



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 19 stycznia 2011 r.

**Pani  
Helena Hatka  
Wojewoda Lubuski**

LZG-4101-10-03/2010, P/10/183

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze przeprowadziła w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp., zwanym dalej „Urzędem” lub „LUW”, kontrolę zagospodarowania majątku drogowych przejść granicznych w województwie lubuskim po wejściu Polski do strefy Schengen.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 20 grudnia 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.**

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają: rzetelne przygotowanie do przekazania nieruchomości przejść granicznych starostom gospodarującym zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, sprawne przeprowadzenie likwidacji Zarządu Drogowych Przejść Granicznych oraz zapewnienie starostom odpowiednich środków finansowych na utrzymanie tych nieruchomości. Pozytywnie ocenia się także dotychczasowe decyzje Wojewody dotyczące zbycia lub przekazania części tych nieruchomości w trwały zarząd.

**1.** W związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>2</sup>, Wojewoda Lubuski zobowiązany był do stałego utrzymywania 9 drogowych

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67

przejść granicznych<sup>3</sup>, zlokalizowanych na terenie 4 powiatów: ślubickiego (Świecko, Słubice), żarskiego (Olszyna, Przewóz, Zasięki, Łęknica), krośnieńskiego (Gubin, Gubinek) oraz gorzowskiego (Kostrzyn nad Odrą), z których dwa (Świecko i Olszyna) dysponowały terminalami towarowych odpraw celnych. W imieniu Wojewody zadania te wykonywało gospodarstwo pomocnicze Urzędu pod nazwą Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wlkp., zwany dalej „Zarządem” lub „ZDPG”. Nadzór merytoryczny nad ZDPG sprawował dyrektor generalny LUW poprzez dyrektora Wydziału Infrastruktury.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), a następnie do układu z Schengen (21 grudnia 2007 r.) służby graniczne opuszczały bądź ograniczały najmowane pomieszczenia biurowe, magazynowe, place manewrowe i inne. Zwalniane pomieszczenia były wynajmowane lub wdzierżawiane innym podmiotom (z wyjątkiem pomieszczeń zwolnionych przez służby weterynaryjną i fitosanitarną).

Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego ZDPG, zatwierdzonego przez dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego (obecnie Wydziału Infrastruktury) LUW, zwalniane powierzchnie przez te służby i inne podmioty gospodarcze (np. prowadzące usługi spedycyjne i kantory wymiany walut), powinny być wynajmowane przez Zarząd w trybie przetargu nieograniczonego, a odstąpienie od tych procedur było możliwe w uzasadnionych przypadkach, w drodze negocjacji z oferentami. Spośród 34 umów na łączną powierzchnię 2.881,6 m<sup>2</sup>, zawartych w latach 2008-2009 na okres poniżej 3 lat, przetargi zorganizowano w 7 przypadkach (244,6 m<sup>2</sup>), natomiast w pozostałych przypadkach, jak wynika z zeznań ówczesnego Likwidatora ZDPG, umowy zawarto po przeprowadzeniu negocjacji cenowych z jedynym oferentem, co było wynikiem małego zainteresowania wynajmowanymi pomieszczeniami. Stwierdzono jednak, że Zarząd nie wypełnił obowiązku zawiadomienia właściwych starostów i Wojewody Lubuskiego o fakcie zawierania tych umów, czym naruszył art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup>.

Do czasu przekazania nieruchomości poszczególnym starostom, którzy stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, Zarząd wynajmował na podstawie 94 umów 15.266,1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowych budynków (bez umów na place, parkingi, powierzchnie pod reklamy), w tym: Izba Celna w Rzepinie zajmowała 7.483,3 m<sup>2</sup>, Lubuski Oddział Straży Granicznej

---

<sup>3</sup> Trzy przejścia graniczne: Słubice, Zasięki i Łęknica zlokalizowane były po stronie niemieckiej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

(LOSG) w Zielonej Górze 1.586,9 m<sup>2</sup> oraz pozostałe jednostki i osoby fizyczne (głównie na warunkach komercyjnych) - 6.195,9 m<sup>2</sup>.

2. Przygotowania do przekazania majątku poszczególnym starostom rozpoczęły się na początku 2008 r. W wyniku tych działań nastąpiło wygaszenie dla ZDPG trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości położonych na przejściu granicznym w Gubinie i przekazanie staroście krośnieńskiemu w dniu 18 września 2008 r. 11 działek o łącznej powierzchni 2.159 m<sup>2</sup> (wartości gruntu nie ustalono), zabudowanych budynkiem biurowym i garażem o łącznej wartości początkowej 132,7 tys. zł. Zakończenie tych działań już w 2008 r. było możliwe z tego względu, iż zgodnie z koncepcją funkcjonowania przejść granicznych, przejście w Gubinie nie było przewidziane do utrzymania na wypadek potrzeby przywrócenia kontroli granicznej. Także w 2008 r. Urząd podejmował działania zmierzające do przekazania starostom majątku pozostałych przejść granicznych i terminali. Między innymi rozpoczął uzgodnienia ze Strażą Graniczną w zakresie podziału geodezyjnego przejmowanych nieruchomości i doprowadził do rozbiórki zbędnej infrastruktury na przejściu w Olszynie. Ostatecznie w wyniku stanowiska Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), związanego z brakiem możliwości opracowania – w trybie przyspieszonym – koncepcji wyłączenia gruntów pod pasy dróg krajowych i autostrad, podział geodezyjny gruntów nie został dokonany. Wydłużenie działań przygotowawczych wynikało również ze stanowiska starostów, którzy uzależniali wygaszenie trwałego zarządu oraz przejęcie nieruchomości od przyznania im na ten cel dotacji celowych i spłaty zadłużenia (subwencji) wobec Niemiec za przejścia graniczne w Kostrzynie nad Odrą i Świecku.

Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa wobec Niemiec wynikały z umów zawartych w latach 1993-1994 pomiędzy rządami Polski i RFN oraz Wojewodą Gorzowskim i Naddyrekcją Finansów w Cottbus, dotyczących dofinansowania przez RFN kosztów budowy przejść granicznych Kostrzyn-Kietz i Świecko-Autostrada-Frankfurt nad Odrą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich użytkowania. Czynione przez Urząd starania zakończyły się pozytywnym efektem w zakresie pozyskania w latach 2009-2010 środków z rezerwy celowej na sfinansowanie tych zobowiązań, odpowiednio w kwotach 27.264,2 tys. zł i 12.200,8 tys. zł.

3. Wszczęcie likwidacji ZDPG nastąpiło 1 kwietnia 2009 r. i miało zakończyć się 30 września 2009 r. Po wydaniu przez Panią Wojewodę zarządzenia w tym zakresie, Urząd zorganizował spotkania z udziałem starostów, przedstawicieli: GDDKiA, Izby Celnej oraz Straży Granicznej, na których ustalono, iż poszczególne przejścia graniczne zostaną

przekazane starostom w okresie od 31 maja do 30 września 2009 r. Pod koniec sierpnia 2009 r. termin likwidacji został przedłużony do 30 listopada 2009 r. Powodem powyższego było m.in. ustalenie daty przekazania staroście żarskiemu nieruchomości terminala i przejścia granicznego w Olszynie na 30 września, co uniemożliwiało zakończenie likwidacji w planowanym terminie z uwagi konieczność rozliczenia kosztów i przychodów z działalności ZDPG oraz sporządzenia niezbędnych sprawozdań.

Likwidator opracował plan finansowy na okres od 1 kwietnia do 30 listopada 2009 r. oraz bilanse na dzień otwarcia i zamknięcia likwidacji ZDPG. Zarząd odprowadził w omawianym okresie na dochody budżetu państwa 737,4 tys. zł, w tym m.in. 50% zysku za I kw. 2009 r. (61,2 tys. zł), 100% zysku za okres likwidacji (64,2 tys. zł) oraz własne środki obrotowe pozyskane w latach 2002-2009 (557,1 tys. zł). Z zaplanowanych na 2009 r. dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 1.100,0 tys. zł, Zarząd odprowadził na rachunek LUW łącznie 1.334,4 tys. zł (121,3% planu).

Koszty utrzymania przez ZDPG drogowych przejść granicznych od 1 stycznia do 30 listopada 2009 r. wraz z kosztami likwidacji, sfinansowane z rezerwy celowej, wyniosły 4.633,2 tys. zł.

4. W okresie od 1 czerwca do 14 września 2009 r. starostowie: żarski, gorzowski i krośnieński wydali decyzje o wygaśnięciu trwałego zarządu dla ZDPG nad nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Przekazanie majątku staroście ślubickiemu (przejścia granicznego i terminala w Świecku) nie wymagało wydania takich decyzji. Nieruchomości te zarządzane były przez ZDPG na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z października 2000 r. sporządzonego pomiędzy Wojewodą Lubuskim i dyrektorem ZDPG.

Na tej podstawie Likwidator zwrócił do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa grunty o łącznej powierzchni 95,3 ha (wartości gruntu nie ustalono), budynki i budowle oraz inne środki trwałe i wyposażenie przynależne do tych nieruchomości, o łącznej wartości początkowej 465.922,3 tys. zł. Wartość majątku przekazana poszczególnym starostom wynosiła: ślubickiemu – 134.307,4 tys. zł; żarskiemu – 180.793,2 tys. zł; krośnieńskiemu – 123.368,2 tys. zł i gorzowskiemu – 27.453,5 tys. zł. Pozostała część majątku o wartości 15.093,6 tys. zł została przekazana m.in. na rzecz ww. powiatów, LUW, Izby Celnej, Straży Granicznej, urzędów miast i gmin.

Przekazania ruchomości dla powiatów, urzędów miast i gmin oraz innych jednostek, o wartości początkowej 11.466,0 tys. zł, Likwidator dokonał na podstawie pełnomocnictwa Pani Wojewody oraz w oparciu o § 38 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11.08.2004 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego zakładom budżetowym, jednostkom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym<sup>5</sup>, tj. na podstawie stosownych wniosków. Niektóre z tych wniosków nie spełniały jednak wymogów § 38 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia, według którego wniosek winien zawierać uzasadnienie potrzeb i sposobu wykorzystania składnika majątku ruchomego. Przyjęto m.in. wniosek starosty słubickiego, który nie podał żadnego uzasadnienia, starosty żarskiego, według którego mienie zostanie wykorzystane „na realizację zadań własnych powiatu” czy też Burmistrza Kostrzyna nad Odrą, który wskazał, że przejęty majątek będzie wykorzystany na cele statutowe.

Wartość początkowa majątku przekazanego przez Likwidatora do LUW wynosiła 3.627,6 tys. zł, w tym środków trwałych 3.410,1 tys. zł i wyposażenia 217,5 tys. zł. Największa kwota (3.245,1 tys. zł) dotyczyła środków trwałych wchodzących w skład inwestycji Skarbu Państwa związanej z oświetleniem i monitoringiem tzw. „drogi celnej”, łączącej przejście graniczne z terminalem w Świecku o długości ok. 5 km. Czynione przez Likwidatora starania o nieodpłatne przekazanie tych środków dla trzech pobliskich gmin nie przyniosły pozytywnego rezultatu, a na zorganizowane w 2010 r. przez Urząd przetargi nieograniczone w sprawie ich sprzedaży, nie wpłynęła żadna oferta. Podjęte we wrześniu 2010 r. działania w celu nieodpłatnego przekazania ww. mienia dla GDDKiA do dnia zakończenia kontroli nie przyniosły rezultatu.

5. W dniu 17 grudnia 2009 r. Likwidator przekazał do LUW należności wymagalne wg stanu na 30 listopada 2009 r. (niewymagalnych nie było), w łącznej kwocie 80,2 tys. zł. Według stanu na dzień 31 października 2010 r., na skutek ogłoszenia upadłości jednej z firm, stan należności zmniejszył się o 80 zł. Wobec pozostałych dłużników Urząd „w wyniku przeoczenia” nie kontynuował działań egzekucyjnych wszczętych przez ZDPG. Działania takie podjęte zostały dopiero w trakcie kontroli NIK. Wobec czterech dłużników (75,6 tys. zł) zostały sporządzone powtórne wnioski egzekucyjne i skierowane do komorników sądowych, a pozostałe sprawy przyjął do dalszego prowadzenia radca generalny Urzędu.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 191, poz. 1957 (uchylone z dniem 1.01.2010 r.)

6. Informacje o realizacji ważniejszych zadań bieżących i zamierzeń dyrektora ZDPG oraz Likwidatora, Urząd pozyskiwał ze składanych przez nich miesięcznych sprawozdań (raportów). Na podstawie tych informacji podejmowano decyzje m.in. w zakresie prawidłowego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, terminowej realizacji harmonogramu czynności likwidacyjnych oraz opracowania koncepcji zagospodarowania zbędnego majątku ruchomego, który pozostanie w wyniku likwidacji przejść granicznych.

W ramach nadzoru wynikającego z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>, Urząd uzyskał w styczniu 2010 r. od wszystkich starostów informacje i rozliczenia z udzielonej w 2009 r. dotacji na utrzymanie nieruchomości byłych drogowych przejść granicznych. Według tych informacji, z kwoty dotacji celowej na utrzymanie nieruchomości oraz demontaż wiat w Gubinku i Świecku, w łącznej wysokości 3.022,2 tys. zł, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem kwotę 2.556,8 tys. zł, a pozostałą kwotę zwrócono terminowo. W starostwach gospodarujących mieniem po byłych przejściach granicznych, w 2010 r. Urząd przeprowadził jedną kontrolę (w starostwie krośnieńskim) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. pn. „Gospodarka środkami przekazanymi z budżetu Wojewody na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz realizacji dochodów budżetu państwa w ramach zadań zleconych”. W ramach tej kontroli zbadano m.in. wykorzystanie dotacji w kwocie 330,0 tys. zł, przeznaczonej na rozbiórkę dwóch wiat stalowych na przejściu granicznym w Gubinku. Stwierdzono, że w celu wyłonienia wykonawcy zadania starostwo przeprowadziło postępowanie w formie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. Nie wniesiono też uwag do kwestii dochodów uzyskiwanych z nieruchomości przejść granicznych.

Na utrzymanie nieruchomości byłych przejść granicznych w 2010 r. starostowie otrzymali dotacje w łącznej wysokości 3.930,0 tys. zł.

Realizując obowiązki związane z nadzorem nad zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, Pani Wojewoda – na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7 oraz art. 37 ust. 1, w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – wydała zarządzenia wyrażające zgodę na zbycie, w drodze przetargu nieograniczonego, nieruchomości drogowych przejść granicznych w Olszynie i Przewozie (staroście żarskiemu) oraz przejścia w Świecku (staroście słubickiemu). Ponadto na podstawie art. 13 ust. 2 i 2a ww. ustawy

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

starosta gorzowski uzyskał zgodę na dokonanie darowizny nieruchomości przejścia granicznego w Kostrzynie nad Odrą na rzecz Miasta Kostrzyn, a starosta krośnieński nieruchomości przejścia w Gubinie na rzecz gminy Gubin o statusie miejskim.

W okresie od dnia przekazania starostom przez Likwidatora nieruchomości, Urząd nie przeprowadził żadnej kontroli w zakresie prawidłowości gospodarowania przez starostów nieruchomościami byłych drogowych przejść granicznych. Według wyjaśnień dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, złożone przez starostów sprawozdania z realizacji planu wykorzystania zasobu – w trybie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami – nie wskazywały na taką potrzebę. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli analiza sprawozdań nie jest wystarczającą podstawą do zaniechania kontroli, w szczególności biorąc pod uwagę zakres rzeczowy oraz wartość nieruchomości po drogowych przejściach granicznych przekazanych starostom.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o uwzględnienie w planie na 2011 r. kontroli w zakresie prawidłowości gospodarowania przez starostów nieruchomościami byłych drogowych przejść granicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa