przewidzianych w projekcie budowlanym dla osobowej części tego przejścia granicznego nie zostały zbudowane dwa obiekty przeznaczone dla służb ukraińskich, tj. budynek szczegółowej kontroli pojazdów i budynek dla psów służbowych. Służby ukraińskie zgodziły się na uruchomienie przejścia dla ruchu osobowego (łącznie z autobusami). Tymczasowo w szczególnych przypadkach będą one mogły korzystać z obiektu szczegółowej kontroli pojazdów przeznaczonego dla polskich służb, które zadeklarowały także gotowość

udostępnienia stronie ukraińskiej boksów dla psów, pozostających w ich dyspozycji. Zarząd podjął starania o dodatkowe środki na zbudowanie w przyszłym roku (2015) przynajmniej jednego z brakujących obiektów dla ukraińskich służb. Według LZOPG brak ww. obiektów nie będzie miał wpływu na przepustowość przejścia w ruchu osobowym, którą w projekcie założono na ok. 4000 samochodów osobowych i min. 30 autobusów na dobę (łącznie w obu kierunkach). W celu uzyskania takiej zdolności przepustowej zbudowano w tej części przejścia, zgodnie z projektem budowlanym, 14 pasów odpraw pojazdów i podróżnych (po siedem w obu kierunkach). Budowa obiektów kubaturowych (6 szt.) i liniowych (w tym po dwa zadaszone pasy odpraw w obu kierunkach), przewidzianych według projektu w towarowej części przejścia o dobowej zdolności przepustowej ok. 1000 samochodów ciężarowych do 3,5 t (etap drugi), jest uzależniona od pozyskania kolejnych środków finansowych na kontynuację inwestycji na tym przejściu granicznym. W latach 2006-2014 do dnia 15.04.2014 r. na budowę DPG w Dołhobyczowie wydatkowano kwotę 150.170.419,76 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 133 - 165)

W przyjętej przez Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej 17 maja 2011 r. *„Koncepcji funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012”* przewidziano czasowe otwarcie nieukończonego przejścia granicznego w Dołhobyczowie w okresie trwania EURO 2012. W związku z tymi ustaleniami Komendant Główny Straży Granicznej RP, w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowego Komitetu do spraw Ochrony Granicy Państwowej Ukrainy, działając na podstawie art. 9 pkt 2 *Umowy sporządzonej w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych* (M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 530), zezwolił na czasowe przekraczanie granicy państwowej poprzez nowo budowane przejście graniczne w Dołhobyczowie.

Od 5 czerwca do 4 lipca 2012 r. uruchomiono odprawy służb granicznych na nieukończonym DPG w Dołhobyczowie. W tym okresie odprawiono: 2.244 pojazdy (samochody osobowe i autobusy) oraz 5.264 osoby. Ukraińskie służby graniczne dokonywały odpraw po stronie RP.

Komendant Główny Straży Granicznej RP, w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowego Komitetu do spraw Ochrony Granicy Państwowej Ukrainy, działając na podstawie art. 9 pkt 2 ww. *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych*, zezwolił z dniem 26 czerwca 2014 r. na przekraczanie granicy państwowej poprzez DPG w Dołhobyczowie do czasu oficjalnego otwarcia drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów-Uhrynów w trybie zgodnym z *Porozumieniem z dnia 24 sierpnia 2005 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o utworzeniu drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów-Uhrynów* (M.P. z 2006 r. Nr 44, poz. 468), tj. w drodze odrębnego porozumienia między rządami obu państw, zawartego w trybie wymiany not dyplomatycznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 133-134, 659)

2.5. W latach 2010-2013 Zarząd przeprowadził łącznie 149 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 267.099 tys. zł. Postępowania przetargowe obejmowały roboty budowlane, zakup wyposażenia oraz usługi. Kontrolą objęto sześć postępowań przetargowych, w tym pięć udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego i jedno postępowanie w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 83.510,3 tys. zł. Analizą objęto:

- trzy zamówienia na roboty budowlane, w tym dwa zamówienia dotyczyły budowy DPG w Dołhobyczowie – etap I część IV o wartości 42.361 tys. zł i 6.409 tys. zł (zamówienie uzupełniające) oraz jedno zamówienie dotyczyło rozbudowy DPG w Zosinie – etap II – wartość 27.889 tys. zł,
- dwa zamówienia na dostawę i montaż tablic świetlnych typu LED na DPG w Terespolu o wartości 175,9 tys. zł oraz na DPG w Dorohusku i DPG w Hrebennem o wartości 376,9 tys. zł,
- jedno zamówienie na dostawę i montaż stacjonarnego urządzenia rentgenowskiego do prześwietlania pojazdów samochodowych na DPG w Dołhobyczowie o wartości 6.298,5 tys. zł.

Analiza dokumentacji powyższych sześciu zamówień publicznych, z wyjątkiem postępowania dotyczącego budowy DPG w Dołhobyczowie – etap I część IV o wartości 42.361 tys. zł wykazała, że postępowania te przeprowadzone zostały zgodnie przepisami Pzp. Wydatkowanie środków na realizację sześciu badanych zadań odbywało się w granicach kwot określonych w planie finansowym Zarządu, w sposób celowy i oszczędny.

(dowód: akta kontroli tom II str. 170-567)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zarząd nie dokonał zmiany w treści ogłoszenia o postępowaniu przetargowym, dotyczącego budowy DPG w Dołhobyczowie – etap I część IV, które ukazało się na stronie internetowej w bazie danych suplementu do dziennika urzędowego Unii Europejskiej z dnia 21.03.2012 r. pozycja 2012/S 56-091217, w związku ze zmianą zapisów w SIWZ dotyczącą zmniejszenia o 270.000 zł kwoty, jaką może wydatkować zamawiający w 2012 r. - z kwoty 24.370.000 zł na 24.100.000 zł (korekta głównej księgowej LZOPG dokonana w dniu 28.03.2012 r. we wniosku o wszczęcie postępowania przetargowego), co jest niezgodne z przepisami art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴. Zmienioną i poprawioną SIWZ w zakresie wydatkowanej kwoty w 2012 r. zamieszczono jedynie na stronie internetowej BIP LZOPG w Chełmie w dniu 28.03.2012 r. Zmiana dotyczyła zapisu w projekcie umowy zamieszczonym w tomie

¹⁴ Przepisy te stanowią, że jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzi do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, zamawiający przekazuje Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowania, drogą elektroniczną, zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie - jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.

II SIWZ – warunki kontraktu, rozdział 1, pkt 5.2.1. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Zarządu zmiana treści SIWZ była zmianą mało istotną, niemającą wpływu na zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Nie miała też wpływu na przebieg postępowania, na treść złożonych ofert ani na krąg wykonawców, którzy mogli złożyć oferty. Była to dodatkowa informacja wynikająca z faktu prowadzenia inwestycji w dwóch latach budżetowych. LZOPG nigdy we wcześniejszych ani późniejszych postępowaniach przetargowych nie zamieszczał takich informacji w SIWZ ani w ogłoszeniach. Dlatego też przez nieuwagę, z nadmiaru obowiązków, pracownik prowadzący postępowanie nie dokonał zmiany ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 297-376, 568-571)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pełne wykorzystanie możliwości prowadzenia odpraw granicznych stworzonych na nowo budowanym przejściu granicznym Dołhobyczów – Uhrynów uzależnione jest od zapewnienia przez Polskę i Ukrainę odpowiedniej infrastruktury drogowej łączącej to przejście z głównymi szlakami komunikacyjnymi w obu państwach. W trakcie prowadzonej kontroli stwierdzono, że po stronie polskiej remont drogi wojewódzkiej prowadzącej do tego przejścia nie był jeszcze ukończony. Zarząd nie posiadał natomiast informacji odnośnie przygotowania odpowiedniej infrastruktury drogowej prowadzącej do tego przejścia po stronie ukraińskiej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 190-197, 568-571)

2. NIK zwraca uwagę, że LZOPG wszczął trzy postępowania przetargowe nie posiadając zapewnionego sfinansowania tych zamówień.

W dwóch przypadkach LZOPG, nie posiadał zatwierdzonego przez Wojewodę Lubelskiego planu nakładów finansowo-rzeczowych dla inwestycji przewidzianych w 2012 r. i 2013 r. Pomimo tego Zarząd ogłosił w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej postępowania przetargowe dotyczące:

- budowy DPG w Dołhobyczowie (etap I część IV) o wartości szacunkowej netto 40.056.910,00 zł, tj. 9.965.397,05 euro (wszczęcie postępowania przetargowego nastąpiło 21.03.2012 r., a zatwierdzenie planu finansowo-rzeczowego dla tej inwestycji 12.04.2012 r.);
- rozbudowy DPG w Zosinie (etap II) o wartości szacunkowej 25.154.471,00 zł, tj. 6.257.953,78 euro (wszczęcie postępowania przetargowego nastąpiło 28.03.2013 r., a zatwierdzenie planu finansowo-rzeczowego dla tej inwestycji 2.04.2013 r.).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że skorzystanie z możliwości wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji, kiedy zamawiający nie ma jeszcze zagwarantowanych środków na realizację zamówienia, nie jest sprzeczne z przepisami Pzp.

(akta kontroli tom I str.: 457-479, 327-376, 391-392, 579-583,
tom II str.89-131)

Postępowanie o zamówienie publiczne dotyczące dostawy i montażu tablic świetlnych LED na DPG w Dorohusku i Hrebennem o szacunkowej wartości netto

123.353 euro (495.830 zł) zostało wszczęte w dniu 15.03.2012 r., tj. 36 dni przed zapewnieniem finansowania realizacji przedsięwzięcia przez Ministra Finansów¹⁵. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że konieczność wszczęcia postępowania bez zapewnienia finansowania wynikała ze zbliżających się rozgrywek piłkarskich EURO 2012 i upływających terminów związanych z procedurą Pzp.

(dowód: akta kontroli tom II str. 504-567, 576-578)

Zarząd w dniu zawarcia umów (udzielenia zamówień) w opisanych wyżej trzech przypadkach, posiadał zapewnione finansowanie tych inwestycji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹⁶, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Współpraca polskich służb państwowych wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP. Współpraca tych służb ze służbami państw sąsiednich odnośnie usprawnienia płynności ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP

Opis stanu faktycznego

3.1. Zarząd, wykonujący w imieniu Wojewody Lubelskiego zadania wynikające z rozporządzenia RM w sprawie utrzymywania przejść granicznych współpracował ze Strażą Graniczną i Służbą Celną. Prowadzono korespondencję dotyczącą zapotrzebowania tych służb w zakresie rozbudowy infrastruktury przejść granicznych i uzupełnienia sprzętu do kontroli granicznej. SG i SC brały udział w uzgadnianiu SIWZ i w naradach (głównie w przypadku realizacji zadań wymagających projektowania) oraz w uzgodnieniu finalnym projektów technicznych. Przedstawiciele tych służb uczestniczyli w komisjach odbioru zadań inwestycyjnych polegających na budowie przejść granicznych oraz w odbiorach dostaw sprzętu i wyposażenia zakupionego dla tych służb. Ponadto Zarząd zajmował się naprawą i legalizacją sprzętu technicznego służącego do przeprowadzenia kontroli granicznej przez funkcjonariuszy SG i SC.

Efektom współpracy Zarządu z SC i SG w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych było m.in.:

- zainstalowanie w 2012 r. na DPG Terespol, Dorohusk i Hrebenne (realizacja potrzeb SC i SG) 49 szt. tablic informacyjnych LED, umieszczonych nad pasami odpraw i umożliwiających płynne i szybkie zmiany w organizacji ruchu osobowego w zależności od potrzeb. Zadanie było finansowane ze środków budżetowych (DPG Terespol) w wysokości 175.890 zł oraz ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych UE (DPG Hrebenne i DPG Dorohusk)

¹⁵ Decyzja z dnia 20.04.2012 r. nr 70/223/2012 o zapewnieniu finansowania projektu nr FGZ-10-311, realizowanego w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w wysokości 282.708 zł, pozostała kwota w wysokości 94.236 zł pochodziła z budżetu państwa;

- utworzenie w 2010 r. na terenie DPG Hrebenne dodatkowego pasa odpraw (tzw. pasa zielonego), dzięki któremu zwiększono przepustowość w ruchu osobowym na kierunku wjazdowym do Polski. Zadanie zostało sfinansowane ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych (FGZ) w wysokości 62.846,56 zł;
- dostarczenie w 2010 r. dla DPG w Hrebennem (wniosek SC) separatorów ruchu oddzielających zielony pas ruchu. Wartość zadania wynosiła 128.173,20 zł;
- dostarczenie w 2012 r. dla DPG w Hrebennem sprzętu informatycznego dla Służby Celnej - 25 szt. komputerów pomocnych w odprawie celnej. Wartość sprzętu wynosiła 131.112 zł. Zakup sfinansowano ze środków FGZ;
- zakup dla DPG w Dorohusku, w ramach realizowanych potrzeb SG, 20 szt. sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, 3 szt. kserokopiarek, 7 szt. drukarek oraz 5 szt. niszczarek. Wartość dostarczonego sprzętu wynosiła 270.626 zł. Zakup sfinansowano ze środków FGZ.

(dowód: akta kontroli tom II str. 505-507, 518-540, 616-654)

3.2. W badanym okresie Zarząd współpracował z ukraińskim administratorem drogowych przejść granicznych (Państwową Służbą Celną Ukrainy) i organami Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w zakresie tworzenia technicznych warunków dla płynnego przepływu osób, towarów i pojazdów na lubelskim odcinku polsko – ukraińskiej granicy państwowej oraz poprawy warunków przekraczania tej granicy. Współpraca ta obejmowała m.in. przygotowanie budowy infrastruktury i uruchomienie drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów – Uhrynów oraz przygotowanie rozbudowy DPG w Zosinie.

Współpraca na DPG Dołhobyczów polegała na:

- uzgodnieniu w latach 2007-2009 budowy międzynarodowego drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów – Uhrynów z odpowiednimi ukraińskimi służbami kontroli granicznej i celnej. Uzgodnienia odbywały się na etapie przygotowania budowy infrastruktury i uruchomienia tego drogowego przejścia granicznego oraz opracowania dokumentacji projektowej, tj. koncepcji programowo – przestrzennej i projektu wykonawczego
- niezbędnych zmianach w uzgodnionej dokumentacji projektowej towarowej części ww. przejścia granicznego w związku ze zmianą organizacji ukraińskiej kontroli ruchu towarowego, polegającą na wyprowadzeniu pomocniczych służb kontrolnych z przejść granicznych i przejęciu części ich funkcji przez służbę celną. W związku z tymi zmianami, w dniu 18.06.2012 r. Dyrektor Zarządu wystąpił do Dyrektora Departamentu Rozwoju Infrastruktury Celnej i Współpracy Międzynarodowej, będącego członkiem Kolegium Państwowej Służby Celnej Ukrainy, o przedstawienie swoich propozycji. W dniu 6.08.2012 r. Państwowa Służba Celną Ukrainy przedłożyła Dyrektorowi Zarządu potrzeby ukraińskich pomocniczych służb kontrolnych.

- zapoznaniu przedstawicieli terenowych organów ukraińskich służb kontrolnych z zaawansowaniem budowy infrastruktury przejść granicznych oraz z rozmieszczeniem i funkcjami obiektów, pomieszczeń i urządzeń przeznaczonych dla tych służb. W dniach 16 kwietnia i 26 czerwca 2013 r. w Dołhobyczowie odbyły się spotkania grupy sterującej projektem „Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Dołhobyczowie – cztery obiekty”, realizowanym przez stronę polską w ramach „Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013”. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele Lwowskiego Urzędu Celnego Ministerstwa Dochodów i Opłat, Głównego Zarządu Ministerstwa Dochodów i Opłat w Obwodzie Lwowskim, Lwowskiego Oddziału Granicznego Państwowej Służby Granicznej Ukrainy oraz Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie i LZOPG.
- zorganizowaniu szkolenia dla przedstawicieli ukraińskich służb kontrolnych z zakresu budowy i obsługi systemów teleinformatycznych, przeznaczonych dla tych służb, w przyszłości obsługujących DPG w Dołhobyczowie. Szkolenie, przeprowadzone w dniach 9-10 grudnia 2013 r., obejmowało cztery bloki tematyczne: system telewizji dozorowej (CCTV), system kontroli dostępu i system sterowania ruchem, system sygnalizacji: pożaru, włamania i napadu oraz lokalne sieci komputerowe dla ukraińskich służb kontrolnych. Przeszkolono cztery osoby z kierownictwa służby celnej i granicznej Ukrainy.

Efektem współpracy strony ukraińskiej i polskiej było:

- zbudowanie infrastruktury (bez dwóch obiektów – budynku szczegółowej kontroli pojazdów i budynku dla psów służbowych) i przygotowanie do uruchomienia osobowej części przejścia granicznego, obejmującej po siedem pasów odpraw w obu kierunkach o łącznej zdolności przepustowej 4000 samochodów osobowych i min. 30 autobusów na dobę. W latach 2006-2014 do dnia 15.04.2014 r. na budowę DPG w Dołhobyczowie wydatkowano łącznie 150.170.420 zł.
- znaczna redukcja planowanej powierzchni pomieszczeń dla służb ukraińskich w towarowej części przejścia granicznego (II etap budowy) przy utrzymaniu projektowanej zdolności przepustowej w ruchu towarowym - ok. 1000 samochodów ciężarowych do 3,5 t na dobę.

(dowód: akta kontroli tom II str. 589-615)

Ponadto LZOPG współpracował ze stroną ukraińską w przygotowaniu rozbudowy DPG w Zosinie w zakresie uzgodnienia szczegółowej koncepcji rozbudowy polskiej części przejścia granicznego, według której na kierunku wjazdowym do Polski pracują ukraińskie służby kontrolne. W dniu 29.06.2010 r. dyrektor Zarządu w imieniu Wojewody Lubelskiego przedłożył Przewodniczącemu Służby Celnej Ukrainy do uzgodnienia założenia projektowe rozbudowy DPG w Zosinie, planowanej na lata 2011-2013. Zakładano, że przejście graniczne będzie miało 12 pasów odpraw (po 6 w obu kierunkach, w tym po cztery dla samochodów osobowych, po jednym dla autobusów i po jednym dla samochodów ciężarowych do 3,5 t). Projektowana zdolność przepustowa po rozbudowie to: 4.000 samochodów

osobowych, 30 autobusów i 500 samochodów ciężarowych do 3,5 t na dobę (łącznie w obu kierunkach). Założenia projektowe zostały przyjęte przez Państwową Służbę Celną Ukrainy bez uwag (pismo strony ukraińskiej z dnia 29.07.2010 r. Nr 11/3 - 10.9/7711).

Efektom tej współpracy jest realizowana rozbudowa polskiej części DPG w Zosinie, w wyniku której zwiększy się jego zdolność przepustowa z 1700 do 4000 samochodów osobowych na dobę (łącznie w obu kierunkach) i ok. 30 autobusów oraz możliwe będzie wprowadzenie na to przejście graniczne ruchu samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t (łącznie ok. 500 samochodów na dobę w obu kierunkach).

(dowód: akta kontroli tom II str. 589-615)

Ponadto Zarząd jest partnerem w realizowanych przez stronę ukraińską projektach finansowanych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013. W dniu 21.09.2011 r. zawarto umowy pomiędzy Państwową Służbą Celną Ukrainy a Wojewodą Lubelskim:

- „Przebudowa Międzynarodowego Drogowego Przejścia Granicznego Ustilug”;
- „Utworzenie funkcjonalnego modułu FILTRACJA przejść granicznych na przejściach obsługujących międzynarodowy ruch graniczny pojazdów”.

W ramach zawartych umów przedstawiciele LZOPG będą uczestniczyć w organizowanych przez partnera wiodącego (strona ukraińska) spotkaniach roboczych Grupy Sterującej Projektem.

Obecnie na wszystkich drogowych przejściach granicznych dla ruchu osobowego, znajdujących się na terenie województwa lubelskiego, funkcjonują zielone pasy, które poprawiają przepustowość tych przejść i ich funkcjonalność. Zielone pasy funkcjonują na: DPG Hrebenne (od stycznia 2011 r.), DPG Zosin (od maja 2014 r.), DPG Dorohusk (od maja 2012 r.), DPG Sławatycze (od maja 2012 r.), DPG Terespol (od stycznia 2013 r.).

Zielone pasy, które przed EURO 2012 wyznaczono na drogowych przejściach granicznych z Ukrainą, tj. DPG Dorohusk, DPG Hrebenne oraz DPG Sławatycze (dla podróżnych nieposiadających nic do oclenia), funkcjonują nieprzerwanie od maja 2012 r. do chwili obecnej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 589-591)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Przekazywanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej dodatkowych ogłoszeń związanych ze zmianą treści SIWZ (w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego), w przypadkach, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Lublin, 13 sierpnia 2014 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Lis

Kontrolerzy:

Jerzy Bielak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Dariusz Barej
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis