



02087119

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.01.2019

Artur Chojecki - Wojewoda Warmińsko-Mazurski,
Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki Olsztynie,
Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9,
10-959 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/099 – Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

Artur Chojecki
2019
JMK

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie ¹ , Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9, 10-959 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko – Mazurski ² , od dnia 9 grudnia 2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Marian Podziewski, Wojewoda Warmińsko – Mazurski, od dnia 29 listopada 2007 r. do dnia 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP. 2. Zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/42/2019 z 21 marca 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wojewody w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających granicę RP z Federacją Rosyjską.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą tej oceny jest w szczególności: – prawidłowe realizowanie przez Wojewodę zadań dotyczących stałego utrzymywania drogowych przejść granicznych w województwie warmińsko-mazurskim w stanie umożliwiającym przeprowadzanie skutecznej kontroli celnej i granicznej, a także podejmowanie właściwych działań w zakresie usprawniania przepływu osób przekraczających granicę państwa. – efektywna współpraca służb Wojewody ze służbami granicznymi⁵, w ramach której na bieżąco realizowano postulaty i wnioski tych służb dotyczące infrastruktury, sprzętu i urządzeń związanych z wykonywaniem kontroli granicznej, – właściwe gospodarowanie środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych,

¹ Dalej: W-MUW.

² Dalej: Wojewoda.

³ Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty oceną.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 (dalej: ustawa o NIK).

⁵ Straż Graniczna i Służba Celna - od 1 marca 2017 r. Izba Administracji Celnej (dalej: IAS).

- realizacja zamówień publicznych dotyczących dostaw i robót budowlanych na drogowych przejściach granicznych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP
Opis stanu faktycznego	1.1.1. Wojewoda zarządzał sześcioma czynnymi przejściami granicznymi na granicy z Federacją Rosyjską, w tym czterema drogowymi⁸ i dwoma kolejowymi⁹. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. zadania i obowiązki Wojewody w zakresie bieżącego utrzymania przejść granicznych (dalej: DPG), określone w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹⁰ 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 wewnętrznych (dalej: „Rozporządzenie”)¹¹, były realizowane przez oddziały obsługi przejść granicznych w Grzechotkach, Bezedach, Gołdapi, Gronowie i Elblągu wchodzące w skład Wydziału Obsługi W-MUW (dalej: WO). Za zadania określone w § 4 Rozporządzenia w zakresie planowania i wykonania inwestycji w DPG odpowiadał natomiast Wydział Inwestycji, Geodezji i Rolnictwa W-MUW (dalej: WIGiR). Szczegółową strukturę organizacyjną ww. Wydziałów oraz zadania i czynności ich wewnętrznych komórek organizacyjnych określały regulaminy organizacyjne¹², w których ujęto m.in.: zasady wykonywania funkcji kierowniczych, wewnętrzną strukturę organizacyjną wydziałów, zakres działania i obieg dokumentów w tych jednostkach. (akta kontroli str.3-77) 1.1.2. Obsada kadrowa i struktura organizacyjna służb Wojewody¹³ pozwalała na prawidłowe wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską. W latach 2015 - 2018 liczba pracowników zatrudnionych do realizacji ww. zadań kształtowała się na zbliżonym poziomie. Bezpośrednio na przejściach granicznych zatrudnieni byli pracownicy WO w liczbie od 128 do 131 (robotnicy gospodarczy, sprzątaczkę, magazynierzy, rzemieślnicy wykwalifikowani i administratorzy)¹⁴. Byli oni odpowiedzialni za zapewnienie służbom granicznym

⁶ Dz. U z 2018 r., poz. 1986, ze zm.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Beledy, Gołdap, Gronowo, Grzechotki.

⁹ Braniewo, Skandawa.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1869 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2005 r., nr 256, poz. 2145 ze zm.

¹² WO – zarządzenie nr 25 Dyrektora Generalnego W-MUW z 9 lipca 2014 r., zarządzenie nr 3 Dyrektora Generalnego W-MUW z 16 lutego 2017 r. oraz zarządzenie nr 43 z 13 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wydziału Obsługi Urzędu W-MUW; WIGiR – zarządzenie nr 24 Dyrektora Generalnego W-MUW z 9 lipca 2014 r., zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego W-MUW z dnia 28 stycznia 2016 r., ze zm., zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego W-MUW z 14 marca 2017 r., zarządzenie nr 41 Dyrektora Generalnego W-MUW z 13 grudnia 2017 r., zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego W-MUW z 8 lutego 2018 r., ze zm. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa W-MUW.

¹³ WO i WIGiR.

¹⁴ W 2015 r. – 130 osób, w 2016 r. – 129 osób, w 2017 r. – 131 osób, w 2018 r. – 128 osób (wg stanu na 31 grudnia).

odpowiednich warunków pracy, w tym wykonywanie drobnych prac remontowych i konserwacji pomieszczeń, usuwanie awarii i usterek, sprzątanie pomieszczeń oraz gospodarowanie środkami trwałymi.

Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników obsługi przejść granicznych powierzono kierownikom oddziałów¹⁵, którzy utrzymywali ciągły kontakt ze służbami granicznymi w sprawie zaopatrzenia w materiały eksploatacyjne i narzędzia.

Zadania związane z prowadzeniem inwestycji na przejściach granicznych w badanym okresie prowadziło od czterech do pięciu pracowników zatrudnionych w Oddziale do spraw inwestycji w przejściach granicznych i infrastruktury WIGiR¹⁶ (dalej: Oddział WIGiR). Do ich obowiązków należało m.in. planowanie zadań inwestycyjnych pod budowę i rozbudowę przejść granicznych, udział w kontroli realizowanych inwestycji oraz opracowanie planów wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

(akta kontroli str.78-109)

1.1.3. W badanym okresie komórki organizacyjne podległe Wojewodzie współpracowały ze służbami granicznymi w realizacji zadań związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na przejściach granicznych wschodniej RP. Za bezpośrednie kontakty ze służbami odpowiedzialni byli głównie kierownicy oddziałów przejść granicznych, którzy realizowali bieżące potrzeby i wnioski służb oraz omawiali kwestie usprawniające ruch na granicy. Zagadnienia dotyczące zakupów (głównie z rezerwy celowej) wyposażenia i materiałów eksploatacyjnych były uzgadniane przez Oddział Planowania i Monitorowania Realizacji Wydatków WO (dalej: Oddział WO). Oddział WIGiR uzgadniał natomiast dokumentację projektową sporządzaną na potrzeby przejść granicznych oraz realizował procesy inwestycyjne zgodnie z wnioskami służb granicznych.

Według wyjaśnień Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie, Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Komendanta Placówki Straży Granicznej w Elblągu, zadania dotyczące obsługi ruchu, wykonywane przez personel Wojewody, realizowano na bieżąco i bez uciążliwości dla podróżnych.

(akta kontroli str.110-153)

1.1.4. Służby Wojewody współpracowały z przedstawicielami Federacji Rosyjskiej w ramach Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Dyrektor WIGiR brał dwukrotnie¹⁷ udział w posiedzeniach ww. Rady, na których omawiane były m.in. zagadnienia rozbudowy drogi między polską a rosyjską częścią drogowego przejścia granicznego Grzechotki - Mamonowo II, przeglądu miejsc przewidzianych do budowy drogowych przejść granicznych Michałkowo - Żeleznodorożnyj i Perły-Kryłowo oraz kwestii dotyczących kolejowych przejść granicznych Głomno-Bagrationsk oraz Skandawa - Żeleznodorożnyj. Wicewojewoda Warmińsko - Mazurski¹⁸ podał, że strona polska nie zorganizowała od października 2016 r. kolejnego posiedzenia Rady, gdyż zgodnie z wypracowanymi wcześniej ustaleniami, zobowiązana do jego organizacji była strona rosyjska, która do tej pory tego nie zrobiła.

¹⁵ Zatrudnieni na stanowiskach Kierownika Administracji Budynkiem.

¹⁶ W 2015 r. – cztery osoby, w 2016 r. – cztery osoby, w 2017 r. – pięć osób, w 2018 r. – pięć osób (wg stanu na 31 grudnia).

¹⁷ XV posiedzenie Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej w dniach 26-27 maja 2015 r. oraz XVI posiedzenie ww. Rady w dniu 5 października 2016 r.

¹⁸ Dalej: Wicewojewoda.

Ponadto w kwietniu 2018 r. Dyrektor WO uczestniczył w spotkaniu Delegacji Rządu Obwodu Kaliningradzkiego z Wicewojewodą w sprawie przebiegu Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej 2018 w Rosji, gdzie m.in. omawiano kwestie sposobu obsługi podróżnych na przejściach granicznych w trakcie trwania zawodów.

Dyrektor WO wyjaśnił, że ww. spotkanie odbyło się na wyraźną, ekstraordynaryjną prośbę Gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego. Nie utrzymywał on poza tym innych kontaktów z przedstawicielami służb granicznych Federacji Rosyjskiej, bowiem nie należało to do jego zakresu obowiązków. Wg niego, kontakty z przedstawicielami organów państwowych państw obcych należały do kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych Rządu RP. Dyrektor podał również, że nie był mu znany jego odpowiednik po stronie rosyjskiej, ani sposób organizacji rosyjskich służb granicznych obsługujących przejścia graniczne. W jego ocenie wiedza w tym zakresie nie była potrzebna do starannego wykonywania obowiązków służbowych. Dyrektor zaznaczył również, że obsługą podróżnych przekraczających granicę zajmują się polskie służby graniczne, a WO komunikuje się z ww. służbami w zakresie poprawy warunków tej obsługi.

(akta kontroli str.154-193)

1.1.5. W badanym okresie służby Wojewody odpowiedzialne za przejścia graniczne, nie współpracowały z właścicielami terenów znajdujących się w obrębie drogi dojazdowej do przejścia granicznego (jednostkami samorządowymi lub GDDKiA), w zakresie zabezpieczenia tam odpowiednich warunków sanitarnych dla podróżnych oczekujących na odprawę.

Dyrektor WO podał, że nie było do tego powodów i okazji. Przejścia graniczne mogły bowiem obsłużyć większą liczbę podróżnych niż wynosiła rzeczywista liczba przekraczających granicę. Przesilenia w ruchu nie zdarzały się lub miały znikomy charakter, nie było zatem przesłanek do wdrożenia działań specjalnych.

Zaznaczyć jednak należy, że Wojewoda zawarł już w 2013 r. wciąż obowiązujące porozumienie z Gminą Bartoszyce dotyczące zapewnienia podróżnym niezbędnych standardów sanitarnych¹⁹, dotyczących drogi dojazdowej do DPG w Bezledach.

(akta kontroli str.189-199)

1.2.1. Wojewoda zapewnił obsadę kadrową potrzebną do efektywnego wykonywania zadań związanych z obsługą ruchu osobowego na przejściach granicznych. W Oddziale Obsługi Przejść Granicznych w Bezledach zatrudniano 30 pracowników, a w Gołdapi 22²⁰. W badanym okresie odnotowano jeden wniosek Dyrektora WO z 2017 r. w sprawie zwiększenia obsady etatowej pracowników na Przejściu Granicznym w Gołdapi. Dyrektor Generalny podjął decyzję o przyznaniu pięciu z dziewięciu wnioskowanych etatów. Ostatecznie zatrudniono tylko trzech pracowników, bowiem, jak wyjaśnił Dyrektor WO, nie było kandydatów na proponowane przez W-MUW warunki finansowe.

Pracownicy WO regularnie uzgadniali potrzeby w zakresie utrzymania DPG oraz realizowali przedkładane przez służby graniczne wnioski dotyczące zakupów²¹. Brali też udział w komisjach oceny przydatności i likwidacji składników rzeczowych majątku ruchomego na DPG.

Pracownicy WIGiR koordynowali wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na inwestycje na DPG, w tym: gromadzili i weryfikowali potrzeby zgłaszane przez służby kontroli granicznej, opracowywali i aktualizowali projekty

¹⁹ Porozumienie nr 2013/WO-VI-672.7.2013 z 3 czerwca 2013 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Gminą Bartoszyce w sprawie zapewnienia podróżnym przekraczającym granicę RP niezbędnych standardów sanitarnych.

²⁰ Stan na 16 kwietnia 2019 r.

²¹ Wnioski do 10 tys. zł. (3,5 tys. zł w latach 2015-2017) były realizowane przez kierowników oddziałów przejść granicznych.

planów inwestycyjnych zatwierdzanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz oceniali realizację inwestycji na DPG.

W objętym badaniami okresie pracownicy WO i WIGiR wizytowali DPG m.in. w celu ustalenia potrzeb remontowych, naprawy urządzeń, udziału w radach budowy, odbiorach inwestycji i przeglądach gwarancyjnych. Liczba takich wyjazdów wynosiła w 2015 r. - 105, w 2016 r. - 90, w 2017 r. - 75 i w 2018 r. - 81.

(akta kontroli str.200-238)

1.2.2. Wojewoda w latach 2015 - 2018 w ramach kontroli zarządczej sprawował ciągle nadzór nad funkcjonowaniem komórek organizacyjnych wykonujących w jego imieniu zadania na przejściach granicznych, m.in. poprzez kontrole²² oraz ustanawianie celów i zadań²³ dotyczących dostosowywania infrastruktury przejść granicznych i ich sprawnego funkcjonowania, prowadzenia audytów „zadań zapewniających”²⁴, wizytowania przejść granicznych²⁵, sporządzania informacji z wykonania planów dochodów i wydatków²⁶.

(akta kontroli str.239-325)

1.2.3. W objętym kontrolą okresie nie wystąpiły okoliczności powodujące konieczność podjęcia przez Wojewodę doraźnych działań w celu usprawnienia funkcjonowania DPG.

Komendant Warmińsko Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie w udzielonej informacji podał, że przed DPG nie występowały kolejki w takiej skali, która wymagałaby dodatkowych działań zaradczych Wojewody. Incydentalne zwiększenia kolejek²⁷ wynikały głównie z powodu prowadzonych po stronie rosyjskiej prac serwisowych urządzeń teletechnicznych lub realizowanych po obu stronach przejścia przedsięwzięciach związanych z modernizacją budynków i urządzeń.

(akta kontroli str.143-148, 537-538)

1.2.4. W wyniku oględzin przeprowadzonych 9 kwietnia 2019 r. na DPG w Bezledach oraz 16 kwietnia 2019 r. w Gołdapi ustalono m.in., że:

- oznakowanie organizacji ruchu (znaki poziome i pionowe) pozwalały podróżującym zorientować się w funkcjonujących na przejściach pasach ruchu i miejscach odpraw,
- na drodze dojazdowej do przejścia granicznego w Bezledach wydzielone były pasy ruchu dla pojazdów osobowych i autobusów oraz samochodów ciężarowych,

²² Organizacja i przeprowadzenie postępowań przetargowych w W-MUW z 2017 r. (WO), Organizacja gospodarki narzędziowej w W-MUW z 2018 r. (WO).

²³ Plan działań dla WIGiR – realizacja inwestycji na przejściach granicznych, cel – dostosowanie przejść granicznych do standardów UE (2015 r.) oraz dostosowanie infrastruktury przejść granicznych do liczby odpraw granicznych (lata 2016-2018); działanie dla WO – Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych, cel – zapewnienie bezpiecznego, sprawnego funkcjonowania przejść granicznych.

²⁴ W 2015 r. – Ocena procesu realizacji zamówień publicznych w Urzędzie – zamówienia o wartości przekraczającej 30 tys. euro, Ocena procesu udzielania zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy PZP realizowanych przez oddziały przejść granicznych w WO z 2016 r., Sprawowanie nadzoru nad czasem pracy pracowników w delegaturach W-MUW oraz w oddziałach przejść granicznych z 2018 r.

²⁵ 15 wizyt, w tym: wizyty Wojewody: w 2016 r. (dwa razy na DPG w Gołdapi, dwa razy na PG w Grzechotkach, po jednej wizycie na DPG w Bezledach i Gronowie), jedna w 2017 r. (DPG Gołdap) i cztery w 2018 r. (DPG Gołdap) oraz cztery wizyty wicewojewody: w 2016 r. – jedna wizyta (DPG Gołdap), w 2017 r. – jedna wizyta (DPG Gronowo), 2018 r. dwie wizyty (DPG Gołdap i Grzechotki).

²⁶ Sprawozdanie dotyczące działu 600 Transport i łączność, rozdziału 60031 – Przejścia graniczne z lat 2015-2018 były zamieszczane w informacji dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych, w części 85/28 Województwo Warmińsko-Mazurskie, kierowanej przez Wojewodę do Ministra Finansów.

²⁷ Od kilku minut do kilku godzin.

- po przekroczeniu posterunków Straży Granicznej na platformie odpraw wydzielono dla samochodów osobowych i autobusów w Bezledach po cztery pasy na wyjeździe i wjeździe do kraju, a w Gołdapi na wjeździe sześć, a na wyjeździe cztery,
- przed wjazdem na ogrodzoną część przejść granicznych nie oczekiwały jakiegokolwiek pojazdy samochodowe,
- nad punktami odpraw umieszczone były elektroniczne tablice zmiennej treści, pozwalające służbom granicznym w dowolny sposób kształtować ruch pojazdów i obsługi podróżnych na platformie (w trakcie oględzin nie było uruchomionych tzw. „zielonych pasów”),
- na wjazdach na przejścia graniczne od strony granicy wyłożone były maty fitosanitarne nasączone środkiem dezynfekującym,
- osoby oczekujące na odprawę mogły skorzystać z toalet, w których zapewniono bieżącą ciepłą i zimną wodę²⁸ oraz utrzymywano czystość.

Ustalono ponadto, że na terenie DPG w Bezledach znajdowało się stale monitorowane pomieszczenie do wykonywania czynności z osobami zatrzymanymi. Oprócz zasadniczego pomieszczenia, w którym znajdowały się dwa krzesła, mała szafka i parawan, w odrębnym pomieszczeniu znajdowała się toaleta dla zatrzymanych. Na DPG w Gołdapi znajdował się natomiast pokój przeszukań, który jak oświadczył Zastępca Komendanta Placówki Straży Granicznej w Gołdapi, służył do przeszukiwania podróżnych przekraczających granicę, a nie do ich zatrzymania. Osoby zatrzymane przewożone były do Gołdapi, gdzie mieścił się budynek Placówki Straży Granicznej, dysponującej odpowiednim pomieszczeniem.

W trakcie oględzin na DPG w Gołdapi (w części wyjazdowej z kraju) stwierdzono brak toalety dla osób niepełnosprawnych. Dyrektor WO podał, że obiekty DPG znajdujące się na kierunku wyjazdowym zostały wybudowane około 1995 r., gdy jeszcze nie obowiązywał taki wymóg w przepisach budowlanych.

(akta kontroli str.326-379)

1.2.5. Służby Wojewody współpracowały na bieżąco z przedstawicielami służb granicznych w zakresie zapewnienia płynności odpraw na drogowych przejściach granicznych. Współpraca polegała głównie na usuwaniu zgłoszonych awarii urządzeń (np. kamer, czytników odcisków palców, wag przywozowych, drukarek), zakupu niezbędnych przedmiotów (np. latarek, lamp biurowych, lornetek, kolczatek drogowych, separatorów) lub wykonaniu prac wskazanych przez służby graniczne (np. przygotowanie miejsc do dokonywania kontroli i odpraw osób, modernizacji oznakowania drogowego, odświeżenie oznaczeń poziomych na pasach odpraw).

(akta kontroli str.380-384)

1.3.1. Służby Wojewody w latach 2015 -2018 zrealizowały na przejściach granicznych 58 zadań w zakresie infrastruktury i wyposażenia²⁹ na łączną kwotę 35 861 tys. zł³⁰. I tak, m.in.:

- w 2015 r. rozpoczęto rozbudowę, przebudowę i modernizację DPG w Bezledach i Gołdapi oraz utworzono terminale do odprawy pasażerów autobusów na DPG w Grzechotkach i Gołdapi,

²⁸ DPG Bezledy: siedem ogólnodostępnych toalet dla podróżujących (trzy na wyjeździe z kraju, cztery na wjeździe do kraju) w tym trzy przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (jedna na wyjeździe i dwie na wjeździe), DPG Gołdap – trzy ogólnodostępne toalety (jedna na wyjeździe i dwie na wjeździe), w tym jedna dla osób niepełnosprawnych (na wjeździe do kraju).

²⁹ W ramach inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

³⁰ W 2015 r. – 6 798 334,73 zł, w 2016 r. – 12 004 098,17 zł, w 2017 r. – 8 571 049,09 zł, w 2018 r. – 7 449 058,25 zł.

- w 2016 r. kontynuowano prace na DPG w Bezledach i Goldapi, rozbudowano DPG w Grzechotkach oraz zakupiono specjalistyczne radiostacje mobilne dla DPG w Grzechotkach, Bezledach i Goldapi,
- w 2017 r. utworzono terminal odpraw dla pasażerów podróżujących autobusami na PG w Bezledach, przebudowano telewizję dozorową na DPG w Grzechotkach oraz kontynuowano prace modernizacyjne i rozbudowano systemu CAIFS II na DPG w Bezledach,
- w 2018 r. wykonano rozbudowę, nadbudowę i przebudowę DPG w Gronowie oraz przebudowano telewizję dozorową na DPG w Bezledach.

(akta kontroli str.385-397)

1.3.2. Służby Wojewody posiadały aktualną wiedzę na temat potrzeb w zakresie wyposażenia służb granicznych na drogowych przejściach granicznych w niezbędny sprzęt, urządzenia i infrastrukturę do wykonywania sprawnej obsługi osób przekraczających granicę. 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.

(akta kontroli str. 126-133, 398-441)

1.3.3. W latach 2015-2018 służby graniczne 187 razy zwracały się do Wojewody o realizację zadań z zakresu infrastruktury, wyposażenia i sprzętu kontrolnego³¹. Pozytywnie (w części lub w całości) rozpatrzono 183, a negatywnie cztery wnioski. Przyczyną odmowy był głównie brak środków finansowych.

Wnioski służb granicznych dotyczyły m.in. utworzenia na DPG terminali odpraw pasażerów podróżujących autobusami, wymiany systemu wizyjnego na DPG w Gronowie, zakupu wyposażenia na DPG w Goldapi, instalacji bramki OCR na DPG w Bezledach, wyposażenia DPG w Gronowie i Goldapi w zintegrowany system zabezpieczenia przejścia, zakupu dodatkowego monitora jonizującego na DPG w Gronowie.

Wnioskowano także m.in o zakup sprzętu komputerowego, drukarek, mebli i krzeseł, narzędzi, radiostacji, latarek, alkomatów, kamer, urządzeń do kontroli dokumentów i papierów wartościowych.

(akta kontroli str.398-449)

1.3.4. Na utrzymanie i realizację inwestycji³² w latach 2015 - 2018 służby Wojewody wydatkowały kolejno: 20 490 tys. zł, 25 847 tys. zł, 23 201 tys. zł i 23 813 tys. zł.

Wydatki bieżące³³ wyniosły w ww. latach kolejno: 9 347 tys. zł, 9 389 tys. zł, 9 605 tys. zł, 10 964 tys. zł, co stanowiło 45,61%; 36,32%; 41,39%; 46,04% wydatków ogółem. Dotyczyły one m.in.: zakupu materiałów i wyposażenia oraz energii i usług remontowych, opłat telekomunikacyjnych, wykonania ekspertyz, analiz i opinii, opłat za administrowanie i czynsze.

Wydatki inwestycyjne w ww. latach wyniosły kolejno: 6 957 tys. zł, 9 389 tys. zł, 8 759 tys. zł, 7 970 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 33,95%; 36,32%; 37,75%; 33,46% wydatków ogółem. Środkami tymi sfinansowano m.in. rozbudowę, przebudowę i modernizację DPG w Bezledach, utworzenie terminala do odprawy autobusów w systemie VIS na DPG w Gronowie i Grzechotkach, wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy budynku wielofunkcyjnego DPG w Gronowie,

³¹ Wnioski pisemne.

³² Działu 600 - Transport i łączność, rozdział 60031 – Przejścia graniczne.

³³ Bez świadczeń i wydatków płacowych (bez pochodnych).

powiększenie i odwodnienie wybiegu dla psów służbowych na DPG w Grzechotkach, wykonanie monitoringu na oczyszczalni ścieków na DPG w Bezledach, rozbudowę systemu CAIFS II w DPG w Bezledach i Gronowie.

(akta kontroli str.286-325, 385-397, 443-460)

1.3.5. Zadania związane z inwestycjami i zakupami realizowano zgodnie z planem rzeczowo-finansowym. Analiza sześciu zamówień publicznych³⁴ o łącznej wartości 25 630 tys. zł wykazała, że wykonawców poszczególnych zadań wyłoniono z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Prawdłowo sporządzano specyfikacje istotnych warunków zamówienia, przestrzegano zasady uczciwej konkurencji oraz zgodności treści podpisanych umów ze złożonymi ofertami. Przebieg każdego postępowania rzetelnie udokumentowano, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane usługi. Wydatki zrealizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

(akta kontroli str.461-495)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody w zakresie stworzenia odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy RP z Federacją Rosyjską.

OBSZAR **2. Zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę poza terenem przejścia granicznego**

Opis stanu faktycznego

2.1. Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w badanym okresie cztery razy dziennie³⁵ przekazywał do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK) informację o szacunkowym czasie oczekiwania na przekroczenie granicy na drogowych przejściach granicznych³⁶. Ponadto raz w tygodniu³⁷ sporządzał dla WCZK informację o sytuacji na granicy państwowej. W raporcie tym informowano o liczbie podróżnych wjeżdżających i wyjeżdżających, liczbie przypadków uniemożliwienia przekroczenia granicy, liczbie odsyłanych cudzoziemców, liczbie osób zatrzymanych za usiłowanie lub przekroczenie nielegalne granicy, liczbie zatrzymań osób za inne przestępstwa.

WCZK co miesiąc³⁸ sporządzało „Informację analityczną dotyczącą sytuacji na granicy państwowej z Federacją Rosyjską oraz w strefie przygranicznej – województwo warmińsko-mazurskie”. W informacjach tych wskazywano zdarzenia

³⁴ Badaniem objęto zamówienia: [1] budowa kanalizacji deszczowej wraz z separatorem i przepompownią wód deszczowych, stanowiące zamówienie uzupełniające w stosunku do zamówienia podstawowego obejmującego rozbudowę, przebudowę i modernizację Drogowego Przejścia Granicznego w Bezledach (etap II) z 2015 r. - wartość 427 217,09 zł; [2] dostawa i instalacja oprogramowania dotyczącego systemu sterowania ruchem oraz systemów bezpieczeństwa wraz z wyposażeniem i wykonaniem niezbędnej infrastruktury w ramach rozbudowy i przebudowy Drogowego Przejścia Granicznego w Goldapi – etap III z 2016 r. (część I i II) – 5 173 863,37 zł, [3] sukcesywna sprzedaż i dostarczanie benzyny bezołowiowej PB 95, oleju napędowego oraz oleju opałowego na potrzeby drogowych przejść granicznych oraz do stacji paliw znajdującej się w Bazie Transportowej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z 2017 r (część II) – wartość 5 400 645 zł [4] przebudowa telewizji dozorowej na Drogowym Przejściu Granicznym w Grzechotkach z 2017 r. - wartość: 6 828 890,56 zł, [5] rozbudowa, nadbudowa i przebudowa budynku wielofunkcyjnego użytkowanego przez Straż Graniczną i Izbę Celną na Drogowym Przejściu Granicznym w Gronowie z 2018 r. - wartość: 7 721 912,89 zł, [6] dostawa i montaż toalety publicznej na drogowy przejściu granicznym w Bezledach z 2017 r. - wartość 78 321,43 zł.

³⁵ Stan na godz.: 2:00, 8:00, 14:00 i 20:00.

³⁶ W meldunkach Straż Graniczna informowała o czasach oczekiwania odrębnie dla samochodów osobowych i ciężarowych.

³⁷ Z niedzieli na poniedziałek.

³⁸ Od grudnia 2016 r.

na granicy państwowej, wydarzenia o charakterze społeczno-kulturalnym oraz współpracy transgranicznej. Na podstawie tych informacji Rządowe Centrum Bezpieczeństwa opracowywało „Monitor bezpieczeństwa granicy wschodniej RP – zewnętrznej granicy UE”.

Wojewoda zobowiązał³⁹ ponadto kierowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów), kierowników zespolonych i niezespolonych administracji, służb, inspekcji i straży oraz kierowników komórek organizacyjnych Urzędu Wojewódzkiego do informowania o sytuacjach kryzysowych, w tym m.in. w zakresie utrudnień w przekraczaniu granicy państwowej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. W latach 2015-2018 WCZK odnotowało 19 zgłoszeń istotnych dla funkcjonowania przejść granicznych, m.in. znalezienie broni i amunicji w pojazdach przekraczających granicę czy wykrycie niewybuchów i niewypałów.

Wojewódzkie Plany Zarządzania Kryzysowego (dalej: WPZK) w badanym okresie nie uwzględniały kwestii dotyczących wzmożonego ruchu podróżnych na przejściach granicznych i sposobów zabezpieczenia warunków sanitarnych poza przejściami na wypadek kolejek oczekujących na odprawę.

Kierownik Oddziału Bezpieczeństwa Powszechnego i Zaopatrzenia w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego W-MUW wyjaśnił, że w WPZK ujmowano jedynie procedury i moduły zadaniowe dotyczące zidentyfikowanych zagrożeń oraz zagrożeń historycznie występujących na terenie województwa⁴⁰. Potencjalna wartość przedmiotowych zagrożeń była poniżej minimalnej, w związku, z czym nie opracowano procedury dedykowanej ww. zagrożeniom. Kierownik podał również, że w żadnym z powiatów granicznych Powiatowe Plany Zarządzania Kryzysowego nie określiły przedmiotowych zagrożeń, jako istotnych dla funkcjonowania organów administracji samorządowej, przez co nie ujęto ich w WPZK. Kierownik zwrócił również uwagę, że Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie, który jest członkiem Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego także nie sygnalizował zagrożeń w tym obszarze.

(akta kontroli str.496-541)

2.2. Dyrektor WO podał, że jego Wydział interesował się warunkami sanitarnymi osób oczekujących na odprawę nawet jeśli przypadki oczekiwania przed terenami DPG zdarzały się bardzo sporadycznie. Przejawiało się to głównie w zabezpieczeniu warunków do korzystania (w pełnej dostępności) z toalet na terenie samych przejść. Ze względu na incydentalność występowania kolejek przed DPG, nie było potrzeby organizowania węzłów sanitarnych przed terenami przejść. Według Dyrektora WO nie było potrzeby wydatkowania na ten cel środków publicznych.

(akta kontroli str.216-219, 542-561)

2.3. Odnośnie poprawy warunków oczekiwania na odprawę przed DPG Dyrektor WO podał, że przed przejściami granicznymi nie było kolejek. Nie prowadzono zatem szczególnych działań w zakresie infrastruktury przed samymi przejściami. Osoby chwilowo oczekujące na wjazd na przejście mogły bez przeszkód korzystać z jego infrastruktury. W 2018 r. na zlecenie WO wyremontowano odcinek drogi wjazdowej przed przejściem granicznym w Bezledach. Rozważano również

³⁹ § 1 pkt 2 Zarządzenia nr 264 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 9 grudnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu informowania Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zdarzeniach kryzysowych występujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz § 313 Zarządzenia nr 313 z 5 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu informowania Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zdarzeniach kryzysowych występujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

⁴⁰ Ostatnie zagrożenie w ww. zakresie miało miejsce w 2009 r. i objęło jedną gminę – Bartoszyce.

potrzebę zakupu terenu sąsiadującego z przejściem w Gronowie⁴¹. Dyrektor WO stwierdził też, że z obserwacji wynika, że przed przejściami nie trzeba podejmować innych działań. DPG w zasadzie nigdy nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału zostały bowiem przewidziane na większy ruch podróżnych, niż kiedykolwiek się tam zdarzył.

(akta kontroli str. 216-219, 544-567)

2.4. W latach 2015 – 2018 nie wpłynęła do Wojewody żadna skarga od osób oczekujących na odprawę przed terenem przejścia granicznego, w związku z brakiem odpowiednich warunków sanitarno – socjalnych.

(akta kontroli str.567-568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody związane z zapewnieniem odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejść granicznych.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

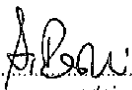
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, dnia 12 lipca 2019 r.

Kontroler
Adam Ruciński
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny


.....
podpis

⁴¹ 26 kwietnia 2019 r. – SG, a 14 maja 2019 r. IAS złożyli wnioski do Wojewody wnioski w sprawie wykupu działki, zlokalizowanej w sąsiedztwie DPG Gronowo. W dniu zakończenia czynności kontrolnych w W-MUW sprawa była w toku.