



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

LWA – 4113-01-01/2012

D/12/503

Tekst jednolity

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/12/503 - Bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Włodzimierz Niesłuchowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82677 z 28 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maciej Maciejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84298 z 6 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 675-676) 3. Anna Kępa-Biraga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82678 z 28 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Cichocki – Minister Spraw Wewnętrznych Za działalność objętą kontrolą odpowiadał pan Piotr Stachańczyk – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. (dowód: akta kontroli str. 608)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ² - sposób finansowania zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczych przejść granicznych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą, wysokość środków finansowych na bieżące utrzymanie przejść granicznych, wynosiła od 92 150 tys. zł w 2008 r. - do 106 552 tys. zł w 2012 r.³. Podział środków na finansowanie utrzymania lotniczych przejść granicznych ograniczał się do rozdzielenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych (poprzednio Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji)⁴, kwot ustalanych przez Ministra Finansów pomiędzy wojewodów, w oparciu o wysokość środków przyznawanych na ten cel w poprzednich okresach - bez uprzedniego określenia zasad planowania

¹ Dalej także *Ministerstwo*. MSWiA zostało zniesione z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500); MSW zostało utworzone z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 250, poz. 1502).

² NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Wg stanu na 13 września 2012 r. do podziału pozostało 6 061,75 tys. zł z rezerwy celowej.

⁴ Dalej także: *Minister*. Szczegółowy zakres działania Ministra Spraw Wewnętrznych został określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. (Dz.U. Nr 248, poz. 1491).

oraz weryfikacji potrzeb zgłaszanych przez poszczególnych wojewodów. Ten sposób podziału środków prowadził do powstawania znacznych dysproporcji w pokrywaniu potrzeb, na przykład w 2008 r. stopień zabezpieczenia zgłoszonych potrzeb wahał się od 43,9% do 108,5%.

Bieżące utrzymanie przejść granicznych było regularnie finansowane przy znacznym udziale środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą środki z rezerwy celowej wynosiły od 27,7% do 48% - w stosunku do zaplanowanych środków budżetowych, co wskazuje na niewystarczające rozpoznanie i oszacowanie kosztów utrzymania przejść granicznych przez Ministra.

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów, Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej dostrzegł potrzebę racjonalizacji kosztów utrzymania przejść granicznych, wskazując również na konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o ochronie granicy państwowej. Projekt takich zmian, został opracowany w Departamencie Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA w sierpniu 2008 r., jednak do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały sfinalizowane uzgodnienia wewnątrzresortowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych wydatków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵, do właściwości ministra kierującego działem sprawy wewnętrzne należą sprawy ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego.

Prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem granicą państwową, w tym wynikających z nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, w szczególności:

- koordynacja działań, w zakresie kompetencji Ministra, związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych,
- przygotowywanie i koordynacja prac nad przygotowaniem analiz, opinii, wniosków oraz propozycji rozwiązań systemowych, w tym z zakresu funkcjonowania przejść granicznych, kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej i fitosanitarnej,
- inicjowanie zmian legislacyjnych niezbędnych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania polskiej granicy państwowej,
- obsługa merytoryczna i organizacyjno-techniczna Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej,

należały do zakresu działania Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa (DWM)⁶.

W okresie objętym kontrolą (2008 r.– III kwartał 2012 r.), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Minister Spraw Wewnętrznych, stosownie do postanowień art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁶ Zakres działania Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej określony regulaminie organizacyjnym MSW – §19 pkt 2, lit. a, b, c i d zarządzenia nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW Nr1, poz. 3 ze zm.).

o ochronie granicy państwowej⁷, odpowiadał za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego (w zakresie określonym w odrębnych przepisach).

- 1.2. Do stałego utrzymania przejść granicznych zobowiązany jest wojewoda (art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej). Do jego obowiązków należy między innymi nieodpłatne udostępnianie organom przeprowadzającym kontrolę, zwanym dalej "organami kontroli", urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli oraz nieodpłatne udostępnianie tym organom pomieszczeń i miejsc, w których jest dokonywana kontrola, wyposażonych w urządzenia i sprzęt techniczny do prowadzenia kontroli oraz sprzęt kwaterunkowy i biurowy⁸.

Zgodnie z wydawanym corocznie rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na następny rok, Minister dokonuje podziału kwot wydatków przeznaczonych na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych w dziale „Transport i łączność”, rozdział „Przejścia graniczne” - pomiędzy właściwych wojewodów.

W Ministerstwie nie określono zasad planowania wysokości powyższych środków. W toku kontroli NIK nie zostały przedstawione dokumenty potwierdzające przeprowadzanie analiz, kalkulacji i weryfikacji wydatków ponoszonych przez wojewodów w celu utrzymywania poszczególnych przejść granicznych. Podział środków był dokonywany na podstawie kwot przyznanych w latach poprzednich, z uwzględnieniem proporcjonalnie limitu ustalonego wstępnie na dany rok przez Ministra Finansów. Wprawdzie DWM zwracał się wielokrotnie do wojewodów o przekazanie zestawienia kosztów funkcjonowania przejść granicznych za poszczególne lata⁹, informacje te jednak zbierano dla potrzeb szacowania skutków zmian legislacyjnych i nie były one wykorzystywane przy proponowaniu podziału środków w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów¹⁰.

W ocenie NIK, racjonalne podejście do planowania rozdysponowania środków, powinno uwzględniać faktycznie ponoszone koszty. Działaniem właściwym, aczkolwiek spóźnionym, jest prowadzona w toku kontroli NIK inwentaryzacja przejść granicznych, w wyniku której może okazać się zasadne zaproponowanie zmian kwot w budżetach poszczególnych wojewodów¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 5,17,29,680,681)

- 1.3. Bieżące utrzymanie przejść granicznych w znacznym stopniu finansowane było również ze środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych. Minister, dokonując corocznie podziału środków budżetowych na utrzymanie przejść granicznych, wnioskował równocześnie o uwzględnienie rezerwy celowej w kolejnych projektach ustawy budżetowej. Środki finansowe w ramach tej rezerwy, w części

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymania 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 utrzymania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz.U. Nr 256, poz. 2145).

⁹ Na przykład pisma znak: DUEIWM-WFUEIZG-MPi-0880-5-7/10 z 9 listopada 2010 r., DUEIWM-WFUEIZG-MPi-0884-7-2/11 z 7 lutego 2011 r., DUEIWM-WFUEIZG-0884-2-2/2012/Mpi z 18 kwietnia 2012 r.

¹⁰ Wyjaśnienia pana Piotra Stachańczyka, Sekretarza Stanu w MSW, znak: DUEIWM-WFUEIZG-0882-9/2012/MPi/MK z 18 listopada 2012 r.

¹¹ Patrz przypis 10.

przeznaczonej na bieżące utrzymanie przejść granicznych, wynosiły: 20 000 tys. zł w 2008 r. oraz 30 000 tys. zł rocznie w latach 2009-2012, stanowiąc od 27,7% (w 2008 r.) do 48% (w 2010 r.) całości środków przeznaczonych na finansowanie tych przejść.

MSW wnioskowało o uwzględnienie rezerwy celowej na 2013 r. w wysokości 70 000 tys. zł, przy zaplanowanych środkach budżetowych na poziomie 76.122 tys. zł.

Wysoki udział środków z rezerwy celowej w wydatkach ponoszonych na pokrycie kosztów finansowania bieżącego utrzymania przejść granicznych, wskazuje że w planowaniu podziału środków, nie była stosowana kalkulacja obejmująca koszty faktycznie ponoszone przez wojewodów.

Zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², rezerwa celowa powinna być tworzona na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Podczas dokonywania podziału środków budżetowych na bieżące utrzymanie przejść granicznych, Ministerstwo miało pełną możliwość pozyskania danych pozwalających na precyzyjne określenie potrzeb wojewodów w tym zakresie.

- 1.4. W okresie objętym kontrolą wysokość środków finansowych na bieżące utrzymanie przejść granicznych wynosiła (z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej) od 92 150 tys. zł w 2008 r. do 106 552 tys. zł w 2012 r.¹³ Środki te pokrywały potrzeby zgłaszane przez wojewodów w latach 2008-2011 na poziomie od 75,7% (w 2008 r.) do 87,8% (w 2011 r.), przy czym do 2010 r. (prace planistyczne prowadzone w 2009 r.) wojewodowie zgłaszali zapotrzebowanie na środki w zakresie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych na drukach RZ-13, a począwszy od 2011 r. (planowanie w 2010 r.) zniesiono obowiązek sporządzania przez wojewodów druku RZ-13.

W województwach objętych kontrolą NIK¹⁴ stwierdzono występowanie znaczących dysproporcji w pokryciu potrzeb wojewodów, i tak:

- w 2008 r. przy średnim pokryciu potrzeb zgłaszanych przez wojewodów wynoszącym 75,7%, zapotrzebowanie Wojewody Małopolskiego zostało zrealizowane w 43,9%, Wojewody Mazowieckiego w 55,0%, Wojewody Śląskiego w 57,0%, Wojewody Dolnośląskiego w 85,4%, natomiast Wojewody Pomorskiego w 108,5%;
- w 2009 r. przy średnim pokryciu potrzeb zgłaszanych przez wojewodów wynoszącym 93,6%, potrzeby Wojewody Dolnośląskiego zostały zrealizowane w 60,1%, Wojewody Małopolskiego w 80,1%, Wojewody Mazowieckiego w 88,4%, Wojewody Śląskiego w 100%, natomiast Wojewody Pomorskiego w 101,6%;
- w 2010 r. przy średnim pokryciu potrzeb zgłaszanych przez wojewodów wynoszącym 87,4%, potrzeby Wojewody Małopolskiego zrealizowano w 57,2%, Wojewody Mazowieckiego w 73,6%, Wojewody Dolnośląskiego w 89,9%, Wojewody Śląskiego w 97,8%, natomiast Wojewody Pomorskiego w 112,5%;
- w 2011 r. przy średnim pokryciu potrzeb wojewodów wynoszącym 87,8%, potrzeby Wojewody Pomorskiego zrealizowano w 89,5%, Wojewody Mazowieckiego w 86,6%, Wojewody Dolnośląskiego w 89,6%, Wojewody Małopolskiego w 94,2%, natomiast Śląskiego w 96,9%.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³ Wg stanu na 13 września 2012 r. do podziału pozostało 6 061,75 tys. zł z rezerwy celowej.

¹⁴ Województwa: Małopolskie, Śląskie, Pomorskie, Dolnośląskie, Mazowieckie.

Ustalona w 2012 r. kwota na 2013 r. dla Wojewody Mazowieckiego była o 963,0 tys. wyższa niż w ustawie budżetowej na 2012 r.¹⁵ MSW dokonało w 2012 r. podziału środków na 2013 r. w wysokości zbliżonej do środków zaplanowanych na 2012 r.¹⁶, pomimo że – zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁷ – zadania z zakresu kontroli bezpieczeństwa od marca 2013 r. nie będą wykonywane przez Straż Graniczną, a tym samym pomieszczenia wykorzystywane do tych zadań nie powinny być finansowane przez wojewodów.
(dowód: akta kontroli str. 601-606)

Według wyjaśnień udzielonych NIK przez Sekretarza Stanu w MSW, różnice w pokryciu potrzeb wynikały m.in. z przeszacowywania lub niedoszacowania wydatków przez wojewodów. Natomiast w przyznanych na 2012 r. środkach dla Wojewody Mazowieckiego nie planowano wydatków na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego w Modlinie - środki na utrzymanie tego przejścia zostały przyznane z rezerwy celowej budżetu państwa. W tej sytuacji niezbędne było zwiększenie środków na bieżące utrzymanie w budżecie Wojewody Mazowieckiego.

Zdaniem NIK, przytoczone wyjaśnienia potwierdzają konieczność weryfikacji zgłaszanego zapotrzebowania w stosunku do rzeczywistych kosztów przy planowaniu podziału środków. Należy podkreślić, że różnice w pokryciu potrzeb nie mogły wynikać z przeszacowania lub niedoszacowania wydatków przez wojewodów, w sytuacji gdy w MSW nie dokonywano weryfikacji tych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 609-611, 653-656)

- 1.5. Potrzeba lustracji kosztów utrzymania lotniczych przejść granicznych była wskazywana przez Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej¹⁸, który na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2007 r. powołał Grupę Roboczą ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych¹⁹. Zadaniem Grupy było dokonanie weryfikacji stanu lotnisk, w tym stawek za wynajem powierzchni oraz wielkości powierzchni niezbędnej dla kontroli osób i towarów przekraczających granicę powietrzną. W kwietniu 2008 r. Grupa opracowała „Informację w sprawie finansowania lotniczych przejść granicznych”, wskazującą na zawyżanie powierzchni wynajmowanych pomieszczeń oraz stawek za ich wynajem. W Informacji stwierdzono między innymi, że konieczne jest oszacowanie realnych kosztów funkcjonowania lotniczych przejść granicznych, podjęcie działań zmierzających do zmiany stawek za wynajem powierzchni na lotniskach oraz ograniczenie powierzchni finansowanych przez wojewodów do

¹⁵ 15 438 tys. zł na 2013 r. i 14 475 tys. zł na 2012 r.

¹⁶ Wojewoda Małopolski – 2 710 tys. zł na 2013 r. (2 850 tys. zł na 2012 r.), Wojewoda Śląski – 1 950 tys. zł na 2013 r. (2 050 tys. zł na 2012 r.), Wojewoda Pomorski (łącznie lotnicze i morskie przejścia graniczne) – 4 800 tys. zł na 2013 r. (5 000 tys. zł na 2012 r.), Wojewoda Dolnośląski – 2 280 tys. zł na 2013 r. (2 400 tys. zł na 2012 r.)

¹⁷ Dz. U. Nr 170, poz. 1015

¹⁸ Zespół powołany na podstawie zarządzenia Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2002 r. (zm. zarządzeniem Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r.). W skład Zespołu wchodził: przewodniczący – minister właściwy do spraw wewnętrznych, zastępca przewodniczącego – sekretarz stanu lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; członkowie: w randze sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub kierownika urzędu centralnego, wyznaczeni przez ministrów kierujących działami: administracja publiczna, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, obrona narodowa, rolnictwo, rynki rolne, Skarb Państwa, transport, środowisko, sprawy zagraniczne, zdrowie; Szef Służby Celnej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹⁹ W skład Grupy wchodził przedstawiciel Ministra Transportu, Ministra Skarbu Państwa, Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz przedstawiciele wszystkich służb kontroli granicznej.

pomieszczeń ściśle związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej przez właściwe służby.

W toku prac Grupy Roboczej, w dniu 31 marca 2008 r., Minister skierował do wojewodów pismo, w którym informował, że zaobserwowano fakt wynajmowania przez nich powierzchni, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 grudnia 2005 r.²⁰. W związku z tym, Minister uznał za konieczne zweryfikowanie zasadności ponoszenia wydatków na utrzymywanie tych powierzchni, a w szczególności kategorii ciągów komunikacyjnych, korytarzy i klatek schodowych. Równocześnie prosił o podjęcie odpowiednich działań i poinformowanie o ich wynikach.

(akta kontroli str. 432-436)

Z uzyskanych od wojewodów odpowiedzi wynikało, iż rekomendacje Grupy mogą zostać zrealizowane w przyszłości, nie zostały zrealizowane bądź nie zachodziły przesłanki do podjęcia ich realizacji.

(akta kontroli str. 614-624)

Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MSW, z uwagi na fakt, iż nieodpłatne udostępnianie powierzchni lotniskowych jest zadaniem własnym wojewodów, Minister nie miał możliwości bardziej zdecydowanej interwencji w negocjacjach stawek za ich wynajem.

(akta kontroli str. 609-611, 653-657)

NIK zwraca uwagę, że wojewoda nie realizuje zadań własnych, lecz wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej oraz odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, zgodnie z art. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹ (poprzednio art. 2 pkt 1 oraz art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²²).

Ustalone
nieprawidłowości

W obowiązującym modelu planowania i finansowania wydatków na bieżące utrzymanie przejść granicznych nie ustalono spójnych zasad dotyczących kalkulacji i weryfikacji środków zaplanowanych dla wojewodów. Nie wyegzekwowano realizacji rekomendacji sformułowanych przez Grupę Roboczą ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych przejść Granicznych. Finansowanie bieżącego utrzymania przejść granicznych w znaczącym stopniu zapewnione jest ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, co jest niezgodne z celem, któremu powinna służyć rezerwa. Sposób podziału środków nie jest pochodną racjonalnej analizy kosztów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, system planowania i finansowania wydatków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych, ze względu na brak działań MSW służących racjonalnemu i gospodarnemu wydatkowaniu środków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych.

²⁰ Patrz przypis 8.

²¹ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

²² Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

2. Działania Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie prowadzenia spraw związanych z zarządzaniem granicą państwową

Opis stanu
faktycznego

Problematyka związana z nadzorem Ministra nad ochroną granicy państwowej, szczególnie w zakresie organizacji, planowania infrastruktury i finansowania była przedmiotem prac, dyskusji i ustaleń Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej²³. Sprawy związane z zarządzaniem granicą państwową, w tym wynikające z nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego należały od 9 grudnia 2011 r. do zakresu działania Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej, a wcześniej do Departamentu Analiz i Nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 222-229,265-271,437-448,641-645)

W MSW nie opracowano wytycznych dotyczących ustalania przez wojewodów powierzchni lotnisk wykorzystywanych dla funkcjonowania lotniczych przejść granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 640, 653-657)

Rekomendacja Grupy Roboczej ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych dotycząca konieczności zmian legislacyjnych, mających na celu zmianę zasad ich finansowania, sformułowana na posiedzeniu w dniu 13 marca 2008 r., zainicjowała podjęcie prac nad przygotowaniem projektu zmiany art. 17 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Konieczność zmian uzasadniano tym, że dotychczasowe rozwiązania nie zapewniają wojewodom możliwości, wpływania na wysokość stawek wynajmu oraz wielkość wynajmowanej powierzchni na potrzeby służb granicznych.

Projekt stosownych zmian legislacyjnych, opracowany w DWM, został przekazany do konsultacji członkom Zespołu oraz był przedmiotem dyskusji na jego posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 222-229)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz projekt rozporządzenia w sprawie obowiązków w zakresie finansowania i utrzymania przejść granicznych został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych w sierpniu 2008 r.²⁴. Według projektu nowelizacji, wojewoda wyznaczałby zasięg terytorialny lotniczych przejść granicznych, organy kontroli ponosiłyby koszty eksploatacji urządzeń i pomieszczeń oraz zakupu sprzętu umożliwiającego prowadzenie kontroli, natomiast zarządzający portem lotniczym odpowiadałby za zapewnienie pomieszczeń i miejsc dla realizacji ich działań.

(dowód: akta kontroli str. 466-479)

Z powodu braku jasnych i jednoznacznych uregulowań prawnych, w szczególności dotyczących lotniczych przejść granicznych, a także przedłużających się prac legislacyjnych, doszło do sporu pomiędzy Wojewodą Małopolskim a zarządzającym Międzynarodowym Portem Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o.

²³ Do zadań Zespołu należało m.in: przygotowywanie projektów programów zagospodarowania granicy państwowej oraz zasad ich finansowania przez odpowiednie organy; inicjowanie oraz opiniowanie działań w sprawach organizowania i stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym skuteczną pracę służb wykonujących kontrole graniczną, zapewnienie współdziałania centralnych, terenowych i samorządowych organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania granicy państwowej.

²⁴ Pismo znak DUEiWM-5641/08/SzG z 26 sierpnia 2008 r.

w zakresie wielkości powierzchni niezbędnej do funkcjonowania przejścia granicznego, a co za tym idzie jego finansowania. Sprawa została skierowana na drogę sądową, a przez okres blisko 3 lat Wojewoda nie może skutecznie zawrzeć umowy najmu pomieszczeń. Minister był informowany o zaistniałych problemach. Należy zauważyć, że Grupa Robocza ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych wskazywała w swojej informacji²⁵ na niewspółmiernie duże powierzchnie pomieszczeń lotniczego przejścia granicznego m.in. w Krakowie – Balicach i konieczność weryfikacji potrzeby ich utrzymania, jednak gdy Wojewoda Małopolski informował o problemach dotyczących współpracy z zarządzającym lotniskiem, Minister nie podjął żadnych działań w tym zakresie. NIK zwraca uwagę na fakt, że jednocześnie – jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSW – Ministerstwo wspierało Wojewodę Mazowieckiego w prowadzonych przez niego negocjacjach, dotyczących wysokości stawek wynajmu powierzchni na lotnisku Warszawa – Okęcie.

(dowód: akta kontroli str. 112-119, 609-611, 653-668, 673-674)

Ustalone
nieprawidłowości

Pomimo upływu 4 lat od przygotowania powyższego projektu, prace legislacyjne nad nim nie zostały zakończone (według stanu na 25 września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 466-600, 607, 657)

Sekretarz Stanu w MSW wyjaśnił, że przedłożenie projektu Radzie Ministrów planowane jest w drugim kwartale 2013 r., jednak dotrzymanie tego terminu jest uzależnione od zakończenia konsultacji społecznych, które ze względu na dużą liczbę zainteresowanych podmiotów²⁶ mogą się wydłużyć.

(dowód: akta kontroli str. 611, 538-539, 656-657)

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez Ministra inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia nowych regulacji w zakresie utrzymania i finansowania przejść granicznych, w tym lotniczych. Jednocześnie NIK ocenia negatywnie długotrwałość procesu wprowadzania tych zmian.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) planowanie i dokonywanie podziału środków budżetowych przeznaczonych na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych przez wojewodów w oparciu o spójne kryteria i weryfikację faktycznie ponoszonych kosztów,
- 2) kontynuację działań w celu doprowadzenia do zakończenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

²⁵ Informacja w sprawie finansowania lotniczych przejść granicznych, Warszawa kwiecień 2008 r.

²⁶ Dla projektu z 12 kwietnia 2011 r. uwzględniono przeprowadzenie konsultacji społecznych z 47 podmiotami.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

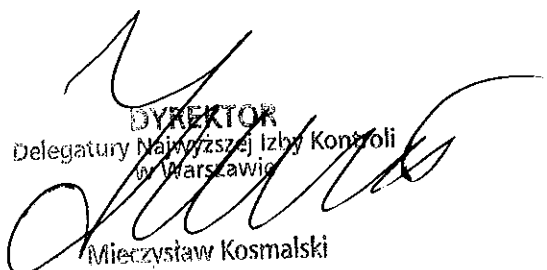
pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia ...*5.04.2013r.*...

Za zgodność z treścią uchwały Nr 16/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 marca 2013 r.


DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Mieczysław Kosmański