



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.01.2019



01639619

Bohdan Paszkowski
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku,
ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ¹ , ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Paszkowski - Wojewoda Podlaski ² od 9 grudnia 2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Meyer – Wojewoda Podlaski od 22 grudnia 2014 r. do 7 października 2015 r.2. Wiesław Żyliński – Wicewojewoda Podlaski działający w zastępstwie Wojewody Podlaskiego od 8 października 2015 r. do 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 Białymstoku
Kontroler	Marek Zapolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/35/2019 z 6 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „PUW”

² Dalej: „Wojewoda”.

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

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wojewody w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe przygotowanie służb administrujących przejściami granicznymi, efektywna współpraca z polskimi i białoruskimi służbami granicznymi oraz Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad. Właściwie gospodarowano środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych, a dwa poddane oględzinom drogowe przejścia graniczne (z czterech) utrzymywano w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej kontroli granicznej. Służby Wojewody przygotowane też były na wystąpienie sytuacji kryzysowych związanych z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę na drogowych przejściach granicznych. Do końca 2018 roku nie udało się jednak rozwiązać problemu zwężenia drogi pomiędzy punktami granicznymi Bierestowica (Republika Białoruś) oraz Bobrowniki (Rzeczpospolita Polska). Natomiast w celu likwidacji podobnej bariery na drogowym przejściu granicznym (dalej: DPG) w Kuźnicy i tym samym poprawy jego przepustowości, służby Wojewody rozpoczęły przebudowę drogi wyjazdowej w kierunku Republiki Białorusi, a jej zakończenie ustalono na marzec 2020 roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP

Opis stanu
faktycznego

1.1. Współpraca służb Wojewody ze służbami granicznymi RP oraz służbami granicznymi państw sąsiednich.

Wojewoda zarządza siedmioma czynnymi przejściami granicznymi na granicy z Republiką Białorusi, w tym czterema drogowymi⁷, dwoma kolejowymi⁸ i jednym rzeczny⁹.

W latach 2015-2018 zadania i obowiązki Wojewody określone w art. 17 ust. 1 *ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej*¹⁰, w zakresie bieżącego utrzymywania DPG, realizował Wydział Infrastruktury PUW (dalej: WI), w którym na 15 marca 2019 r. zatrudnionych było 111 pracowników. Dyrektor Wydziału posiadała upoważnienia Wojewody do załatwiania spraw i wydawania decyzji administracyjnych, wynikających m.in. z przepisów *rozporządzenia 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*¹¹. (akta kontroli str. 2-16)

Struktura organizacyjna WI została dostosowana do zadań związanych z obsługą przejść granicznych. W WI wyodrębniono 10 komórek organizacyjnych, w tym cztery do obsługi DPG, tj. [1] Oddział Obsługi Przejść Granicznych w Bobrownikach, [2] Oddział Obsługi Przejść Granicznych w Kuźnicy Białostockiej, [3] Oddział Obsługi Przejść Granicznych w Połowcach oraz [4] Oddział Obsługi Drogowego Przejścia Granicznego w Białowieży.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Kuźnica Białostocka – Bruzgi, Bobrowniki – Bierestowica, Połowce – Pieszczałka, Białowieża – Piererow.

⁸ Siemianówka – Swisłocz, Kuźnica Białostocka – Grodno.

⁹ Rudawka – Lesnaja.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1869, ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 256, poz. 2145, ze zm.

W oddziałach tych zatrudniano łącznie 77 pracowników, w tym elektryków, hydraulików, konserwatorów, robotników gospodarczych oraz magazynierów. Byli oni odpowiedzialni za zapewnienie organom kontroli granicznej bezawaryjnych warunków pracy, w tym zabezpieczenie oświetlenia, ogrzewania, dostaw wody i energii elektrycznej, prowadzenie przeglądów, dokonywanie drobnych napraw, sprząatanie, usuwanie szkód powstałych na terenie przejścia oraz gospodarowanie środkami trwałymi.

Nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników obsługi przejść granicznych powierzono kierownikom oddziałów, którzy byli zobowiązani do organizowania pracy w sposób zapewniający ciągłość i sprawność utrzymania DPG. Sprawowali oni nadzór nad przeglądami okresowymi obiektów i urządzeń technicznych oraz zgłaszali i uzgadniali wnioski w sprawie bieżących remontów (konserwacji, napraw) obiektów i urządzeń.

Zadania związane z planowaniem oraz realizacją wydatków majątkowych i bieżących na przejściach granicznych prowadziło łącznie 14 pracowników WI zatrudnionych w Oddziale ds. Inwestycji i Oddziale ds. Monitoringu i Budżetu. (akta kontroli str. 17-33)

W ocenie Dyrektora WI „Poziom zatrudnienia w oddziałach ds. obsługi poszczególnych przejść granicznych zabezpiecza niezbędne minimum w stosunku do wielkości przejścia granicznego oraz pozwala na prawidłowe zabezpieczenie i wykonywanie obowiązków i zadań związanych z obsługą ruchu osobowego w tych jednostkach”.

(akta kontroli str. 34-37)

W latach 2015–2018 służby Wojewody na bieżąco współpracowały z SG¹² i SC¹³ w realizacji zadań związanych z zapewnieniem warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na przejściach granicznych. Współpraca polegała głównie na:

- wspólnym omawianiu funkcjonowania przejść granicznych w celu wypracowania rozwiązań usprawniających ruch graniczny i związanych z ich doposażeniem,
- uwzględnianiu propozycji służb granicznych zgłaszanych na etapie planowania budżetu Wojewody na dany rok oraz opracowywania wniosków do rezerwy celowej na wydatki związane z budową, modernizacją i utrzymaniem przejść granicznych,
- uzgadnianiu dokumentacji projektowej sporządzanej na potrzeby przejść granicznych,
- umożliwieniu organom kontroli granicznej zainstalowanie urządzeń (skanera RTG) sfinansowanych i utrzymywanych ze środków SC,
- zaspakajaniu bieżących potrzeb służb granicznych w zakresie wyposażenia w specjalistyczny sprzęt oraz materiały eksploatacyjne,
- udostępnianiu pomieszczenia do przeprowadzenia szkoleń funkcjonariuszy,
- wdrażaniu procesów inwestycyjnych zgodnie z wnioskami i potrzebami służb granicznych, co opisano w pkt. 1.3 wystąpienia,
- zgłaszaniu uwag do projektów zarządzeń Wojewody w sprawie ustalenia zasięgów terytorialnych przejść granicznych. (akta kontroli str. 38-91)

Służby Wojewody współpracowały też z przedstawicielami służb granicznych Republiki Białoruś. Współpraca ta realizowana była w trakcie posiedzeń Podkomisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko – Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej. Omawiane tam były zagadnienia związane z poprawą warunków obsługi podróżnych. W latach 2015 – 2018 Podkomisja ta spotkała się pięciokrotnie, wzajemnie informując o perspektywach rozwoju istniejących oraz budowy nowych przejść granicznych. Strony wymieniały się też informacjami o stanie zaawansowania procesów inwestycyjnych i przyczynach ich opóźnień.

(akta kontroli str. 92-127)

Wymiana doświadczeń i wzajemna współpraca ze stroną białoruską skutkowałą wymiernymi efektami w formie m.in. rozpoczęcia modernizacji DPG w Kuźnicy. W trakcie uruchomionego 11 października 2016 r. naboru wniosków w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 (dalej: *Program PL-BY-UA 2014-2020*), Komitet Monitorujący ten program (decyzją z 7 grudnia 2017 r.) wybrał do realizacji m.in.

¹² Straż Graniczna.

¹³ Służba Celna, a od 1 marca 2017 r. Izba Administracji Skarbowej (dalej: IAS).

dwa projekty zgłoszone przez Wojewodę. Następnie Wojewoda, jako beneficjent wiodący (realizujący projekt), na podstawie umów grantowych z Ministrem Inwestycji i Rozwoju RP¹⁴ oraz umów partnerskich z Państwowym Komitetem Cel Republiki Białoruś w Mińsku, zawartych w 2018 roku, przystąpił do realizacji dwóch projektów:

- „*Poprawa przepustowości, kontroli i bezpieczeństwa w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej*” (droga) o wartości 1.805,3 tys. euro, z czego 1.624,8 tys. euro (90%) ma zostać sfinansowane z Programu PL-BY-UA 2014-2020, a pozostałe środki mają stanowić wkład własny Wojewody. Środkami tymi sfinansowane zostaną prace związane z przebudową istniejącej infrastruktury w DPG w Kuźnicy Białostockiej. W dniu 20 lutego 2019 roku służby Wojewody przekazały wykonawcy inwestycji plac budowy, a planowany termin wykonania zadania ustalono na 30 marzec 2020 r. Zakres Projektu obejmuje realizację następujących prac w DPG w Kuźnicy: [1] rozbiórka wiat i budynków wartowni, [2] poszerzenie symetryczne dwóch istniejących pasów drogowych (wjazdowego i wyjazdowego) do czterech pasów (w obu kierunkach) wraz ze ścieżkami dla pieszych, co zlikwiduje tzw. „wąskie gardła” opisane w pkt. 1.2 wystąpienia pokontrolnego oraz zwiększy płynność ruchu, [3] budowa parterowego budynku wartowni na potrzeby straży granicznej, [4] budowa nowej wiaty stalowej nad budynkiem wartowni, [5] budowa nowego z przebudową istniejącego ogrodzenia z bramami przesuwными i furtkami, [6] budowa niezbędnej infrastruktury sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej, [7] zamontowanie blokad zapobiegających ucieczce.
- „*Przebudowa pawilonów kontroli celno-paszportowej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej*” o wartości 2.130,2 tys. euro, z czego 1 917, 2 tys. euro (90%) ma zostać sfinansowane z Programu PL-BY-UA 2014-2020, a pozostałe środki mają stanowić wkład własny Wojewody. Zakres projektu obejmuje częściową rozbiórkę oraz przebudowę czterech istniejących pawilonów kontroli celno-paszportowej nr 9, 9A, 9B, 9C, zarówno na wjeździe na teren przejścia oraz na wyjeździe. W skład robót budowlanych wchodzi również budowa dwóch nowych pawilonów kontroli celno-paszportowej 9A1, 9B1 z czym wiąże się rozbudowa istniejących wiat nad budynkami oraz budowa wag dynamicznych. Wykonanie pełnego zakresu robót i zainstalowanie wyposażenia umożliwi SG i SC równoczesną kontrolę paszportową i celną zgłoszeń towarów do odprawy. W dniu 20 lutego 2019 r. służby Wojewody przekazały wykonawcy inwestycji plac budowy, a planowany termin wykonania zadania ustalono na 30 marzec 2020 r. (akta kontroli str. 132-147, 425-430)

Wojewoda jest też partnerem¹⁵, dwóch projektów realizowanych na terenie Republiki Białoruś przez Regionalny Urząd Celny w Grodnie jako beneficjenta wiodącego w ramach Programu :

- „*Poprawa operacji zarządzania granicami na przejściach drogowych Bruzgi-2 i Berestovica*” o wartości 1.102,5 tys. euro,
- „*Budowa systemu sterowania skanera rentgenowskiego pojazdów na przejściu granicznym Berestovica*” o wartości 4.500 tys. euro. (akta kontroli str. 148-151)

Służby Wojewody współpracowały też z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad. Współpraca ta w latach 2015-2018 dotyczyła przede wszystkim planów budowy drogi S19 prowadzącej do DPG w Kuźnicy oraz przebudowy dojazdu do DPG w Bobrownikach, co szerzej opisano w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 38-40, 152-170)

1.2. Działania służb Wojewody w celu zapewnienia odpowiednich warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.

Wojewoda zapewnił właściwy nadzór nad utrzymaniem przejść granicznych. Według stanu na 14 marca 2019 r. w kontrolowanych oddziałach obsługi DPG w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach zatrudniano odpowiednio 31 i 18 pracowników. Osoby te były odpowiedzialne za sprawność techniczną obiektów i urządzeń tam zainstalowanych oraz za utrzymanie porządku i odpowiednich warunków sanitarnych. Pracownicy WI systematycznie uzgadniali potrzeby w zakresie utrzymania przejść granicznych,

¹⁴ Pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Programem PL-BY-UA 2014-2020.

¹⁵ Podmiot, który w przyszłości będzie korzystać z efektów projektu.

akceptowali przedkładane wnioski i dokumenty zakupowe oraz dokonywali bieżącej kontroli zadań realizowanych przez pracowników obsługi na przejściach granicznych. Uczestniczyli też w komisjach odbiorczych, inwentaryzacyjnych, likwidacyjnych oraz oceny stanu przydatności składników majątkowych do dalszego użytkowania. Pracownicy WI koordynowali również wykorzystanie środków finansowych, przeznaczonych na inwestycje na DPG, w tym: [1] gromadzili i weryfikowali potrzeby zgłaszane przez służby kontroli granicznej, [2] opracowywali i na bieżąco aktualizowali spisy zadań inwestycyjnych realizowanych na przejściach granicznych, [3] oceniali na bieżąco realizację inwestycji na przejściach granicznych. Pracownicy WI w latach 2015-2018 wielokrotnie wizytowali przejścia graniczne m.in. w celu odbioru wykonanych robót, przeprowadzenia wizji lokalnych, przeglądów gwarancyjnych, oceny zainstalowanych systemów monitoringu i udziału w naradach ze służbami kontroli granicznej. W latach 2015-2018 odbyło odpowiednio 73, 84, 89 i 123 wyjazdów służbowych. (akta kontroli str. 5-6, 171-184)

Służby Wojewody, tj. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego były przygotowane do rozwiązywania sytuacji kryzysowych związanych z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę, co opisano w punkcie 2 wystąpienia.

W wyniku oględzin przeprowadzonych 21 marca 2019 r. na DPG w Bobrownikach oraz 26 marca 2019 r. w Kuźnicy Białostockiej stwierdzono, że:

- na drodze dojazdowej do przejść granicznych wydzielone były pasy ruchu dla pojazdów osobowych i autobusów, pojazdów VIP oraz samochodów ciężarowych,
- przed wjazdem na platformę przejścia w kolejce w Bobrownikach oczekiwało około 20 pojazdów ciężarowych, zaś kolejka tych samochodów w Kuźnicy Białostockiej wynosiła około 7 kilometrów,
- wjazd na teren platform odbywał się na DPG w Bobrownikach przez dwie bramki radiometryczne wspólne dla samochodów osobowych, autobusów i ciężarowych. Na DPG w Kuźnicy Białostockiej zainstalowane były cztery bramki (dwie dla samochodów osobowych i autobusów i dwie dla pojazdów ciężarowych),
- po przekroczeniu posterunku Straży Granicznej i bramek radiometrycznych, na platformie przejścia w Bobrownikach i w Kuźnicy Białostockiej wydzielono odpowiednio sześć i osiem pasów ruchu dla samochodów osobowych i autobusów, prowadzących do pawilonu odpraw paszportowo – celnych,
- pasy ruchu wyznaczono drogowymi znakami pionowymi i poziomymi, a przy pomocy tablic ledowych umożliwiono służbom granicznym elastyczne zarządzanie przeznaczeniem pasów odpraw (w trakcie oględzin nie było uruchomionych tzw. „zielonych pasów”),
- osoby oczekujące na odprawę mogły skorzystać z toalet, w których zapewniono bieżącą zimną i ciepłą wodę oraz porządek,
- w pawilonach odpraw celnych na obu przejściach urządzone były pomieszczenia z miejscami do siedzenia dla osób oczekujących na rewizję celną,
- w budynkach głównych DPG zapewnione były pomieszczenia dla osób zatrzymanych, które objęte były monitoringiem wizyjnym oraz zapewniono w nich ogrzewanie, oświetlenie i wyposażono w trwale przymocowane do podłoża meble do siedzenia oraz leżenia,
- na terenie obu przejść były wydzielone budynki izolatorium dla osób chorych,
- na wjazdach na platformę przejść od strony granicy wyłożone były maty fitosanitarne nasączone środkiem dezynfekującym. (akta kontroli str. 185-219)

Dyrektor WI wyjaśniła, że: „Rozwiązanie organizacyjne dotyczące odpraw granicznych przez służby graniczne na tzw. „zielonych pasach” funkcjonowało na drogowych przejściach granicznych w Kuźnicy i Bobrownikach od maja 2010 roku do października 2018 roku. O sposobie i organizacji odpraw granicznych decydują wyłącznie odpowiedzialne służby graniczne - Straż Graniczna i Służby Celno - Skarbowe. W tym zakresie zwracają się do służb Wojewody jedynie o ewentualne przystosowanie istniejącej infrastruktury placówek granicznych do potrzeb nowej organizacji odpraw, jeżeli zmiana organizacji odpraw takiego przystosowania wymaga. Likwidacja tzw. „zielonych pasów” w przejściach granicznych

w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach należała do kompetencji Naczelnika Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego i Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej”.
(akta kontroli str. 34-37)

W trakcie oględzin stwierdzono, że na obu przejściach występują tzw. „wąskie gardła”, na co NIK zwracała uwagę już w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym po kontroli P/14/108 (Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP) przeprowadzonej w PUW w 2014 roku¹⁶:

- Na DPG w Kuźnicy Białostockiej po odprawie celnej, samochody osobowe i ciężarowe oraz autokary wjeżdżały na stronę białoruską jednym pasem ruchu. Powodem tego była trwająca modernizacja drogi wjazdowej na Białoruś. Skutkiem tego (po stronie polskiej) przed wjazdem na platformę przejścia tworzyła się kolejka samochodów ciężarowych, której długość (w dniu oględzin) wynosiła ok. 7 kilometrów. Samochody te parkowały na poboczu drogi DK19, co wpływało na utrudnienia w ruchu drogowym. Dopiero na 500 m przed wjazdem na platformę przejścia samochody te parkowały na wydzielonym pasie ruchu.

Poprawa przepustowości DPG w Kuźnicy poprzez likwidację „wąskiego gardła” zostanie osiągnięta z chwilą zakończenia trwającej modernizacji, co opisano w punkcie 1.1. wystąpienia.

- Na DPG w Bobrownikach samochody osobowe, ciężarowe i autokary (po odprawie celnej i paszportowej), wjeżdżały na most i w kierunku przejścia po stronie białoruskiej poruszały się po jednym pasie ruchu.

Problem „wąskiego gardła” na tym przejściu, do 10 kwietnia 2019 r., nie został rozstrzygnięty na poziomie Podkomisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko – Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej. I tak:

- projekt pt. „Budowa dodatkowego mostu drogowego na rzece Świsłocz pomiędzy punktami granicznymi Bierestowica (Republika Białoruś) oraz Bobrowniki (Rzeczpospolita Polska)” znalazł się na liście Dużych Projektów Infrastrukturalnych (stanowiącej załącznik do Programu PL-BY-UA 2014-2020), którego beneficjentem Wiodącym był Grodzieński Obwodowy Komitet Wykonawczy,
- Wojewoda 22 kwietnia 2015 roku popisał list Intencyjny w sprawie partnerstwa w w/w projekcie,
- w kwietniu 2015 roku w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju miało miejsce robocze spotkanie, którego tematem był zakres wstępnego projektu umowy o budowie drugiego mostu granicznego przez rzekę Świsłocz w drogowym przejściu granicznym Bobrowniki-Bierestowica na polsko-białoruskiej granicy państwowej,
- Wojewoda Podlaski 25 maja 2015 roku nie wniósł uwag do przedłożonej przez Grodzieński Komitet Wykonawczy do zaopiniowania wizualizacji drugiego mostu na rzece Świsłocz,
- na posiedzeniu 24 marca 2017 r. Podkomisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko – Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej (w związku z nieskierowaniem przez stronę białoruską projektu do realizacji) ustalono, że Ministerstwo Infrastruktury RP skieruje do strony białoruskiej oficjalne wystąpienie w tej sprawie. Stanowisko to 14 czerwca 2017 r. przekazano do Ministra Transportu i Komunikacji Republiki Białoruś z propozycją rozpoczęcia prac nad umową o budowie drugiego mostu granicznego w DPG Bobrowniki- Bierestowica i przesłała stosowny projekt,
- na posiedzeniu ww. Podkomisji 20 października 2017 r. ustalono, że rozmowy dotyczące umowy o budowie drugiego mostu rozpoczną się w II kwartale 2018 roku.

Dyrektor WI wyjaśniła, że: „Dokumentacja projektowa budowy drugiego mostu wymagana przez Program PL-BY-UA 2014 – 2020 została przygotowana lecz nie została skierowana przez stronę białoruską do oceny ze względu na brak środków finansowych przewidzianych jako wkład własny.”
(akta kontroli str. 34-37, 91-126, 422-424)

¹⁶ Po kontroli P/14/108 nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

1.3. Zadania w zakresie infrastruktury i wyposażenia na przejściach granicznych realizowane przez Wojewodę.

Pracownicy Oddziału ds. Inwestycji WI, corocznie gromadzili i analizowali informacje o zapotrzebowaniu na niezbędny sprzęt i urządzenia do wykonywania sprawnej obsługi osób przekraczających granicę. Na etapie opracowywania budżetu Wojewody oraz pozyskiwania środków z rezerwy celowej budżetu państwa, występowano do SG, IAS, Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Granicznego Lekarza Weterynarii i Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego oraz kierowników oddziałów obsługujących DPG o zgłaszanie potrzeb na zakup niezbędnego wyposażenia. Wszystkie wnioski zgłoszone przez służby były analizowane zarówno od strony finansowej, (tj. czy dane zadanie kwalifikuje się do dofinansowania, czy zostało poprawnie zgłoszone do potrzeb bieżących lub majątkowych), jak również od strony merytorycznej, przez pracowników zajmujących się realizacją zakupów i zadań inwestycyjnych w WI. Po zatwierdzeniu planu rzeczowego zadań realizowanych ze środków budżetu państwa na dany rok oraz przyznaniu limitów na wydatki w zakresie rezerw celowych, sukcesywnie realizowano zgłoszone potrzeby. (akta kontroli str. 47-67, 81-89)

Na utrzymanie i realizację inwestycji (rozdział 60031 - Przejścia graniczne) w latach 2015-2018 WI wydatkował kolejno 29.897,2 tys. zł, 18.890,8 tys. zł, 11.367,3 tys. zł i 18.294,8 tys. zł.

Wydatki bieżące wyniosły kolejno 8.035,8 tys. zł, 7.600 tys. zł, 8.126,7 tys. zł i 9.882 tys. zł, co stanowiło 27%, 40%, 71% i 54% wydatków ogółem. Związane one były z [1] zakupem energii elektrycznej i wody, oleju opałowego i oleju napędowego, mat do dezynfekcji kół i materiałów do napraw awaryjnych, [2] wywozem nieczystości stałych i płynnych, odprowadzaniem ścieków, [3] konserwacją urządzeń dźwigowych, urządzeń energetycznych, [4] legalizacją, kalibracją i wzorcowaniem sprzętu, [5] przeglądami gwarancyjnymi urządzeń grzewczych, [6] badaniem wód i ścieków, [7] przeglądami technicznymi, konserwacją i naprawą urządzeń klimatyzacyjnych, wentylacyjnych i chłodniczych, [8] opłaceniem podatku od nieruchomości oraz opłaty za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych, [9] remontami nawierzchni bitumicznej, [10] zakupem mebli, narzędzi, środków czystości, materiałów eksploatacyjnych, materiałów do zimowego utrzymania dróg.

Natomiast wydatki majątkowe na DPG w latach 2015-2018 wyniosły kolejno 21.861,4 tys. zł, 11.290,8 tys. zł, 3.240,6 tys. zł oraz 8.412,8 tys. zł, co stanowiło 73%, 60%, 29% i 46% wydatków w rozdziale 60031.

Środkami tymi sfinansowano łącznie 87 tytułów inwestycyjnych i wykorzystano je m.in. na: [1] budowę DPG w Połowcach, [2] budowę i przebudowę infrastruktury w DPG w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach [3] opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na DPG w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach, [4] rozbudowę wewnętrznej sieci światłowodowej, [5] rozbudowę stacji transformatorowej w celu uzyskania zwiększonej mocy poboru energii elektrycznej, [6] budowę lądowiska helikopterów w Połowcach, [7] przebudowę układu komunikacyjnego w DPG w Bobrownikach i Kuźnicy Białostockiej, [8] przebudowę budynków kontroli celno-paszportowej w DPG w Bobrownikach i Kuźnicy Białostockiej, [9] zainstalowanie systemu telewizji dozorowej CCTV na terenie DPG w Kuźnicy Białostockiej, [10] budowę myjni dezynfekcyjnej kół i podwozi do samochodów ciężarowych na DPG w Połowcach i w Kuźnicy Białostockiej, [11] instalację elektronicznych systemów zabezpieczeń w pomieszczeniach służbowych w budynkach na DPG w Kuźnicy Białostockiej, Bobrownikach, Połowcach, [12] zakup i montaż platform hydraulicznych w budynkach kontroli szczegółowej, [13] zakup mobilnej stacji kontroli zbiorników pojazdów na DPG województwa podlaskiego, [14] wykonanie blokad zapobiegających ucieczce z terenu DPG w Bobrownikach, Kuźnicy Białostockiej i Połowcach, [15] zakup i montaż ekranów ledowych do kierowania ruchem pojazdów, [16] doposażenie w sprzęt komputerowy służb granicznych, [17] doposażenie w sprzęt specjalistyczny służb granicznych, [18] zakup licencji do urządzeń do ekstrakcji i analizy danych z urządzeń mobilnych na potrzeby SG na DPG w Bobrownikach i Kuźnicy Białostockiej, itp.

(akta kontroli str. 220-233)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z inwestycjami i zakupami realizowano zgodnie z planem rzeczowo-finansowym. Analiza sześciu zamówień¹⁷ o łącznej wartości 12.379,3 tys. zł, udzielonych dostawcom i wykonawcom zadań z zakresu infrastruktury i wyposażenia DPG w Bobrownikach, Kuźnicy Białostockiej i Połowcach wykazała, że dotyczyły one potrzeb zgłoszonych przez służby graniczne. Dostawców i wykonawców wybrano z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸. Przebieg każdego postępowania rzetelnie udokumentowano, wykonane prace odebrano komisyjnie, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane prace. Wydatki zrealizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
(akta kontroli str. 234-373)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody w zakresie stworzenia odpowiednich warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP.

OBSZAR

2. Zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego

Opis stanu
faktycznego

Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego określał m.in. Standardową Procedurę Operacyjną (SPO-14), w zakresie uruchamiania buforowania kolejki pojazdów ciężarowych, oczekujących na odprawę graniczną na DPG w Kuźnicy Białostockiej¹⁹ i Bobrownikach²⁰. Rozwiązanie to zostało wprowadzone na przełomie lat 2013-2014 w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz stworzyło kierowcom możliwość kilkugodzinnego odpoczynku. Procedura ta ma być uruchamiana gdy liczba ciężarówek, dojeżdżających do przejścia granicznego wzrośnie (powyżej 550 pojazdów przed Kuźnicą Białostocką oraz 550 pojazdów przed Bobrownikami), a czas oczekiwania na dokonanie odprawy granicznej przekroczy 24 godziny. Wówczas kolejka samochodów zostanie podzielona na dwie części – dwa bufory. Pojazdy znajdujące się w buforze pierwszym będą sukcesywnie odprawiane, natomiast ruch ciężarówek w drugim buforze będzie wstrzymywany. Informacje o wprowadzeniu buforowania mają przekazywać kierowcom patroli współdziałających służb Policji, SG, IAS i Inspekcji Transportu Drogowego.
(akta kontroli str. 374-379)

Podlaski Oddział Straży Granicznej codziennie przekazywał do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK), „Informacje dobowe o zdarzeniach na terenie województwa podlaskiego, w tym o sytuacji w pasie granicznym. W meldunkach tych informowano o: [1] liczbie osób wjeżdżających do i wyjeżdżających z Polski, [2] liczbie osób zatrzymanych, w tym nielegalnie przekraczających granicę, [3] wartości ujawnionego przemytu, [4] czasie oczekiwania na odprawę graniczną.

¹⁷ Badaniem objęto zamówienia: [1] Budowa ładowiska dla śmigłowców wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Połowcach, na terenie DPG w Połowcach (nr sprawy: OK-III.272.2.2016), [2] Zaprojektowanie, dostawa i montaż blokad zapobiegających ucieczce z terenu DPG w Bobrownikach (nr sprawy: OK-III.272.4.2018), [3] Dostawa, montaż i uruchomienie myjni przejazdowej na DPG w Połowcach (nr sprawy: OK-III.272.5.2016), [4] Przebudowa stacji transformatorowej w międzynarodowym DPG w Bobrownikach (nr sprawy: OK-III.272.10.2017), [5] Dostawa i montaż blokad zapobiegających ucieczce z terenu międzynarodowego DPG w Kuźnicy Białostockiej (nr sprawy: OK-III.272.16.2018), [6] remont dróg na DPG w Bobrownikach (nr sprawy: OK-III.272.17.2017).

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹⁹ Buforowanie kolejki na DPG w Kuźnicy Białostockiej na DK19 polega na ustanowieniu I strefy: kolejka 15 km (do granicy administracyjnej m. Sokółka), ilość oczekujących pojazdów ciężarowych – 550, II strefa – początek granica administracyjna m. Sokółka (jadąc od strony Białegostoku), ilość pojazdów oczekujących – 250 i więcej.

²⁰ Buforowanie kolejki na DPG w Bobrownikach na DK 65 polega na ustanowieniu I strefy: kolejka 7,5 km (na wysokości 207,200 m od znaku drogowego DK 65), ilość oczekujących pojazdów ciężarowych – 300, II strefa wyznaczana jest przez ustawiony sygnalizator świetlny i rozpoczyna się w miejscu zakończenia strefy I, ilość oczekujących pojazdów ciężarowych – 250 i więcej.

Do WCZK wpływały też meldunki z Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białymstoku o sytuacji na przejściach granicznych, gdy czas oczekiwania na odprawę przekraczał 12 godzin. W meldunkach tych informowano o: [1] liczbie pojazdów odprawianych w trakcie zmiany, [2] liczbie pojazdów pozostających w kolejce na koniec zmiany, [3] przewidywanym czasie oczekiwania pojazdów w kolejce do odprawy na koniec zmiany, [4] liczbie funkcjonariuszy zaplanowanych na zmianę, [5] liczbie funkcjonariuszy na zmianie.

(akta kontroli str. 380-388)

Z danych gromadzonych przez WCZK wynika, że w latach 2015-2018 granicę RP przekroczyło łącznie 17.878.737 pojazdów. W latach 2015-2016 odprawiano odpowiednio 4.011.630 i 4.097.723 samochodów. Natężenie ruchu wzrosło w 2017 roku, kiedy odprawiono 4.913.176 pojazdów i w 2018 roku utrzymało się na podobnym poziomie (4.856.208 pojazdów). W trakcie każdego roku największy ruch pojazdów występował w miesiącach letnich (lipiec, sierpień), zaś w miesiącach zimowych (styczeń, luty) był prawie dwukrotnie mniejszy. Natężenie ruchu w tych miesiącach w istotny sposób wpływało na tworzenie się kolejek samochodów ciężarowych oczekujących na odprawę, gdyż np.:

- na DPG w Bobrownikach w dniach 7, 27 i 28 lipca 2018 r. na odprawę oczekiwano 11 godzin, a 17, 18 i 25 sierpnia 2018 r. w kolejce oczekiwano od 12 do 14 godzin,
- na DPG w Kuźnicy Białostockiej 13, 27 i 16 lipca 2018 r. w kolejce oczekiwano od 11 do 16 godzin, zaś 10, 17 i 25 sierpnia 2018 r. oczekiwano od 9 do 10 godzin.

(akta kontroli str. 389-393)

WCZK co miesiąc sporządzał „Informację analityczną dotyczącą sytuacji na wschodniej granicy Polski województwa podlaskiego”, którą przekazywano do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB). W informacjach tych wskazywano na zdarzenia zaistniałe na odcinku granicy państwowej, a także najważniejsze informacje z mediów lokalnych dotyczące zdarzeń związanych m.in. ze współpracą transgraniczną, wspólnymi projektami w zakresie bezpieczeństwa, rozwojem infrastruktury przejść granicznych i istotnymi inicjatywami lokalnymi. Na podstawie tych informacji RCB opracowywało „Monitor bezpieczeństwa granicy wschodniej RP – zewnętrznej granicy UE”, który (co miesiąc) sporządzany był na potrzeby Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 394-410)

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW w Białymstoku wyjaśnił, że: „*Informacje dotyczące czasu oczekiwania pojazdów osobowych i ciężarowych na drogowych przejściach granicznych Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) w Białymstoku otrzymuje w codziennych raportach z Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku (tylko w przypadkach przekroczenia 12 h oczekiwania na odprawę pojazdów ciężarowych). Dodaje też, że „W latach 2015-2018 do WCZK służby graniczne oraz jednostki samorządu terytorialnego nie zgłaszały zdarzeń mających wpływ na wystąpienie sytuacji kryzysowej związanej z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę na drogowych przejściach granicznych. Dodaje, że: W latach 2015-2018 według informacji będących w posiadaniu WCZK nie zachodziła potrzeba skorzystania ze Standardowej Procedury Operacyjnej (SPO-14) w zakresie tzw. buforowania kolejek pojazdów ciężarowych oczekujących na odprawę graniczną”.*

(akta kontroli str. 414-415)

Odnosnie poprawy warunków oczekiwania na odprawę przed terenem DPG, Dyrektor WI wyjaśniła, że: „*W drogowych przejściach granicznych w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach ruch osobowy jest odprawiany potokowo. Kolejki pojazdów przed przejściami granicznymi w okresie ostatnich lat zdarzają się sporadycznie, w okresach wzmożonego ruchu np. przed świętami lub w sytuacjach kryzysowych gdy strona sąsiednia „nie odbiera” odprawionych pojazdów np. w przypadku awarii systemów teletechnicznych. Wojewoda dysponuje odpowiednimi procedurami opracowanymi przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego na wypadek bardzo długich kolejek oczekujących na odprawę graniczną podróżnych. Jednocześnie podejmowane są działania inwestycyjne zmierzające do przebudowy infrastruktury drogowej prowadzącej do przejść granicznych. I tak przed przejściem granicznym w Bobrownikach w 2015 roku uległa zmianie organizacja ruchu drogowego od skrzyżowania drogi nr 65 z drogą Gobiaty - Chomontowce do przejścia granicznego w Bobrownikach. W ramach prac remontowych*

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej w Białymstoku, Izłą Celną w Białymstoku, Komendą Wojewódzką Policji w Białymstoku zlikwidowała wyspę rozdzielającą pas wjazdowy i wyjazdowy na przejście graniczne, płot rozdzielający strefy ruchu uzyskując trzy pasy ruchu na wjazd na przejście graniczne. Roboty budowlane zakończyły się 21 października 2015 roku. Na odcinku około 300 m poprawiono strefę dojazdu do platformy przejścia granicznego poprzez utworzenie trzeciego pasa ruchu na wjazd na platformę przejścia granicznego.” (akta kontroli str. 34-37)

Wojewoda Podlaski podejmował również działania związane z budową drogi krajowej S 19 prowadzącej do przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej. Z inicjatywy Wojewody zorganizowane zostało 22 marca 2018 r. spotkanie w PUW, w którym uczestniczyły wszystkie zainteresowane strony m.in. GDDKiA Oddział w Białymstoku, POSG, IAS. Omówione zostały sprawy związane z ilością pasów ruchu na drodze krajowej przed platformą przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej, lokalizacją tzw. MOP-ów i ewentualnych parkingów buforowych. Zakończenie przez GDDKiA budowy planowanej drogi S19 daje szansę na poprawę warunków oczekiwania przed DPG w Kuźnicy Przedstawiciele Wojewody uczestniczyli w posiedzeniach Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych i Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych GDDKiA w Warszawie, gdzie wnoszono o wdrożenie systemu buforowania kolejki pojazdów ciężarowych adekwatnie do funkcjonującego na dojeździe do DPG w Korczowej. (akta kontroli str. 34-37, 431-516)

W latach 2015-2018 do WI wpłynęła tylko jedna skarga, w której wskazano na nieodpowiedni sposób prowadzenia odprawy celnej na DPG w Bobrownikach przez służby graniczne RP. Skargę tą zgodnie z właściwością na podstawie art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego²¹, przekazano do rozpatrzenia dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku. Do WI nie wpływały natomiast skargi związane z brakiem odpowiednich warunków sanitarno-socjalnych przed terenem przejść granicznych. W pobliżu DPG w Kuźnicy Białostockiej i DPG w Bobrownikach nie było urzędzonego miejsca obsługi podróżnych tzw. „MOP”. Po wjeździe na terytorium RP podróżni mogli zaopatrzyć się w artykuły spożywcze i produkty przemysłowe w sklepach zlokalizowanych przy drodze. (akta kontroli str. 416-421)

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 Białymstoku. 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.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

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.

Białystok, dnia 15 maja 2019 r.

Kontroler:
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Agata Ciupa


.....
podpis