

LOL - 4101-007-03/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej Nr 1737. 2. Zbigniew Lis, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 88695 z dnia 28 kwietnia 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Podziewski, Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej: „Wojewoda”).

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą ww. oceny było w szczególności:

- prawidłowe realizowanie przez Wojewodę zadań dotyczących stałego utrzymywania drogowych przejść granicznych (dalej: „DPG”) w województwie warmińsko-mazurskim w stanie umożliwiającym przeprowadzanie sprawnej i skutecznej kontroli granicznej oraz celnej, a także podejmowanie właściwych działań w zakresie usprawnienia przepływu podróżnych w DPG, w tym w ramach umowy o małym ruchu granicznym (dalej: „MRG”),
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, sprzętu i urządzeń do wykonywania kontroli ruchu osobowego w przejściach granicznych oraz realizacja zamówień publicznych dotyczących zadań i zakupów inwestycyjnych w DPG zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”)²,
- rzetelna współpraca z polskimi służbami wykonującymi zadania kontrolne w DPG, tj. Służbą Celną („SC”) i Strażą Graniczną („SG”) oraz uczestnictwo w różnorodnych inicjatywach z udziałem służb granicznych Federacji Rosyjskiej („FR”) w celu zapewnienia płynności ruchu osobowego w DPG na polsko-rosyjskim odcinku granicy państwowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

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

² Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

W okresie od 1 grudnia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r. zadania i obowiązki Wojewody w zakresie bieżącego utrzymywania DPG, określone w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³ oraz wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych⁴, były realizowane przez Warmińsko-Mazurski Zarząd Przejść Granicznych z siedzibą w Grzechotkach (dalej: „Zarząd”).

W 2013 r. zadania powyższe realizował Oddział Przejść Granicznych, będący komórką organizacyjną Wydziału Obsługi Urzędu (dalej: „WOU”).

W okresie objętym kontrolą zadania Wojewody, określone w § 4 ww. rozporządzenia, tj. w zakresie planowania i wykonania inwestycji w DPG realizowane były bezpośrednio przez Urząd, tj. Wydział Inwestycji, Geodezji i Rolnictwa (dalej: „WIGiR”).

Od 01.12.2009 r. do 31.12.2010 r. Zarząd funkcjonował jako gospodarstwo pomocnicze, a od 01.01.2011 r. jako jednostka budżetowa (do 31.12.2012 r.). Zarządowi, działającemu zarówno w formie gospodarstwa pomocniczego, jak i jednostki budżetowej, nadano statut oraz ustalono stosowne regulaminy organizacyjne. Zadania Zarządu, według statutu, były zgodne z określonymi w § 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 13 grudnia 2005 r. Zakresem działania Zarząd obejmował wszystkie przejścia graniczne w województwie, w tym DPG w Bezledach, Gronowie, Gołdapi i Grzechotkach. Przedmiotem działalności Zarządu było wykonywanie określonych w przepisach zadań związanych z obowiązkami Wojewody w dziedzinie utrzymywania i finansowania przejść granicznych położonych na terenie województwa w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli: bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej, radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

(Dowód: akta kontroli str. 3-20, 170)

Szczegółową strukturę organizacyjną Zarządu oraz zadania i czynności jego wewnętrznych komórek organizacyjnych określał regulamin organizacyjny, w którym ujęto m.in.: zasady wykonywania funkcji kierowniczych, wewnętrzną strukturę organizacyjną Zarządu, zakres działania i obieg dokumentów w jednostce. Struktura ta oraz obsada kadrowa zapewniały pełną realizację nałożonych na Zarząd zadań w zakresie bieżącego utrzymania funkcjonujących w województwie przejść granicznych. Prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad Zarządem, na podstawie imiennego upoważnienia z 22 marca 2011 r., Wojewoda powierzył Jerzemu Szczepanikowi Dyrektorowi WIGiR.

Środki na bieżące utrzymanie DPG w województwie planowano w ramach budżetu Zarządu, a kwoty te przeznaczane były głównie na: zakup oleju opałowego, energii elektrycznej i wody, zakupu środków czystości, usług komunalnych, bieżących remontów i usuwania awarii, dozór obiektów, telefony i internet, ubezpieczenie majątku, dzierżawę pomieszczeń, konserwacje, opłaty czynszowe oraz podatki i opłaty za grunty. W okresie 2010-2012 wykonanie wydatków Zarządu wyniosło:

- 2010 r. - 10.380.638,08 zł (wydatki bieżące, tj. wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi oraz wydatki na utrzymanie przejść), w tym zakup materiałów i wyposażenia - 1.733.210 zł, zakup energii - 2.110.050 zł, zakup usług remontowych i pozostałych 1.004.940 zł,
- 2011 r. - 12.852.888,57 zł (wydatki bieżące - wynagrodzenia z pochodnymi oraz na utrzymanie przejść granicznych), w tym, zakup materiałów i wyposażenia - 3.102.228,86 zł, zakup energii - 2.108.496,54 zł, zakup usług remontowych i pozostałych 1.154.511,31 zł,
- 2012 r. - 14.775.059,08 zł, w tym wydatki bieżące 14.475.091,51 zł (wynagrodzenia z pochodnymi oraz wydatki na utrzymanie przejść) oraz 299.967,57 zł wydatki na

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 256, poz. 2145

zakupy inwestycyjne, tj. zakup 4 traktorów ogrodowych wraz z oprzyrządowaniem dla poszczególnych DPG (jeden zakup inwestycyjny w ww. okresie). W ramach wydatków bieżących koszt zakupu materiałów i wyposażenia wyniósł - 3.969.187,67 zł, energii - 2.506.723,79 zł, usług remontowych i pozostałych - 949.618,56 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 14-21, 43-49, 98-101)

Zakupu inwestycyjnego czterech traktorów ogrodowych Zarząd dokonał w IV kw. 2012 r. w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie Pzp. Analiza dokumentacji powyższego postępowania wykazała, iż zakres przedmiotowy umowy był zgodny ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz ofertą, a sprzęt dostarczony został w terminie określonym w umowie. W toku postępowania przestrzegane były wymogi Pzp, co do powołania komisji przetargowej (w składzie trzech osób), opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, publikacji ogłoszeń o zamówieniu, zawiadomień o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

W dokumentacji przetargowej brak było protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz oświadczeń członków komisji przetargowej oraz osoby, która w imieniu zamawiającego podpisała umowę z dostawcą, tj. kierownika zamawiającego, złożonych na podstawie art. 17 ust. 1 Pzp (umowa na ww. dostawę została podpisana 24 grudnia 2012 r., a Zarząd reprezentowany był przez Piotra Machowicza).

W wyjaśnieniu z dnia 17.06.2014 r. Piotr Machowicz podał, iż w ww. postępowaniu z całą pewnością sporządzony został protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz złożone zostały oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp. Brak ww. dokumentów w dokumentacji postępowania, w jego opinii, wynikał ze zlekceważenia obowiązków przez pracowników Zarządu, z którymi z dniem 31.12.2012 r. rozwiązano umowy o pracę lub z błędu przy archiwizacji dokumentów, która dokonywana była po likwidacji Zarządu przez innych pracowników (do wyjaśnienia dołączył on swoje oświadczenie datowane na dzień 14 grudnia 2012 r., tj. dzień otwarcia ofert).

(Dowód: akta kontroli str. 102-119)

Nadzór nad Zarządem sprawowany był przez Wojewodę w sposób następujący:

- w 2010 r. (za I, II i III kwartał) - zgodnie z wymogiem statutu Zarządu jako gospodarstwa pomocniczego - jego Dyrektor przedłożył Wojewodzie kwartalne sprawozdania z działalności, w tym z wykonania planu finansowego (były one analizowane przez WIGiR). Z końcem roku Zarząd przedłożył Wydziałowi Finansów i Kontroli Urzędu („WFiK”) informację dotyczącą wykonania budżetu za 2010 r.,
- w latach 2010-2012 Zarząd przedkładał Wojewodzie do zatwierdzenia plany finansowe oraz jego korekty (jako gospodarstwo pomocnicze, a następnie jako jednostka budżetowa), które były weryfikowane przez właściwe wydziały Urzędu,
- pracownicy Zarządu, razem z urzędnikami WIGiR, brali udział w odbiorach końcowych poszczególnych inwestycji dotyczących rozbudowy danych DPG. Brali oni również udział w radach budowy ww. inwestycji, spotkaniach dotyczących zaawansowania realizacji poszczególnych etapów robót oraz w przeglądach gwarancyjnych wykonanych robót budowlanych, obiektów i budynków (w ww. czynnościach brali również udział przedstawiciele SC i SG),
- pracownicy Urzędu, z polecenia Wojewody, dokonywali kontroli funkcjonowania Zarządu, a rezultaty kontroli wykorzystywane były do podejmowania decyzji w zakresie nadzoru nad tą jednostką.

(Dowód: akta kontroli str. 22-71, 72-97)

Nadzór Wojewody w zakresie funkcjonowania i obsługi DPG oraz koordynacja realizacji inwestycji w przejściach polegały m.in. na:

- opracowaniu rocznych planów finansowych z uwzględnieniem wielkości przyznanych limitów budżetowych i zaplanowanych zadań inwestycyjnych,
- przekazywaniu środków finansowych zgodnie z harmonogramem i monitoringu realizacji wydatków oraz na występowaniu do Ministerstwa Finansów o zwiększenie środków finansowych na utrzymywanie DPG oraz na realizację zadań inwestycyjnych,
- ustalaniu potrzeb inwestycyjnych i opracowaniu wieloletniego planu inwestycyjnego,
- przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wybór wykonawcy dokumentacji, inwestycji oraz inwestora zastępczego,
- udziale w radach budowy, odbiorach robót budowlanych, przeglądach gwarancyjnych inwestycji oraz ich rozliczaniu,
- spotkaniach z kierownikami administracji budynków i obiektów przejść granicznych oraz przedstawicielami służb granicznych w celu wspólnych ustaleń i przedsięwzięć.

(Dowód: akta

kontroli str. 72-97, 278-308, 360-389, 391-400)

W badanym okresie Wojewoda zlecił trzykrotnie pracownikom Urzędu przeprowadzenie kontroli w Zarządzie. Kontrole te dotyczyły: gospodarki finansowej w 2010 r. (kontrola przeprowadzona w I kw. 2011 r.), gospodarowania mieniem w 2011 r. (kontrola ze stycznia 2012 r.) oraz kontroli doraźnej w sierpniu 2012 r. w zakresie gospodarowania składnikami majątku, w tym ewentualnego wykorzystania narzędzi, sprzętu budowlanego oraz pojazdów służbowych do celów prywatnych. We wszystkich przypadkach kontrole wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu ww. jednostki, które polegały m.in. na:

- nieterminowym przekazywaniu do Urzędu uzyskanych dochodów budżetu państwa i sprawozdań budżetowych oraz regulowaniu zobowiązań,
- przyznawaniu nagród pracownikom w wysokości wyższej niż ustalone w regulaminie pracy tej jednostki oraz nieprawidłowym naliczaniu odpraw emerytalnych,
- braku regulaminu odnośnie zasad prowadzenia procedury wynajmu lokali i dzierżawy terenów oraz zawieraniu niekorzystnych umów najmu nieruchomości Skarbu Państwa,
- wykorzystywaniu przez dyrektora kontrolowanej jednostki do celów prywatnych narzędzi, sprzętu budowlanego oraz pojazdów służbowych.

W wyniku kontroli gospodarki finansowej za 2010 r. w wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu, Dyrektor WFiK wystosował 7 zaleceń pokontrolnych. Kontrola gospodarowania przez Zarząd mieniem w 2011 r. skutkowałą przedstawieniem dyrektorowi Zarządu przez Wojewodę w sprawozdaniu z kontroli 5 ryzyk w funkcjonowaniu tej jednostki. W odpowiedzi udzielonej Wojewodzie dyrektor Zarządu ustosunkował się do treści ww. sprawozdania, część ryzyk uznając za zasadne, a do pozostałych przedstawił argumenty polemizujące. W piśmie z dnia 5 marca 2012 r. dyrektorzy WFiK oraz WIGiR odnieśli się do ww. odpowiedzi dyrektora Zarządu stwierdzając, iż działania jego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych nie charakteryzowały się przewidywalnością ich skutków, w związku z czym nie posiadały cech dobrego zarządzania.

Kontrola doraźna Zarządu w sierpniu 2012 r. przeprowadzona została na wniosek Prokuratury Okręgowej w Elblągu, która prowadziła śledztwo przekroczenia uprawnień funkcjonariusza publicznego poprzez bezprawne wykorzystywanie pracy podległych pracowników oraz sprzętu budowlanego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i osobistej. Kontrola Urzędu potwierdziła wykorzystywanie przez dyrektora Zarządu majątku jednostki do celów innych niż określone w jej statucie, o czym poinformowano ww. jednostkę prokuratury.

(Dowód: akta kontroli str. 120-155)

Stwierdzone w wyniku kontroli doraźnej z sierpnia 2012 r. nieprawidłowości w funkcjonowaniu Zarządu stały się jedną z przesłanek podjęcia przez Wojewodę decyzji o likwidacji ww. jednostki. Innymi przesłankami były także: względy ekonomiczne, tj. chęć uzyskania oszczędności w realizacji zadań wykonywanych przez tę jednostkę oraz zamiar sprawowania bezpośredniego nadzoru przez Wojewodę nad realizacją tych zadań.

Na podstawie zarządzenia Wojewody Nr 221 z 22 sierpnia 2012 r., z dniem 1 września 2012 r. rozpoczął się proces likwidacji Zarządu, którego zakończenie wyznaczono na 31 grudnia 2012 r. Mienie oddane jednostce w zarząd zostało przekazane Urzędowi, który z dniem 1 stycznia 2013 r. przejął do realizacji zadania jednostki określone w jej statucie.

Likwidacja Zarządu zakończyła się w terminie określonym w ww. zarządzeniu. Likwidator, którym na podstawie umowy o pracę został Piotr Machowicz, zgodnie z obowiązkiem określonym w ww. zarządzeniu, przedstawiał Dyrektorowi Generalnemu Urzędu miesięczne sprawozdania z przebiegu likwidacji oraz po jej zakończeniu sporządził sprawozdanie końcowe. Sprawozdanie to zostało w dniu 5 kwietnia 2013 r. przedłożone Dyrektorowi Generalnemu Urzędu, który je zaakceptował. W toku likwidacji likwidator utrzymywał kontakt z przedstawicielami Służby Celnej oraz Straży Granicznej, aby proces ten nie zakłócił pracy ww. służb na przejściach granicznych. Według sprawozdania z likwidacji:

- na dzień zakończenia likwidacji rozwiązano stosunek pracy z 19 osobami będących pracownikami Zarządu - pozostali pracownicy z dniem 1 stycznia 2013 r. stali się pracownikami WOU,
- przeprowadzono inwentaryzację wszystkich aktywów i pasywów jednostki,
- na dzień zakończenia likwidacji zamknięto rachunki bankowe i przekazano znajdujące się na nich środki na odpowiedni rachunek Urzędu.

Na dzień rozpoczęcia likwidacji Zarządu w jednostce tej na poszczególnych DPG zatrudnionych było łącznie 173 pracowników, w tym 154 obsługi i 19 administracyjnych. W wyniku reorganizacji, według stanu na 31.12.2013 r., administrowaniem i obsługą ww. przejść granicznych zajmowało się łącznie 142 pracowników Urzędu, w tym 138 obsługi pracujących na przejściach granicznych oraz 4 pracowników Oddziału Przejść Granicznych w WOU.

Ilość administrowanych budynków i obiektów na ww. drogowych przejściach granicznych, przed i po reorganizacji, nie uległa zmianie i według stanu na 31 grudnia 2013 r. wynosiła 99 budynków i 25 obiektów budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 156-169)

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. zadania Wojewody związane z zarządzaniem i obsługą przejść granicznych realizowane były przez dwie komórki organizacyjne Urzędu, tj. WIGiR i WOU, a do ich zadań należało:

- WIGiR - realizacja zadań Wojewody wynikających z ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, tj. zagadnienia dotyczące inwestycji w przejściach granicznych, które realizowane były przez wieloosobowe stanowisko pracy (3 osoby);
- WOU - w ramach którego funkcjonował Oddział Przejść Granicznych (według stanu na 21.05.2014 r. - 141 osób, w tym 136 na przejściach granicznych i 5 pracujących w siedzibie Urzędu, w tym Kierownik Oddziału). Do zadań Oddziału należały zagadnienia związane z administrowaniem budynkami i obiektami przejść granicznych poprzez: stałe ich utrzymanie w stanie umożliwiającym dokonywanie kontroli granicznej i celnej, zaopatrywanie w media, ustalanie potrzeb remontowych, konserwacyjnych i materiałowych oraz realizację związanych z tym wydatków rzeczowych.

Kierownikiem Oddziału Przejść Granicznych w 2013 r. był Piotr Machowicz, do którego obowiązków należało m.in.: nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników obsługi przejść granicznych, koordynacja i nadzór organizacji pracy pracowników obsługi przejść granicznych w celu zapewnienia ciągłości utrzymania tych przejść, nadzór nad przeglądami okresowymi obiektów i urządzeń technicznych znajdujących się w przejściach, planowanie analiza monitoring wydatków rzeczowych w celu prawidłowego gospodarowania środkami przeznaczonymi na utrzymanie przejść granicznych, współpraca ze służbami granicznymi w zakresie funkcjonowania przejść.

(Dowód: akta kontroli str. 170-172, 390)

W latach 2010-2013 wszyscy pracownicy WIGiR, wykonujący zadania w zakresie inwestycji w DPG, brali udział w łącznie 15 szkoleniach, konferencjach i seminariach, w tym dotyczących m.in.: „Budżetowania inwestycji budowlanej”, „Rozliczania projektów współfinansowanych z Funduszu Granic Zewnętrznych”, przepisów ustawy Pzp oraz „Problemów techniczno-prawnych utrzymania obiektów budowlanych”.

W 2013 r. 17 pracowników Oddziału Przejść Granicznych WOU uczestniczyło w szkoleniach w zakresie m.in.: nabywania uprawnień branżowych niezbędnych do wykonywania obowiązków (np. uprawnienia elektryczne, przeprowadzanie inwentaryzacji, Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją).

W badanym okresie nie zaistniały okoliczności w wyniku, których Wojewoda zmuszony byłby do podejmowania działań systemowych lub doraźnych w celu przywrócenia właściwego funkcjonowania drogowych przejść granicznych. W ramach stałego utrzymywania i usprawniania działania przejść, Wojewoda w porozumieniu ze służbami granicznymi, podejmował różnorodne działania mające na celu skrócenie czasu odpraw celnych i zwiększenie płynności ruchu w przejściach granicznych. Polegały one m.in. na:

- w ramach systemu „Tax free” udostępniono podróżnym stacjonarne stanowiska komputerowe, umożliwiające dokonanie czynności związanych ze zwrotem podatku VAT on-line. We współpracy z Izbą Celną w Olsztynie Wojewoda uczestniczył w organizacji w październiku 2013 r. spotkania ze środowiskiem przedsiębiorców lokalnych na temat zasad zwrotu podróżnym podatku VAT w ramach „Tax free”,
- uruchomiono system podglądu wideo on-line kolejek do odprawy na DPG,
- utworzono „zielony korytarz” na DPG Grzechotki-Mamonowo oraz wykonano tablice świetlne na platformie odpraw samochodów osobowych w DPG w Gronowie i Gołdapi,
- uruchomiono system wspomagania odpraw samochodów osobowych „SOC-O” w DPG w Gołdapi,
- w 2013 r. za kwotę 3 tys. zł Urząd zlecił sporządzenie projektu organizacji ruchu drogowego na terenie przejścia granicznego w Bezledach (projekt oznakowania pionowego). Projekt ten sporządzony został zgodnie z warunkami określonymi w umowie, uzyskał on akceptację Komendanta Placówki Straży Granicznej, przedstawiciela Służby Celnej oraz pozytywnie zaopiniowany został przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie. Na podstawie ww. projektu Urząd zakupił i zainstalował na DPG w Bezledach oznakowanie za kwotę 5 tys. zł,
- w styczniu 2014 r. SG zwróciła się z wnioskiem do Wojewody o modyfikację oznakowania tablic informacyjnych w związku z pilotażowym wydzielaniem pasów MRG na obu kierunkach w DPG w Grzechotkach (oznakowanie to zostało wykonane).

(Dowód: akta kontroli str. 94-95, 173-191)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w dokumentacji z przeprowadzonego w grudniu 2012 r. przez będący w likwidacji Zarząd Przejść Granicznych w Grzechotkach postępowania przetargowego na dostawę 4 traktorów ogrodowych wraz z oprzyrządowaniem brak jest protokołu postępowania o udzielenie zamówienia oraz pisemnych oświadczeń członków komisji, a także osoby, która w imieniu zamawiającego podpisała umowę z dostawcą, złożonych na podstawie art. 17 ust. 1 Pzp. Dokumentacja ta w związku z zakończeniem w grudniu 2012 r. likwidacji tej jednostki znajduje się w siedzibie Urzędu. Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 Pzp zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność, a obowiązkiem likwidatora było m.in. przekazanie do Urzędu kompletnych akt dotyczących funkcjonowania ww. jednostki.

Ocena częściowa

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

2. Zakup wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury służb wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 SG i SC, działające w czterech DPG (Bezledy, Gołdap, Gronowo i Grzechotki) złożyły do Wojewody łącznie 87 wniosków (47 Straż Graniczna i 40 Służba Celna) w zakresie poprawy infrastruktury i wyposażenia tych placówek. Z ww. liczby wniosków: 24 zostały załatwione pozytywnie (14 SG i 10 SC), 57 negatywnie (32 SG i 25 SC), a w 6 przypadkach zostały zrealizowane one częściowo (1 SG i 5 SC).

Podstawową przyczyną niezałatwienia ww. wniosków były niedostateczne środki finansowe przeznaczone na DPG w budżecie Wojewody w poszczególnych latach. Ogółem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych oraz zakupy sprzętu dla służb granicznych na DPG

wnioskowano w latach 2010-2013 o kwotę w wysokości 153.116,0 tys. zł, a przyznano Wojewodzie kwotę w wysokości 55.611,0 tys. zł (środki z ustawy budżetowej i rezerw celowych).

W badanym okresie, na wniosek Wojewody, Minister Finansów siedmioma decyzjami zwiększył wydatki budżetowe na ww. zadania na łączną kwotę 20.210,2 tys. zł ze środków rezerwy celowej budżetu państwa.

Spośród 32 wniosków SG, załatwionych negatywnie w:

- 18 przypadkach wnioski się powtarzały (zgłaszane w każdym roku) i dotyczyły zakupu oraz montażu zapór drogowych o napędzie elektrycznym lub hydraulicznym na wszystkich pasach ruchu czterech przejść granicznych,
- pozostałych przypadkach dotyczyły one m.in. budowy lądowiska dla śmigłowców na DPG w Bezledach, doposażenia w sprzęt specjalistyczny wszystkich placówek, montażu bramki radiometrycznej na DPG w Bezledach i Grzechotkach.

Spośród 25 wniosków SC, załatwionych negatywnie w:

- ośmiu przypadkach wnioski się powtarzały (zgłaszane w każdym roku) i dotyczyły utworzenia dodatkowych pasów odpraw przeznaczonych do bezkolizyjnego przekraczania granicy w ramach instytucji „zielonego korytarza” na DPG w Bezledach, Gołdapi i Gronowie, wnioski te były w trakcie uzgodnień ze służbami granicznymi FR,
- czterech przypadkach dotyczyły wykonania placów treningowych z infrastrukturą dla psów służbowych (wniosek nie mógł być zrealizowany, gdyż kojce dla zwierząt posiadały wybiegi),
- pozostałych przypadkach dotyczyły one m.in. zakupu samochodów kontrolno-pomiarowych do określenia ilości paliwa w samochodach osób przekraczających granicę; urządzenia RTG na szynach do prześwietlania pojazdów; doposażenia w inny sprzęt specjalistyczny oraz informatyczny.

(Dowód: akta kontroli str. 333-336)

W badanym okresie, na wniosek służb granicznych, Wojewoda zrealizował łącznie 14 zadań inwestycyjnych i innych w zakresie poprawy infrastruktury i wyposażenia drogowych przejść granicznych, w tym w:

- 2010 r. wykonano dwa zadania dotyczące rozbudowy DPG w Gołdapi i Grzechotkach o wartości odpowiednio 2.849,9 tys. zł i 3.992,1 tys. zł;
- 2011 r. wykonano cztery zadania dotyczące: dalszej rozbudowy DPG w Gołdapi (13.454 tys. zł), przebudowy DPG w Gronowie (5.106,1 tys. zł), wykonania zadaszania wag dynamicznych w DPG w Grzechotkach oraz modernizacji wag dynamicznych w DPG w Bezledach (66,5 tys. zł);
- 2012 r. wykonano cztery zadania dotyczące: dalszej rozbudowy DPG w Gołdapi (15.593,0 tys. zł) oraz wykonania ogrodzenia i zadaszania wag dynamicznych oraz wydzielenia kierunków ruchu na DPG w Grzechotkach (1.782,4 tys. zł), wykonania dokumentacji projektowej (227,9 tys. zł) oraz zakupiono sprzęt specjalistyczny dla DPG w Gołdapi i Grzechotkach;
- 2013 r. wykonano cztery zadania dotyczące: dalszej rozbudowy DPG w Gołdapi (8.714,9 tys. zł), zmiany organizacji odpraw na platformie wyjazdowej na DPG w Grzechotkach (66,8 tys. zł), wykonania dokumentacji projektowej (18,5 tys. zł) oraz zakupu 22 kompletów czytników biometrycznych dla SG na wszystkich drogowych przejściach granicznych (118,2 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 391-400)

Wojewoda posiadał odpowiednią wiedzę dotyczącą potrzeb inwestycyjnych na DPG oraz wyposażenia służb granicznych (Straży Granicznej i Służby Celnej) w niezbędny sprzęt i urządzenia do odpraw i kontroli granicznych. Źródłem tych informacji były:

- wnioski tych służb przedkładane każdego roku Wojewodzie. Informacje w nich zawarte były wykorzystywane przy planowaniu budżetu Wojewody na kolejny rok oraz były podstawą do składania wniosków do Ministerstwa Finansów o dodatkowe środki finansowe na zadania inwestycyjne w przejściach granicznych;
- zgłoszenia potrzeb w ww. zakresie na spotkaniach tych służb i przedstawicieli Wojewody, w ramach powołanego przez Wojewodę „Zespołu opiniodawczo-doradczego ds. utrzymania i rozwoju przejść granicznych województwa warmińsko-mazurskiego”. Zadaniem Zespołu było

m.in. sporządzanie planu inwestycyjnego na bazie zgłoszonych potrzeb ww. służb granicznych oraz współdziałanie i koordynacja zadań bieżących związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych w województwie.

Analiza zapisów w ewidencji księgowej w dziale 600, rozdział 60031 oraz sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wykazała, że Urząd na inwestycje i wyposażenie oraz funkcjonowanie przejść granicznych w latach 2010-2013 przeznaczył łącznie 109.282,5 tys. zł, z tego 53.533,7 tys. zł (49,0%) stanowiły wydatki inwestycyjne i 51.804,8 tys. zł (47,4%) wydatki bieżące oraz 3.944,0 tys. zł (3,6%) zakupy inwestycyjne. Na ww. zadania w:

- 2010 r. wydatkowano ogółem kwotę 20.433,0 tys. zł, realizując roczny plan wydatków w 99,6%, z tego 7.133,3 tys. zł (34,9%) stanowiły wydatki inwestycyjne i 10.418,6 tys. zł (50,9%) wydatki bieżące oraz 2.881,1 tys. zł (14,2%) zakupy inwestycyjne. W ramach inwestycji rozbudowano DPG w Gołdapi i w Grzechotkach oraz zakupiono dla nich wyposażenie o łącznej wartości odpowiednio 3.000 tys. zł i 7.014 tys. zł;
- 2011 r. wydatkowano łącznie kwotę 32.738,4 tys. zł (99,9%), z tego 19.785,5 tys. zł (60,4%) stanowiły wydatki inwestycyjne i 12.852,9 tys. zł (39,2%) wydatki bieżące oraz 99,9 tys. zł (0,4%) zakupy inwestycyjne. W ramach inwestycji rozbudowano DPG w Gołdapi, w Grzechotkach i w Gronowie oraz zakupiono dla nich wyposażenie o łącznej wartości odpowiednio 13.455 tys. zł, 1.030 tys. zł i 5.106 tys. zł oraz wykonano prace budowlane na DPG w Bezledach i zakupiono sprzęt specjalistyczny dla służb granicznych o wartości odpowiednio 67 tys. zł i 48 tys. zł;
- 2012 r. wydatkowano łącznie kwotę 33.177,2 tys. zł (99,7%), z tego 17.748,0 tys. zł (53,4%) stanowiły wydatki inwestycyjne i 14.775,6 tys. zł (44,5%) wydatki bieżące oraz 653,6 tys. zł (2,1%) zakupy inwestycyjne. W ramach inwestycji rozbudowano DPG w Gołdapi i w Grzechotkach oraz zakupiono dla nich wyposażenie o łącznej wartości odpowiednio 15.593,0 tys. zł i 1.782,0 tys. zł, a także zlecono wykonanie dokumentacji projektowej (228 tys. zł) i zakupiono sprzęt dla służb granicznych (654 tys. zł);
- 2013 r. wydatkowano łącznie 22.934,3 tys. zł (97%), z tego 8.866,9 tys. zł (38,6%) stanowiły wydatki inwestycyjne i 13.757,7 tys. zł (59,9%) wydatki bieżące oraz 309,4 tys. zł (1,5%) zakupy inwestycyjne. W ramach inwestycji rozbudowano DPG w Gołdapi i w Grzechotkach oraz zakupiono dla nich wyposażenie o łącznej wartości odpowiednio 8.715 tys. zł i 67 tys. zł, a także zlecono wykonanie dokumentacji projektowej (19 tys. zł) i zakupiono sprzęt dla straży granicznej (118 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 192-217)

W badanym okresie Urząd przeprowadził łącznie 62 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, dotyczących budowy infrastruktury i zakupów wyposażenia drogowych przejść granicznych. Kontrolą objęto sześć postępowań (pięć w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie zapytania o cenę) na roboty budowlane i dostawy wyposażenia oraz usług o łącznej wartości 13.804,1 tys. zł (22,1% ogółu), w tym:

- trzy zamówienia na roboty budowlane dotyczące rozbudowy drogowego przejścia granicznego w Gołdapi etap III litera „F” oraz „J” (o wartości odpowiednio 7.191,6 tys. zł i 4.796,0 tys. zł) oraz wykonania zadania wag dynamicznych w DPG w Grzechotkach (wartość 983,4 tys. zł),
- dwa zamówienia na dostawy mebli biurowych i metalowych oraz wyposażenia warsztatu na DPG w Gołdapi (400,0 tys. zł) oraz sprzętu komputerowego i urządzeń towarzyszących na potrzeby przejść granicznych w województwie (290,2 tys. zł),
- usługi w zakresie pełnienia funkcji inwestora zastępczego podczas rozbudowy DPG w Gołdapi (143,2 tys. zł).

Analiza dokumentacji ww. zamówień wykazała, że postępowania te przeprowadzane zostały zgodnie z przepisami Pzp, a dokonywanie wydatków na ich realizację odbywało się w granicach kwot określonych w planie finansowym Urzędu, w sposób celowy i oszczędny.

(Dowód: akta kontroli str. 278-332)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Współpraca z polskimi służbami państwowymi wykonującymi zadania kontrolne na DPG granicy wschodniej RP oraz ze służbami FR.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Wojewoda współpracował ze SC i SG w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem DPG głównie poprzez prace w ramach „Zespołu opiniodawczo-doradczego ds. koordynacji przejść granicznych województwa warmińsko-mazurskiego”. W skład ww. zespołu, oprócz przedstawicieli ww. służb, wchodził pracownicy Urzędu odpowiedzialni za realizację zadań Wojewody w zakresie utrzymania i finansowania przejść granicznych, pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Zarządu. Spotkania zespołu poświęcone były głównie sprawom finansowym związanym z funkcjonowaniem przejść granicznych, w tym realizacją priorytetowych potrzeb zgłaszanych przez ww. służby oraz planowanymi inwestycjami w przejściach. Zarządzeniem Wojewody z 21.02.2013 r. ww. zespół został rozwiązany z uwagi na likwidację Zarządu.

Od 1 stycznia 2013 r. współpracą ze SC i SG w zakresie bieżącego funkcjonowania przejść zajmował się Kierownik Oddziału Przejść Granicznych Piotr Machowicz. Polegała ona głównie na utrzymywaniu kontaktów z przedstawicielami ww. służb w zakresie realizacji ich wniosków, składanych do kierowników administracji budynkami przejść, m.in. o dostosowanie oznakowania przejść, usunięcia uszkodzeń lub usterek na pasach ruchu, bieżące remonty pomieszczeń użytkowanych przez służby, usuwanie awarii instalacji i urządzeń (wnioski te były analizowane i podlegały akceptacji dyrektora WOU).

(Dowód: akta kontroli str. 117-118, 171-172, 192-217)

Współpraca Wojewody z ww. służbami realizowana była również poprzez:

- wspólne dokonywanie zakupów sprzętu i wyposażenia na potrzeby funkcjonowania przejść na podstawie porozumień zawartych przez Wojewodę z Dyrektorem Izby Celnej w Olsztynie oraz Komendantem Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie w dniu 21 sierpnia 2009 r. W porozumieniach tych ustalono zasady wykonywania przez ww. służby, w imieniu Wojewody, czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy urządzeń i sprzętu niezbędnego do kontroli celnej i granicznej, ze środków wyodrębnionych w budżecie Wojewody. Realizując wspólne zakupy pracownicy Urzędu oraz funkcjonariusze ww. służb dokonywali roboczych spotkań oraz konsultacji co do zakresu planowanych zakupów (w badanym okresie służby te przeprowadziły łącznie 10 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na zakup wyposażenia i sprzętu specjalistycznego, w tym dziewięć SC, a jedno SG),
- wspólne uzgadnianie dokumentacji projektowej dla planowanych inwestycji w przejściach granicznych oraz uczestniczenie przedstawicieli ww. służb w odbiorach poszczególnych etapów realizowanych zadań inwestycyjnych w DPG.

W wyniku ww. współpracy w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych m.in.:

- zakupiono specjalistyczny sprzęt i urządzenia do kontroli granicznych i celnych dla DPG w Grzechotkach i Gołdapi,
- wykonano tzw. „zielone pasy” na kierunku wjazdowym i wyjazdowym na DPG w Grzechotkach dla podróżnych deklarujących „nic do oclenia”,
- zmodernizowano przejście graniczne w Grzechotkach poprzez zmianę organizacji odpraw na platformie wyjazdowej oraz wydzielono pomieszczenie dla obsługi systemu „Tax free”,
- zmodernizowano platformę odpraw w DPG w Gronowie,
- w ramach wspólnego przetargu ze SG dostarczono na rzecz tej służby urządzenia i sprzęt do kontroli granicznej w DPG w Grzechotkach za 291,2 tys. zł, w tym m.in.

sprzęt komputerowy, stacje dostępowe, serwer usługowy, serwer kopii zapasowych i czytniki paszportów biometrycznych,

- wykonano tablice świetlne oraz system wspomagania odpraw osobowych „SOC-O” w DPG w Gołdapi, w wyniku czego dyżurny zmiany Straży Granicznej, kieruje odpowiednio ruchem pojazdów na terenie przejścia, a system wspomaga Służbę Celną w odprawach granicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 72-97, 218-241, 360-369, 391-400)

W badanym okresie Wojewoda nie uczestniczył w posiedzeniach „Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej”, utworzonego na podstawie zarządzenia Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 roku.

Zespół ten zwracał się do Wojewody o niezbędne dane dotyczące funkcjonowania DPG, w związku z czym Wojewoda udzielał informacji w sprawach będących tematem jego posiedzeń. Na wniosek Zespołu wykonano też analizę możliwości wprowadzenia ruchu pieszego w istniejących w województwie DPG. Wyrażono w niej opinię, że ze względów ekonomicznych, społecznych i gospodarczych brak jest uzasadnienia wprowadzenia takiego ruchu na ww. przejściach.

(Dowód: akta kontroli str. 242)

Wojewoda współpracował z przedstawicielami służb FR w celu usprawnienia płynności ruchu osobowego na DPG poprzez uczestnictwo w pracach Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR (dalej: „Rada”).

W dniach 17-18 czerwca 2013 r. odbyło się posiedzenie Rady (w jej skład wchodzi m.in. „Komisja ds. Przejść Granicznych”), a przedmiotem jej posiedzenia było podsumowanie pierwszego roku realizacji polsko-rosyjskiej umowy z dnia 14.12.2011 r. o MRG, sprawozdanie z działalności komisji branżowych i zatwierdzenie planu pracy na 2013 r. Rada oceniła pozytywnie efekty realizacji umowy o MRG, prace polskich i rosyjskich służb granicznych i celnych, których efektem była realizacja pilotażowego projektu „Zielony korytarz” w DPG Grzechotki-Mamonowo. Rada zleciła m.in. Komisji ds. Przejść Granicznych rozpatrzenie możliwości modernizacji dotychczasowych i budowy nowych przejść granicznych Perły-Kryłowo oraz Michałkowo-Żeleznodarożnyj.

Pracownicy Urzędu uczestniczyli w posiedzeniu „Komisji ds. Przejść Granicznych”, która obradowała w dniu 4 października 2013 r. W spotkaniu tym ze strony polskiej uczestniczył dyrektor WIGiR, dyrektor Izby Celnej w Olsztynie i Naczelnik Wydziału Granicznego W-M Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie. Przedmiotem posiedzenia było 5 zagadnień, w tym m.in. sytuacja na przejściach granicznych na polsko-rosyjskim odcinku granicy państwowej oraz środki zapewniające rytmiczność dokonywania odpraw osób, środków transportu, ładunków, towarów i zwierząt.

Wojewoda uczestniczył w posiedzeniach Grupy Ekspertckiej ds. rozwoju przejść granicznych i infrastruktury przygranicznej Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej (dalej: „Grupa Ekspertcka”). W pracach ww. grupy brali również udział przedstawiciele SC i SG z terenu województwa.

Na posiedzeniu Grupy Ekspertckiej w lutym 2012 r. strony wymieniły się informacjami nt. przygotowań do wejścia w życie umowy o MRG oraz poinformowały o zaplanowanym podpisaniu protokołu dotyczącego koncepcji pilotażowego projektu „zielony korytarz” na DPG Grzechotki-Mamonowo. W listopadzie 2012 r. odbyło się kolejne posiedzenie Grupy Ekspertckiej, na którym omawiano m.in. kwestię „zielonego korytarza” w ww. DPG, wdrożenia systemu „e-booking” w przejściach granicznych na polsko-rosyjskim odcinku granicy państwowej oraz systemu wczesnego ostrzegania o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej na granicy państwowej w celu utrzymania płynności jej przekraczania.

W dniach 12-13 września 2013 r. odbyło się posiedzenie Grupy Ekspertckiej, którego przedmiotem było m.in.: zagadnienie możliwości usprawnienia „zielonego korytarza” w DPG Grzechotki-Mamonowo i wdrożenie tego systemu na pozostałych przejściach granicznych, realizacja projektu „Analiza porównawcza przejść granicznych na polsko-rosyjskiej granicy państwowej”, perspektywy utworzenia drogowych przejść granicznych Perły-Kryłowo oraz Michałkowo-Żeleznodarożnyj.

(Dowód: akta kontroli str. 243-277)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK⁵ 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 14 lipca 2014 r.

Kontroler
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis

.....
Podpis

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.