



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.6.1.2024

**Pani  
Małgorzata Sokół  
Dyrektor  
Lubelskiego Zarządu Obsługi  
Przejść Granicznych w Chełmie**

Plac Niepodległości 1  
22-100 Chełm

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.75.2025 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 czerwca 2025 r.

I/24/005/LLU Gospodarka finansowa i majątkowa wybranych jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części 85/06 – województwo lubelskie

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie (dalej: LZOPG), Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie jest od 1 lipca 2024 r. Małgorzata Sokół (dalej: Dyrektor). Poprzednio, tj. od 13 grudnia 2018 r. do 30 czerwca 2024 r. funkcję tę pełnił Damian Wierak.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja dochodów budżetowych i podejmowanie działań windykacyjnych.</li><li>2. Realizacja planu finansowego wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.</li><li>3. Realizacja zadań inwestycyjnych.</li><li>4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.</li><li>5. Prawdliwość sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agata Wróbel, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/144/2024 z 12 listopada 2024 r. oraz LLU/32/2025 z 18 lutego 2025 r.</li><li>2. Iwona Pacwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/155/2024 z 29 listopada 2024 r.</li><li>3. Anna Gąsior, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/25/2025 z 28 stycznia 2025 r.</li></ol> <p>(akta kontroli tom I str. 4-10)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Dochody budżetowe realizowane przez LZOPG były naliczane w kwotach wynikających z decyzji o nałożeniu kar i z umów z najemcami lokali na przejściach granicznych i terminowo ewidencjonowane, z wyjątkiem należności z najmu od dwóch kontrahentów, których termin uregulowania przesunięto na lata następne. Należności te, przypadające za okres od lipca 2022 r. do listopada 2024 r. w kwocie ogółem 40,3 tys. zł, LZOPG ujął w księgach rachunkowych dopiero w trakcie kontroli NIK.

LZOPG dokonał w drodze aneksów do umów, obniżek czynszów 12 najemcom lokali na przejściach granicznych w łącznej kwocie 1360,7 tys. zł. Uzasadnieniem obniżek było m.in. zmniejszenie ruchu podróżnych w związku z wojną w Ukrainie, strajkami przewoźników i zmianą organizacji ruchu. Zmiany w umowach nie były jednak poprzedzone weryfikacją wpływu tych zdarzeń na faktyczną sytuację finansową najemców oraz nie uwzględniały zasad okresowej oceny przesłanek utrzymywania obniżonych stawek czynszu.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

LZOPG na bieżąco monitorował terminowość regulowania należności budżetowych, podejmował prawidłowe działania windykacyjne i analizował postęp w ich egzekucji. Z powodu przyjęcia w umowach najmu nieprawidłowego wskaźnika waloryzacji, wpływy z najmu były niższe o 36,7 tys. zł netto.

Przyjęte do próby kontrolnej wydatki LZOPG były celowe i uzasadnione, przy czym w jednym przypadku wykraczały poza ustalony plan finansowy. Nieprawidłowo – do wydatków majątkowych – zakwalifikowano materiały eksploatacyjne zakupione razem ze środkiem trwałym na kwotę 3 tys. zł, o którą również powiększono wartość tego środka trwałego. LZOPG terminowo regulował zobowiązania wobec dostawców. Zamówienia publiczne realizowano zgodnie z ustawą z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>.

W latach 2022-2024 w LZOPG nie podejmowano skutecznych działań mających na celu ograniczenie opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, w wyniku których możliwe było uzyskanie oszczędności w okresie objętym kontrolą w kwocie ponad 1 mln zł.

Według stanu na 31 października 2024 r. na koncie 080 Środki trwałe w budowie zaewidencjonowanych było 36 inwestycji budowlanych na kwotę 11 223,7 tys. zł. W 27 przypadkach dotychczasowa realizacja tych zadań polegała na opracowaniu w latach 2012-2024 dokumentacji projektowej lub programu funkcjonalno-użytkowego (3456,1 tys. zł), w pięciu – koncepcji programowo-przestrzennej (1725,6 tys. zł, w latach 2020-2024), w dwóch – zarówno koncepcji (116,6 tys. zł), jak i dokumentacji projektowej (653,5 tys. zł), w dwóch – poniesiono inne wydatki (wykup gruntów, budowa dróg dojazdowych). Dokumentacja niektórych zadań była aktualizowana, nawet kilkakrotnie, co wiązało się z koniecznością ponoszenia kolejnych wydatków budżetowych, co nie przełożyło się na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Ponadto w programach niektórych inwestycji, opracowanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>4</sup>, jako zakres rzeczowy inwestycji przyjęto opracowanie jej koncepcji lub dokumentacji projektowej, co było niezgodne z przepisami ww. rozporządzenia.

NIK ocenia jako niegospodarne zlecenie opracowania dokumentacji projektowej zadań inwestycyjnych pomimo braku decyzji właściwego dysponenta o zakwalifikowaniu danego zadania do realizacji, a tym samym zapewnieniu środków finansowych na ten cel. W latach 2022-2024 opracowano dokumentacje projektowe dla 14 zadań na kwotę 1902 tys. zł, z których tylko dwa przewidziane zostały do realizacji w 2025 r.

Nie prowadzono, np. w trakcie corocznych inwentaryzacji środków trwałych w budowie, analiz tych inwestycji pod kątem możliwości ich kontynuowania i wykorzystania opracowanych materiałów. Analiza przeprowadzona w trakcie kontroli wykazała, że 10 zadań na kwotę 1532 tys. zł nie będzie kontynuowane, a opracowana dokumentacja z uwagi na zmiany potrzeb służb granicznych nie zostanie wykorzystana i nie jest zasadne jej aktualizowanie.

Kontrola realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na rozbudowie mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków w Drogowym Przejściu Granicznym w Hrebennem<sup>5</sup>, wykazała m.in. nierzetelne dokumentowanie przebiegu robót budowlanych w zakresie odbioru prac zanikających

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji.

<sup>5</sup> Dalej: rozbudowa oczyszczalni ścieków.

i ulegających zakryciu. Ponadto LZOPG dokonał odbioru końcowego zadania i wypłacił całość wynagrodzenia umownego w wysokości 3383,6 tys. zł, pomimo niewyegzekwowania od wykonawcy księzek obmiarów, nieprzeprowadzenia rozruchu technologicznego i nieprzedłożenia przez wykonawcę wyników badania ścieków oczyszczonych, co stanowiło umowne warunki odbioru robót i dokonania płatności.

Poziom zatrudnienia zapewniał właściwą realizację zadań nałożonych na LZOPG. Wydatki na wynagrodzenia wykonano w granicach limitów określonych w planie finansowym, a nagrody uznaniowe przyznawano zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami. W latach 2022-2024 nie zlecano wykonania zadań na podstawie umów cywilnoprawnych.

NIK opiniuje pozytywnie objęte badaniem sprawozdania, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 za: 2022 r., 2023 r. i III kwartał 2024 r., w których nie ujęto wszystkich przypadających LZOPG należności budżetowych oraz Rb-N za 2022 r., w którym niepoprawnie zakwalifikowano należności w układzie podmiotowym. Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone w określonych przepisami terminach, na podstawie danych zawartych w księgach rachunkowych, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 za 2023 r. i III kwartał 2024 r., w których nie wykazano pełnej kwoty należności z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

#### **1. Realizacja dochodów budżetowych i podejmowanie działań windykacyjnych**

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Na koniec listopada 2024 r. dochody wykonane przez LZOPG wynosiły 3326,7 tys. zł i były mniejsze od zaplanowanych o 279,4 tys. zł. Dochody te były o 8,9% większe od dochodów wykonanych w 2022 r. i o 3,9% mniejsze od zrealizowanych w 2023 r.

Dochody pochodziły w większości z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Stanowiły od 98,3% (w 2023 r.) do 94,7% (na koniec listopada 2024 r.) kwoty dochodów ogółem i wynosiły na koniec: 2022 r. 2983,1 tys. zł, 2023 r. 3401,2 tys. zł i na dzień 30 listopada 2024 r. 3151,3 tys. zł. Do wzrostu dochodów z powyższego tytułu w 2023 r. w stosunku do roku poprzedniego przyczynił się w szczególności: wzrost cen najmu w wyniku zwaloryzowania stawek czynszów oraz odzyskanie należności dochodzonych na drodze sądowej (19,6 tys. zł). Zmniejszenie dochodów z najmu w 2024 r. wynikało z podpisania aneksów obniżających czynsze za wynajem lokali.

W latach 2022-2024 łączna kwota obniżek wynikających z podpisania 36 aneksów do umów zawartych z dwunastoma najemcami lokali na przejściach granicznych, będących w zarządzie LZOPG, wynosiła 1360,7 tys. zł. Obniżki czynszu były dokonywane na wnioski najemców, w których wskazywali oni na ograniczenie działalności i spadek przychodów w wyniku: wybuchu wojny w Ukrainie, zmniejszenia ruchu granicznego spowodowanego protestem rolników, ograniczonego dostępu podróźnych do lokali w wyniku zmiany organizacji ruchu na przejściach. Obniżki czynszu stanowiły od 6% do 99,3% kwoty czynszu pierwotnego. Największa kwotowo obniżka czynszu

---

<sup>6</sup> 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.

miesięcznego wynosiła 38,3 tys. zł (przy kwocie czynszu 40,3 tys. zł). Kwota łączna obniżki dla poszczególnych najemców, począwszy od 2022 r. wahała się w przedziale od 1,6 tys. zł do 749,1 tys. zł. Jako okres obowiązywania obniżek w aneksach do umów najmu wskazywano konkretną datę lub „czas ustania przyczyny obniżki”. Według stanu na koniec 2024 r. okres obniżenia czynszu wynosił od 20 dni do 25 miesięcy. Obniżki czynszu nie były poprzedzone udokumentowaną analizą zmniejszenia przychodów najemców z prowadzonej działalności. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie został zawarty w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 395-403, tom III str. 46-73, 478-482, 617-619)

Znaczny, w stosunku do lat 2022-2023, wzrost w 2024 r. (do 30 listopada) wpływów z usług (z odpowiednio 4,1 tys. zł i 0,5 tys. zł do 101,2 tys. zł) wynikał m.in. z większych wpływów z odsprzedaży energii i mediów na potrzeby żołnierzy zakwaterowanych przejściowo w części nieruchomości drogowego przejścia granicznego (dalej: DPG) oraz energii elektrycznej zużytej przez najemców lokali na przejściach granicznych.

(akta kontroli tom III str. 46-73)

Nie wszystkie należne LZOPG dochody były ujęte w księgach rachunkowych. W związku z podpisaniem w lipcu 2022 r. i w czerwcu 2023 r. aneksów do umów najmu zawartych z Wołyńskim oraz z Lwowskim Urzędem Celnym, odraczających termin bieżących płatności należności z tytułu czynszów, LZOPG zaprzestał ich naliczania. Opis ustaleń w tym zakresie zawarty został w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 74-95)

**1.2.** W latach 2022-2024 obowiązywał regulamin określający zasady najmu i dzierżawy nieruchomości będących w trwałym zarządzie LZOPG<sup>7</sup>. Uregulowano w nim m.in. zasady wynajmowania/wydzierżawiania nieruchomości w drodze przetargu oraz w drodze bezprzetargowej. Nie zawarto w nim zasad ustalania ceny najmu/dzierżawy w przypadku ubiegania się o zawarcie umowy przez dotychczasowych najemców/dzierżawców. Zastępca Dyrektora do Spraw Inwestycji wyjaśnił, że określone zgodnie z § 2 ust. 9 Regulaminu zasady ustalania ceny wywoławczej czynszu najmu/dzierżawy, były stosowane również w przypadku procedury bezprzetargowej. Cena czynszu w przypadku procedury bezprzetargowej była ustalana na podstawie średniej ceny najmu na danym przejściu granicznym i obejmowała wszystkie media lub składała się z części stałej i zmiennej będącej rozliczeniem zużycia mediów, o ile była możliwość ich opomiarowania.

Według stanu na 18 listopada 2024 r. LZOPG dysponował lokalami przeznaczonymi na wynajem, które znajdowały się w terenie przejść granicznych województwa lubelskiego, o łącznej powierzchni 2761,32 m<sup>2</sup>, z czego powierzchnia niewynajętych lokali wynosiła 505,17 m<sup>2</sup> (18,3% powierzchni przeznaczonej na wynajem). Wolne pomieszczenia znajdowały się w:

- DPG w Hrebennem, o łącznej powierzchni 48,95 m<sup>2</sup> z przeznaczeniem pod działalność gospodarczą w zakresie obsługi ruchu granicznego (agencja celna);
- DPG w Kukurykach (Terminalu Samochodowym Koroszczyń), o łącznej powierzchni 435 m<sup>2</sup> z przeznaczeniem pod działalność gospodarczą w zakresie obsługi ruchu granicznego (obsługa sanitariatów);

---

<sup>7</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 15 Dyrektora LZOPG z 28 maja 2021 r., dalej: Regulamin najmu i dzierżawy.

- DPG w Zosinie, o łącznej powierzchni 21,22 m<sup>2</sup> z przeznaczeniem pod działalność gospodarczą w zakresie obsługi ruchu granicznego (pośrednictwo finansowe, usługi poligraficzne).

W celu wynajmu ww. powierzchni na stronie internetowej LZOPG zamieszczono ogłoszenia informujące o wolnych lokalach do wynajęcia<sup>8</sup> oraz ogłoszenia przetargu na ich najem<sup>9</sup>. Informacje w ww. zakresie zamieszczono ponadto w lokalnej prasie.

W latach 2022-2024 przedmiotem najmu, poza pomieszczeniami, były również m.in. nieruchomości gruntowe, powierzchnie reklamowe oraz kanalizacje teletechniczne.

(akta kontroli tom I str. 361-394, 660)

Na podstawie analizy ewidencji sprzedaży oraz 60 faktur wystawionych w lipcu 2024 r. przez LZOPG<sup>10</sup> ustalono, że należności z nich wynikające zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej wysokości, w dniu ich wystawienia przez Wydział Finansowy.

Główna Księgowa wyjaśniła, że kompletność danych w ewidencji księgowej w zakresie należności z tytułu czynszów najmu/dzierżawy weryfikowano na podstawie przekazanych przez Wydział Utrzymania umów z kontrahentami. Dodatkowo przed zakończeniem umowy pozyskiwano informacje od Wydziału Utrzymania, czy umowa ulegnie przedłużeniu czy zostanie rozwiązana.

(akta kontroli tom I str. 404-405, tom VI str. 146-160)

Analiza należności wynikających z sześciu umów najmu zawartych w latach 2022-2024<sup>11</sup>, które zaewidencjonowano w 2024 r. (do 30 listopada) w łącznej kwocie 842,3 tys. zł, wykazała, że należności te zostały ujęte w ewidencji księgowej terminowo oraz w wysokości wynikającej z postanowień umownych. W sześciu umowach najmu przyjęto niewłaściwy wskaźnik, na podstawie którego dokonano waloryzacji czynszów, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 406-536, 649)

Analiza dokumentacji dotyczącej wyboru sześciu najemców wykazała, że:

- w pięciu przypadkach wynajmu dokonano w trybie bezprzetargowym, a w jednym w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego;
- podstawą zawarcia umów w trybie bezprzetargowym były wnioski złożone przez trzech dotychczasowych i dwóch potencjalnych najemców<sup>12</sup>;
- w jednym przypadku wniosek o przedłużenie okresu obowiązywania umowy najemca złożył w terminie dłuższym niż trzy miesiące oraz dwóch – w terminie krótszym niż trzy miesiące przed upływem terminu zakończenia umowy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w przypadku wynajmu lokalu w trybie przetargu pisemnego powołano komisję przetargową oraz podano do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu na stronie internetowej LZOPG. W postępowaniu uczestniczył jeden oferent, którego oferta została wybrana. Oferent przed terminem przetargu wniósł wadium w formie pieniężnej w wysokości dwukrotności

---

<sup>8</sup> Ogłoszenie z 14 czerwca 2023 r. oraz 17 kwietnia 2024 r.

<sup>9</sup> Ogłoszenia o przetargu m.in. z 21 maja i 29 sierpnia 2024 r.

<sup>10</sup> Tj. 59 faktur wystawionych w związku z zawartymi umowami najmu i dzierżawy oraz jedna – z tytułu sprzedaży złomu.

<sup>11</sup> Umowy nr: 1/N/22 z 31 stycznia 2022 r., 13/N/22 z 16 lipca 2022 r., 1/N/23 z 10 lutego 2023 r., 9/N/23 z 20 czerwca 2023 r., 14/N/23 z 4 grudnia 2023 r. oraz 1/N/24 z 30 stycznia 2024 r.

<sup>12</sup> Wnioski dotyczyły najmu nieruchomości gruntowej pod linię kablową oraz kanalizacji teletechnicznej.

ceny wywoławczej oraz złożył kompletny formularz ofertowy wraz z wymaganymi dokumentami i oświadczeniami. Z przeprowadzonego przetargu komisja przetargowa sporządziła protokół, który został zatwierdzony przez Dyrektora LZOPG;

- wysokość ceny wywoławczej czynszu najmu lokalu, wobec którego ogłoszono przetarg, ustalono na poziomie wysokości czynszów najmu obowiązujących w LZOPG z uwzględnieniem jego lokalizacji;
- ceny najmu w trybie bezprzetargowym określono na poziomie czynszów wynikających z poprzednich umów z uwzględnieniem waloryzacji oraz na podstawie cen obowiązujących w danej lokalizacji;
- w dwóch analizach sporządzonych przez pracownika LZOPG w zakresie określenia ceny najmu zawarto informację o braku kosztów związanych z najmem, w jednej wskazano kwotę średniomiesięcznych kosztów mediów wraz z podatkiem od nieruchomości oraz w trzech nie zawarto kalkulacji kosztów w tym zakresie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- przed zawarciem umów najemcy wnieśli wymagane kaucje za przedmiot najmu w wysokości co najmniej dwukrotności czynszu najmu brutto;
- przed zawarciem czterech umów najmu na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup> wystąpiono do Wojewody Lubelskiego oraz właściwego miejscowo starosty o wyrażenie zgody na oddanie w najem nieruchomości i zawarcie umów najmu. Przed zawarciem dwóch pozostałych umów nie było takiego obowiązku;
- we wszystkich przypadkach zawiadomiono Wojewodę Lubelskiego oraz właściwego miejscowo starostę o zawarciu umów;
- w czterech przypadkach umowy zawarto na czas nieoznaczony oraz w dwóch – na okres do trzech lat;
- w umowach najmu zawarto postanowienia dotyczące m.in. sposobu wykorzystania nieruchomości, sposobów i terminów ustalania i regulowania należności, waloryzacji stawek czynszu, obowiązku utrzymania lokalu w należytym stanie (technicznym, sanitarnym i porządkowym), zasad dokonywania remontów, modernizacji lokali i rozliczania kosztów tych prac, zwrotu lokalu po upływie okresu najmu, możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy oraz naliczania kar umownych za nienależyte wywiązywanie się ze zobowiązań umownych;
- w dwóch umowach najmu<sup>14</sup> wskazano, że w przypadku opóźnień w zapłacie fakturowanych należności naliczane będą odsetki za opóźnienie, a powinny być odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych. Dyrektor i Zastępca Dyrektora wyjaśnili, że we wszystkich umowach najmu/dzierżawy zawartych do 30 września 2022 r. LZOPG w przypadku opóźnień w zapłacie należności stosował odsetki ustawowe. Opinia prawna w przedmiocie naliczania odsetek sporządzona we wrześniu 2022 r. na potrzeby LZOPG wskazała na możliwość stosowania odsetek w transakcjach handlowych jako korzystniejszych. Od 1 stycznia 2023 r. umowy najmu zawierają zapis o odsetkach w transakcjach handlowych.

(akta kontroli tom I str. 361-366, 417-535, 649, 660-664)

**1.3.** Należności z tytułu dochodów budżetowych wynosiły: 1032,6 tys. zł na 31 grudnia 2022 r., 991 tys. zł na 31 grudnia 2023 r. i 1010,9 tys. zł na 30 września 2024 r., a zaległości odpowiednio: 980,2 tys. zł (94,9%), 933,7 tys. zł (94,2%)

<sup>13</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

<sup>14</sup> Umowy najmu nr: 1/N/22 z 31 stycznia 2022 r. oraz 13/N/22 z 16 lipca 2022 r.

i 924,2 tys. zł (91,4%). Ponad 50% zaległości stanowiły nieuregulowane należności w kwocie 470 tys. zł z tytułu kar umownych naliczonych kontrahentowi za nieterminowe usunięcie awarii i usterek systemu kamer termowizyjnych zainstalowanych na przejściu granicznym w ramach obowiązków gwarancyjnych wynikających z umowy. Według informacji z wykonania dochodów LZOPG za III kwartał 2024 r., kontrahent odmówił zapłaty kar i skierował sprawę do sądu w ramach zawezwania do próby ugodowego rozstrzygnięcia sporu.

W okresie objętym kontrolą zmniejszył się udział należności z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych z 27,1% do 12,5%, a zwiększył z tytułu odsetek z 21,5% do 34,9%, co było spowodowane m.in. opisaną w pkt 1.1. zmianą umów z najemcami.

(akta kontroli tom I str. 395-403, tom III str. 74-95, 96)

Analiza siedmiu zaległości na kwotę łączną 68,6 tys. zł wykazała, że LZOPG na bieżąco podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie należności budżetowych. Polegały one w szczególności na wysyłaniu wezwań do zapłaty, naliczaniu odsetek i wysyłaniu not odsetkowych, a w przypadku nieskuteczności podejmowanych działań przekazywaniu dokumentacji nieuregulowanych należności kancelarii świadczącej obsługę prawną, celem skierowania na drogę postępowania egzekucyjnego. LZOPG monitorował postęp w egzekucji należności, wnioskował o ponowne wszczęcie postępowań egzekucyjnych w przypadku ich umorzenia oraz analizował przesłanki dotyczące odpowiedzialności członków zarządu za zaległości spółki<sup>15</sup>.

(akta kontroli tom III str. 97-103, 140-143)

W okresie objętym kontrolą LZOPG nie udzielał ulg w spłacie należności oraz nie dokonywał odpisów należności z ksiąg rachunkowych z powodu przedawnienia.

(akta kontroli tom III str. 138-139, 602-610)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LZOPG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** LZOPG na podstawie 36 aneksów do umów najmu dokonał obniżek czynszu 12 najemcom prowadzącym działalność gospodarczą na przejściach granicznych, na łączną kwotę 1 360 740,80 zł, pomimo tego, że najemcy nie udowodnili wystąpienia przesłanek do obniżenia czynszu. LZOPG obniżył czynsze bez uprzedniej, udokumentowanej analizy wystąpienia „rażącej straty” i faktycznego spadku przychodów z prowadzonej przez nich działalności z powodu występującej na granicy RP sytuacji związanej z: wojną w Ukrainie, strajkiem rolników czy zmianą organizacji ruchu. W aneksach do umów nie ustalono zasad okresowej oceny przesłanek utrzymywania obniżonych stawek czynszu.

W LZOPG, przywołując jako podstawę obniżek czynszu art. 357<sup>1</sup> i art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>16</sup>:

- nie żądano przedłożenia przez najemców dokumentów wskazujących, że „zmiana stosunków” wynikająca m.in. z wojny w Ukrainie oraz z sytuacji na przejściu polsko-białoruskim spowoduje groźbę rażącej straty oraz nie ustalono wielkości straty najemców uznawanej za rażącą i nie uzależniono od tej kwoty wielkości udzielonej obniżki czynszu;

<sup>15</sup> Art. 299 § 1 ustawy z dnia 15 września 2020 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.), dalej: Ksh.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm., dalej: Kc.

- zarówno przed zawarciem aneksu do umowy, jak i w trakcie jego obowiązywania, nie żądano od najemców informacji i dowodów potwierdzających zmniejszenie osiągniętych przychodów oraz nie ustalono wielkości spadku przychodów, jaką należy przyjąć za znaczącą oraz zależnej od niej wielkości udzielonej obniżki.

Dyrektor wyjaśniła, że LZOPG nie żądał przedłożenia przez najemców dokumentacji potwierdzającej wystąpienie groźby rażącej straty, gdyż przepis art. 357<sup>1</sup> Kc takiego obowiązku nie nakłada, a ponadto z uwagi na fakt, iż nadzwyczajna zmiana stosunków jako przesłanka zastosowania art. 357<sup>1</sup> dotyczyła stosunków społecznych i gospodarczych oraz miała charakter powszechny, wyjątkowy, niespotykany w normalnym toku spraw. LZOPG przy pomocy informacji pozyskiwanych od służb granicznych wiedział, jak kształtuje się sytuacja na przejściach granicznych, co konfrontował z wnioskami najemców. LZOPG w każdym przypadku ustalał obniżenie czynszu z kontrahentem, co pozwalało na zabezpieczenie prawidłowej pracy przejścia granicznego w przypadku wypowiedzenia lub rozwiązania umowy, jak również pozwalało na unikanie postępowania sądowego. W kwestii zastosowania art. 700 Kc Dyrektor stwierdziła, że przesłankami obniżenia czynszu są okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i okoliczności, które nie dotyczą dzierżawcy, oraz znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy. Ocena, czy zmniejszenie zwykłego przychodu jest znaczne, zależy od konkretnego przypadku. Z treści art. 700 Kc wynika roszczenie dzierżawcy w stosunku do wydzierżawiającego o obniżenie czynszu, w razie zaistnienia objętych jego hipotezą okoliczności niezależnych od dzierżawcy. Bezsprzecznie okoliczności w postaci wojny na Ukrainie oraz protestów w obrębie przejść granicznych były sytuacjami wyjątkowymi i bezprecedensowymi, a sytuacja na przejściach granicznych była monitorowana przez LZOPG.

Poprzedni Dyrektor, pełniący funkcję do 30 czerwca 2024 r.<sup>17</sup>, wyjaśnił, że działania LZOPG miały na celu zapewnić ciągłość odpraw na przejściach granicznych. Kierownicy przejść granicznych na bieżąco monitorowali sytuację i przekazywali w tym zakresie informacje do kierownika zespołu eksploatacji.

NIK zauważa, że stosownie do art. 6 Kc na najemcach, a nie na LZOPG, ciążył obowiązek udowodnienia istnienia wszystkich przesłanek uzasadniających obniżenie czynszu. Oprócz znanych stronom umów najmu nadzwyczajnych okoliczności, obniżka czynszu wymagała wykazania ich wpływu na sytuację majątkową poszczególnych najemców. LZOPG nie uzależnił obniżenia czynszów od przedłożenia stosownych dowodów przez najemców. Zdaniem NIK zawarte umowy nie mogą być uznane za umowy dzierżawy, więc podstawą prawną obniżki czynszu nie mógł być art. 700 Kc. Przedmiotem ww. umów były lokale, a przedmiotem dzierżawy może być tylko rzecz przynosząca ze swej natury lub przeznaczenia pożytki. To nie lokal stanowił przedmiot stosunku prawnego z klientami drugiej strony umów zawieranych przez LZOPG, wobec czego nie można uznać, że lokal przynosi dochody na podstawie stosunku prawnego, a więc pożytki cywilne<sup>18</sup>. Odnosząc się do oceny możliwości zastosowania normy z art. 357 1 § 1 Kc, należy wskazać, że znaczenie ma nie tylko sam charakter zdarzenia, lecz również charakter jego faktycznych skutków w kontekście ustawowego pojęcia nadzwyczajnej zmiany stosunków. Przesłanka „rażącej

---

<sup>17</sup> Dalej: Poprzedni Dyrektor.

<sup>18</sup> Wyrok SN z 14 grudnia 2017 r., V CSK 121/17, LEX nr 2460480. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2007 r., V CSK 476/06, LEX nr 315289; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 244/12, Lex 1283382.

straty” ma charakter autonomiczny i powinno się jej oceniać w kontekście konkretnego zobowiązania. W tym celu konieczne jest porównanie aktualnej i pierwotnej wartości świadczeń, a także dokonanie oceny całokształtu skutków wykonania zobowiązania dla majątku strony, przy uwzględnieniu celu zobowiązania i korzyści, jakich strona mogła się spodziewać z jego wykonania.

(akta kontroli tom I str. 395-403, tom III str. 478-482, tom VI str. 146-158, 166-171, 348, 356-357, 467-468, 477)

**2.** W księgach rachunkowych LZOPG nie ujęto należności z tytułu najmu lokali na rzecz Lwowskiego i Wołyńskiego Urzędu Celnego w łącznej kwocie 40 280,91 zł.

Ustalono, że począwszy od maja 2022 r. i od lipca 2023 r. (do 30 listopada 2024 r.) LZOPG nie naliczał i nie ujmował w księgach rachunkowych dochodów z tytułu najmu należnych mu odpowiednio od Wołyńskiego Urzędu Celnego (w kwocie 90,92 zł miesięcznie) i od Lwowskiego Urzędu Celnego (w kwocie 2203,67 zł miesięcznie), na podstawie umów najmu nr 12/2015 zawartej 1 grudnia 2015 r. i nr 220 zawartej 10 grudnia 2021 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>19</sup> w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Według art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup>, jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zastępca Dyrektora oraz Główna Księgową wyjaśnili, że brak naliczeń w księgach rachunkowych LZOPG należności z tytułu najmu wynikających z ww. umów, wynikał z braku faktur za najem pomieszczeń dla ukraińskich służb granicznych w Dołhobyczowie i w Zosinie, na podstawie których pracownik Wydziału Finansowego dokonałby stosownych naliczeń w księgach. Faktury za najem pomieszczeń nie zostały wystawione w związku z zawartymi do tych umów aneksami, zgodnie z którymi faktury za okres odroczenia płatności zostaną wystawione w ciągu 14 dni po ogłoszeniu zakończenia stanu wojennego w Ukrainie, z terminem płatności 30 dni od daty wystawienia.

W trakcie kontroli NIK, poleceniem księgowania z 31 grudnia 2024 r. zostały naliczone i ujęte w księgach rachunkowych dochody z tytułu najmu dotyczące powyższych umów na kwotę ogółem 42 575,50 zł, w tym naliczenia za 2022 r. wynosiły 727,36 zł, za 2023 r. 14 313,06 zł i za 2024 r. 27 535,08 zł.

(akta kontroli tom III str. 74-95, 620-621, 627-628, 641, tom VI str. 348, 354)

**3.** Odsetki naliczone od nieterminowych wpłat należności ujmowano na niewłaściwym koncie księgowym, tj. 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych zamiast 750 Przychody finansowe.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających

<sup>19</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup> oraz Polityką rachunkowości LZOPG, odsetki za zwłokę w zapłacie należności ewidencjonuje się na koncie 750 Przychody finansowe.

Główna Księgowa wyjaśniła, że przychody z tytułu odsetek od nieterminowych płatności należności w LZOPG ewidencjonowane są na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, a nie na koncie 750 Przychody finansowe w związku z tym, iż stanowią dochód odprowadzany do budżetu państwa. Ujmowane są one na koncie 720 po stronie Ma w korespondencji z kontem 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych i w momencie wpływu na rachunek bankowy stają się dochodem budżetu państwa. Przychody te są planowane i ściśle związane z przychodami z najmu i dzierżawy, zatem stanowią podstawową działalność jednostki.

NIK zauważa, że Plan kont określony w załączniku nr 3 do przywołanego rozporządzenia jest dedykowany jednostkom budżetowym. Zgodnie z opisem konta 720 służy ono do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w szczególności dochodów, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 10 do rozporządzenia przychody finansowe z tytułu odsetek od nieterminowej zapłaty należności ujmuje się w rachunku zysków i strat w pozycji G – Przychody finansowe, pkt II. Odsetki. Do identyfikacji źródła dochodu służy paragraf klasyfikacji budżetowej.  
(akta kontroli tom III str. 601-610)

**4.** W sześciu umowach najmu i dzierżawy zawarto zapisy dotyczące corocznej waloryzacji czynszu/dzierżawy o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany w ustawie budżetowej na dany rok. Było to niezgodne z art. 5 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego w przypadku, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie w tym zakresie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że nie pamięta szczegółowych informacji i nie posiada dokumentacji w tym zakresie.

Dyrektor oraz zastępca Dyrektora wyjaśnili, że LZOPG jest instytucją budżetową i zasady rozliczeń oparto na ustawie budżetowej.

NIK zauważa, że skutkiem przyjęcia niewłaściwego wskaźnika waloryzacji było zaniżenie należności z tytułu czynszów najmu o kwotę 36 702,22 zł netto w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 406-536, 649, 661-664, tom III str. 601-610, tom VI str. 469, 477)

**5.** W trzech (z sześciu badanych) analizach w zakresie określenia ceny najmu nieruchomości będących w trwałym zarządzie LZOPG nie zawarto kalkulacji kosztów związanych z najmem, w tym m.in. kosztów energii elektrycznej, wody, centralnego ogrzewania, wywozu i oprowadzania ścieków. Było to niezgodne z § 2 Regulaminu najmu i dzierżawy oraz przyjętymi zasadami postępowania,

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości jednostek budżetowych.

według których wysokość ceny wywoławczej najmu/ceny najmu ustala się na poziomie wysokości czynszów najmu obowiązujących w LZOPG z uwzględnieniem lokalizacji nieruchomości oraz po przeprowadzeniu analizy kosztów utrzymania nieruchomości, tj. kosztów przewidywanego zużycia energii elektrycznej, wody, odprowadzania ścieków i wywozu odpadów komunalnych.

Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że nie pamięta szczegółowych informacji w ww. zakresie i nie posiada dokumentacji, która umożliwiłaby udzielenie odpowiedzi.

Dyrektor i zastępca Dyrektora do spraw Inwestycji wskazali, że LZOPG realizując swoje zadania statutowe koncentruje się na zapewnieniu jak najsprawniejszej obsługi przejść granicznych. Wynajem lokali jest również podporządkowany temu celowi. Bazą do ustalenia wysokości czynszu dla kolejnej umowy jest cena czynszu płaconego przez dotychczasowego najemcę.

(akta kontroli tom I str. 417-535, 649, tom VI str. 145, 156-157, 469, 477)

**6.** W dwóch przypadkach zawarto umowy najmu z dotychczasowymi najemcami w drodze bezprzetargowej, pomimo złożenia wniosków o zawarcie kolejnej umowy najmu w terminie krótszym niż trzy miesiące przed zakończeniem obowiązujących umów. Dotyczyło to:

- umowy najmu nr 14/N/23 z 4 grudnia 2023 r. – pierwotna umowa najmu (nr 10/N/20 z 30 listopada 2020 r.) obowiązywała do 3 listopada 2023 r., najemca wystąpił o zawarcie kolejnej umowy pismem z 4 września 2023 r. (data wpływu 8 września 2023 r.);
- umowy najmu nr 1/N/23 z 10 lutego 2023 r. – pierwotna umowa najmu (nr 18/N/19 z 20 grudnia 2019 r.) obowiązywała do 31 grudnia 2022 r., najemca wystąpił o zawarcie kolejnej umowy najmu pismem z 27 października 2022 r. (data wpływu 3 listopada 2022 r.).

Zgodnie z § 2 ust. 24 Regulaminu najmu i dzierżawy dotychczasowi najemcy (dzierżawcy) mogą ubiegać się o zawarcie kolejnej umowy na czas oznaczony do 3 lat w drodze bezprzetargowej, pod warunkiem złożenia stosownego wniosku w terminie nie krótszym niż 3 miesiące przed zakończeniem obowiązującej umowy, o ile wywiązywali się z postanowień umowy, a także uzyskania zgody organów, o której mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że nie pamięta szczegółowych danych w ww. zakresie i nie posiada dokumentacji, która umożliwiłaby udzielenie odpowiedzi.

Zastępca Dyrektora do spraw Inwestycji wyjaśnił, że zapis o konieczności złożenia wniosku o przedłużenie najmu znajduje się w każdej zawartej umowie najmu/dzierżawy. LZOPG każdy wniosek rozpatruje indywidualnie, badając każdorazowo potrzeby służb i podróżnych na poszczególnych przejściach.

(akta kontroli tom I str. 417-457, 502-535, tom VI str. 145, 155-156, 465, 477)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

LZOPG ustalał należności z tytułu dochodów budżetowych zgodnie z zapisami umów oraz na bieżąco monitorował terminowość regulowania należności i postęp w ich egzekucji. Informacje dotyczące dochodów wynikające z ksiąg rachunkowych i sprawozdań nie były kompletne, ponieważ nie zawierały naliczeń w łącznej wysokości 40,3 tys. zł wynikających z dwóch umów najmu. LZOPG dokonał obniżek czynszów 12 najemcom w łącznej kwocie 1360,7 tys. zł, bez weryfikacji w zakresie wystąpienia „rażącej straty”. Z naruszeniem obowiązujących przepisów odsetki od nieterminowych wpłat należności ujmowano na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych traktując je tym samym jako działalność podstawową, a nie finansową jednostki. W badanej próbie sześciu umów najmu obowiązujących w latach 2022-2024

określono niewłaściwy wskaźnik waloryzacji, wskutek czego dochody budżetowe z tytułu czynszów zostały zaniżone w 2024 r. łącznie o 36,7 tys. zł.

## OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Realizacja planu finansowego wydatków budżetu państwa

**2.1.** Wydatki LZOPG na koniec listopada 2024 r. wynosiły 53 227,2 tys. zł. Były o 20,3% niższe od poniesionych w 2023 r. i o 15,6% wyższe od wydatków w 2022 r. oraz stanowiły 70,5% planu z ustawy i 64,7% planu po zmianach.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki na zakup dóbr i usług, stanowiące od 44,9% (w 2022 r.) do 51,2% (do końca listopada 2024 r.) oraz wydatki na wynagrodzenia, których udział w ogólnej kwocie wydatków wynosił od 27,4% (w 2023 r.) do 35,5% (do końca listopada 2024 r.). Wydatki majątkowe stanowiły: 16,4% w 2022 r., 10,6% w 2023 r. i 8,6% w 2024 r. (do 30 listopada), przy czym plan wydatków na 30 listopada 2024 r. zrealizowany został w 31,2%. Największe różnice w wykonaniu wydatków dotyczyły wydatków na zakup: energii (§ 4260), usług remontowych (§ 4270) i usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 4390). Według sprawozdań Rb-28 wydatki w § 4260 w 2023 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 233,7% (13 555,7 tys. zł), a w § 4270 o 138,3% (4717,7 tys. zł). Wydatki poniesione do końca listopada 2024 r. w § 4390 (62,7 tys. zł) były wyższe od poniesionych w 2022 r. oraz w 2023 r. odpowiednio o 33,2 tys. zł i 24,3 tys. zł.

Główna Księgowa wyjaśniła, że wzrost wydatków w § 4260 w 2023 r. w stosunku do roku poprzedniego wynikał ze znacznego wzrostu cen energii elektrycznej, jak również oddania do użytkowania nowych obiektów w 2022 r., np. budynku chłodni na DPG Dorohusk. Wzrost wydatków w § 4270 tłumaczyła koniecznością utrzymania w odpowiednim stanie technicznym i użytkowym infrastruktury przejść granicznych, mając na uwadze w szczególności wstrzymanie prac remontowych w 2022 r. ze względu na konieczność zabezpieczenia środków na zakup oleju opałowego i energii elektrycznej, a wzrost wydatków w § 4390 koniecznością sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej budynków na Drogowym i Kolejowym Przejściu Granicznym Terespol, DPG Zosin, Kolejowym Przejściu Granicznym (dalej: KPG) Dorohusk i DPG Dołhobyczów.

(akta kontroli tom III str. 144-155, 273-282, 602-610, 627-628, 630-633)

W latach 2022-2023 plan wydatków z ustawy budżetowej zwiększony został o kwotę 7168,9 tys. zł pochodzącą z rezerw celowych poz. 22 „Budowa, modernizacja i wyposażenie przejść granicznych” (6065,5 tys. zł) i poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” (1103,4 tys. zł). Środki z rezerw celowych wykorzystano w 97,7% (7001,8 tys. zł). Przeznaczono je na realizację inwestycji budowlanych (16 zadań) i zakupy inwestycyjne (26 zadań)<sup>22</sup> oraz na zwiększenie wynagrodzeń pracowników.

Sześcioma decyzjami Wojewody Lubelskiego dokonano w latach 2022-2023 blokady środków w planie finansowym na kwotę 4809,1 tys. zł, w tym pochodzących z rezerw celowych 194,6 tys. zł. Główną przyczyną niewykorzystania środków na wydatki majątkowe w kwocie 834,1 tys. zł (§ 6050 i 6060) były oszczędności wynikające z zawarcia korzystniejszych pod względem finansowym niż planowano umów oraz brak realizacji przez jednego z wykonawców zakresu rzeczowego zadania. Niewykorzystanie pozostałych

<sup>22</sup> Z 16 zadań inwestycyjnych budowlanych trzy, a z 26 zakupów inwestycyjnych siedem zadań zrealizowanych zostało z udziałem środków ujętych w ustawach budżetowych na 2022 r. i na 2023 r.

środków (3975 tys. zł w 2023 r.) wynikało w szczególności: z mniejszego zużycia oleju opałowego i energii elektrycznej oraz niższych kosztów wywozu odpadów komunalnych i ścieków w związku z zawieszeniem ruchu na przejściu granicznym w Sławatyczach.

(akta kontroli tom III str. 153-155, 158, 160-165, 193)

W 2024 r. LZOPG otrzymał środki z rezerwy celowej poz. 22 w łącznej kwocie 6801,8 tys. zł, w tym:

a) w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych 6381,8 tys. zł, na:

- budowę terminala samochodowego w Okopach (ruch towarowy) 4815,9 tys. zł (finansowanie budowy dróg dojazdowych pomiędzy terminalem a DPG w Dorohusku 1415,9 tys. zł i pozyskanie gruntów 3400 tys. zł);
- przebudowę DPG w Dorohusku w związku z przeniesieniem kontroli samochodów ciężarowych na terminal samochodowy w Okopach i doprowadzeniem do przejścia granicznego drogi ekspresowej S12 działania przedprojektowe (411,4 tys. zł);
- rozbudowę terminala samochodowego w Koroszczynie (platforma wjazdowa), działania przedprojektowe w DPG Kukuryki-Kozłowiczy (324,5 tys. zł);
- utworzenie magazynów broni na sześciu przejściach granicznych – roboty budowlane (830 tys. zł);

b) w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych 420 tys. zł, na:

- zakup samochodu przeznaczonego do przewozu psów służbowych wraz z przewodnikiem w DPG Dorohusk-Jagodzin (180 tys. zł);
- zakup urządzenia do analizy całego ziarna oraz nasion oleistych (dwa przejścia graniczne) 240 tys. zł.

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w 96,6%. Wojewoda Lubelski decyzjami z 25 listopada i 18 grudnia 2024 r. zablokował pochodzące z rezerw celowych środki w planie wydatków LZOPG na łączną kwotę 234,4 tys. zł, tj. na:

- realizację zadania budowy terminala samochodowego w Okopach 68,9 tys. zł (pozyskanie gruntów 26,8 tys. zł i budowę dróg 42,1 tys. zł),
- przebudowę DPG w Dorohusku 42,4 tys. zł,
- rozbudowę terminala samochodowego w Koroszczynie 79,7 tys. zł,
- zakup urządzenia do analizy całego ziarna 43,4 tys. zł.

Przyczyną niewykorzystania środków były oszczędności powstałe po podpisaniu lub rozliczeniu umów z wykonawcami, dostawcami i właścicielami gruntów.

(akta kontroli tom III str. 156-157, 193-194, 654)

LZOPG nie wykorzystał ujętych w ustawie budżetowej na 2024 r. środków w § 4009 Grupa wydatków bieżących jednostki (100 tys. zł), § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (5581 tys. zł), otrzymanych w ramach programu Interreg Next Polska-Ukraina 2021-2027 i przeznaczonych na realizację zadania „Zwiększenie przepustowości przejścia granicznego Hrebenne – Rawa Ruska oraz poprawa warunków dla podróżnych przekraczających granicę w DPG Budomierz-Hruszew”. W uzasadnieniu złożonego do Wojewody Lubelskiego wniosku o zablokowanie środków na wydatki w powyższym zakresie z 28 listopada 2024 r. wskazano, że zgodnie z otrzymanymi informacjami od MSWiA (pismo z 15 października 2024 r.) po stronie ukraińskiej brak jest środków na realizację działań związanych z projektem, co uniemożliwiło wszczęcie realizacji zadania i wydatkowania planowanych środków w bieżącym roku.

(akta kontroli tom III str. 193-223)

Główna Księgowa wyjaśniła, że do momentu zawarcia wszystkich umów na realizację ujętych w planie zadań inwestycyjnych nie są składane wnioski o zablokowanie planu wydatków, głównie z powodu ich zabezpieczenia w przypadku konieczności skorzystania z kolejnej z najkorzystniejszych ofert w związku z rezygnacją z podpisania umowy przez wykonawcę wybranego w ramach postępowania. LZOPG wnioskuje o blokadę środków na podstawie pisma w przedmiotowej sprawie otrzymanego z Wydziału Finansów i Budżetu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: LUW). Zauważyła, że LZOPG informuje Wojewodę Lubelskiego o powstałych oszczędnościach we wnioskach o zmianę w planie finansowym.

(akta kontroli tom III str. 193-223, 602-610)

Analiza zapisów w księgach rachunkowych LZOPG w latach 2022-2024 (do końca listopada) wykazała, że w 2023 r. przekroczono plan wydatków w § 4430 „Różne opłaty i składki” i w § 4400 „Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych”, co szerzej opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 224-229, 433-469)

Plan wydatków, które nie wygasły w 2021 r. z upływem roku budżetowego wynosił 1079,1 tys. zł i przeznaczony był na wydatki majątkowe, tj. opłatę podatku VAT od dostawy i montażu stacjonarnych monitorów promieniowania – Program „Druga Linia Obrony” Departament Energii USA – DPG Terespol - Brześć. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-28 NW za 2022 r., plan wydatków nie został zrealizowany.

Kierownik Zespołu Planowania Inwestycji wyjaśniła, że przyczyną niewykorzystania środków było niezakończenie prac budowlano-montażowych przez firmę realizującą w imieniu strony amerykańskiej instalację bramek radiometrycznych w DPG w Terespolu. Ww. firma pod koniec listopada 2022 r. poinformowała, że nie zdoła zakończyć robót i przedłożyć wniosku o płatność w 2022 r. oraz poprosiła o przesunięcie rozliczenia finansowego na 2023 r. W związku z tym środki finansowe na realizację płatności na ww. zadania zostały zabezpieczone w ramach rezerwy celowej budżetu państwa na 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 231, 611-615, 650-652)

W okresie objętym kontrolą LZOPG nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich oraz nie dokonywał wydatków na zakup dóbr i usług przeznaczonych na promocję.

(akta kontroli tom III str. 611-615)

**2.2.** Analiza próby wydatków w kwocie 1452,5 tys. zł poniesionych na podstawie 32 dowodów księgowych wykazała, że zostały one dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym LZOPG, były celowe i gospodarne.

Zakup materiałów eksploatacyjnych ujęto jednak w niewłaściwej klasyfikacji budżetowej (jako wydatki majątkowe), a nabyte wartości niematerialne i prawne na niewłaściwym koncie (013 Pozostałe środki trwałe). W Polityce rachunkowości LZOPG nie zawarto informacji o stosowanych uproszczeniach w zakresie opisu dowodów OT i zasad funkcjonowania wybranych kont księgowych, wskazanych w zakładowym planie kont. Ustalenia w tym zakresie zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom III str. 642)

Analiza 3456 zapisów księgowych dotyczących zobowiązań wobec dostawców dóbr i usług, na kwotę 23 305,9 tys. zł (ujętych na kontach: 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami i 240 Pozostałe rozrachunki w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 listopada 2024 r.), pod kątem terminowości ich płatności wykazała,

że były regulowane terminowo z zachowaniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli tom III str. 643)

W latach 2022-2024 (do 30 listopada) wydatki LZOPG na energię elektryczną, w tym usługi jej dystrybucji wynosiły odpowiednio: 5204 tys. zł, 18 832,8 tys. zł oraz 9851,6 tys. zł. W ww. okresie dokonywano analiz kosztów energii elektrycznej i usług dystrybucji dla potrzeb przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawę energii elektrycznej oraz usług dystrybucji energii elektrycznej.

Badanie opłat na usługi dystrybucji energii elektrycznej w pięciu punktach poboru energii elektrycznej (dalej: PPE)<sup>23</sup> wykazało, że latach 2022-2024 w LZOPG nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej. Ponoszono comiesięczne wysokie opłaty za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej, które wyniosły w latach 2022-2024 łącznie 1028,1 tys. zł; w jednym PPE zastosowano niekorzystną grupę taryfową C22a, podczas gdy w grupie C24 opłaty byłyby niższe ogółem o 80,7 tys. zł. Ponadto stwierdzono niedostosowanie zamówionej mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania. Ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom V str. 266-603)

**2.3.** Szczegółowemu badaniu poddano przeprowadzone w 2023 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi sprzątnięcia pomieszczeń i obiektów LZOPG (408,7 tys. zł) w trybie podstawowym. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp. Przy wyborze ofert kierowano się najniższą ceną. Wydatki na realizację ww. zamówienia wyniosły łącznie 410,5 tys. zł<sup>24</sup>.

W umowach zawartych w wyniku przeprowadzonego postępowania nałożono na wykonawców obowiązki w zakresie zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę oraz przedłożenia przez wykonawcę m.in. poświadczonych kopii umów o pracę. Ww. obowiązki zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom II str. 524-545)

**2.4.** Według sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 za lata 2022-2023, LZOPG realizował działania w funkcji 2. – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, zadaniu 2.5. W – Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP, podzadaniu 2.5.3.W – Funkcjonowanie przejść granicznych, tj. m.in. działanie 2.5.3.2.W – Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych. Celem działania było zapewnienie efektywnego funkcjonowania przejść granicznych, a miernikiem wydatki na utrzymanie przejść granicznych w stosunku do powierzchni przejść granicznych (w zł/m<sup>2</sup>). Wykonanie miernika w 2022 r. wynosiło 37,79 zł/m<sup>2</sup> (o 1,59 zł więcej i 0,05 zł mniej niż planowano odpowiednio w ustawie budżetowej i planie po zmianach), a w 2023 r. 58,59 zł/m<sup>2</sup> (o 3,42 zł i 4,1 zł mniej niż planowano odpowiednio w ustawie budżetowej i planie po zmianach).

Wykonanie mierników realizacji zadania 2.5 mającego na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania przejść granicznych, mierzonych jako :

---

<sup>23</sup> Analizie poddano PPE nr: WO-5-666 – Przejście Graniczne w Terespolu, WO-5-711 – Przejście Graniczne w Kukurykach, WO-5-670 – Terminal Samochodowy T-1 w Koroszczynie, WO-5-671 - Terminal Samochodowy T-2 w Koroszczynie oraz WO-5-550 - Przejście Graniczne w Sławatyczach.

<sup>24</sup> Wartość umowy uległa zwiększeniu o 1,8 tys. zł w związku ze zwiększeniem powierzchni do sprzątnięcia o dwa pomieszczenia.

- stosunek kosztów utrzymania przejść granicznych do liczby odprawionych osób i towarów wynosiło 4,03 zł/os w 2022 r., 5,76 zł/os w 2023 r., a towarów 35,85 zł/szt. w 2022 r. 48,16 zł/szt. w 2023 r.;
- stosunek średniej dobowej liczby odprawianych osób do dobowej przepustowości przejść granicznych (w %, os/os) wynosił 32,33% (26029/80516) w 2022 r., a w 2023 r. 35,69% (28740/80516 os/os).

W załączonych do ww. sprawozdań uzasadnieniach odchyień mierników, odchylenia od planowanej ich wielkości tłumaczono, w szczególności: znacznym zwiększeniem liczby osób przekraczających granicę w związku z wybuchem wojny w Ukrainie, migracją wtórną związaną z trudną sytuacją w Ukrainie, zmniejszeniem liczby odprawianych towarów, protestem przewoźników, zmianami w wysokości kosztów spowodowanymi w szczególności wahaniami cen zakupionych materiałów (głównie paliwa) oraz oszczędnościami powstałymi w wyniku przeprowadzanych postępowań o zamówienie publiczne

(akta kontroli, tom III str. 395-432)

**2.5.** Zobowiązania LZOPG na koniec 2022 r. i 2023 r. wyniosły odpowiednio: 1294,9 tys. zł i 2076,7 tys. zł. Wynikały głównie z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników i pochodnych oraz kosztów zużycia energii elektrycznej w grudniu. Zobowiązania na koniec listopada 2024 r. wyniosły 1891,7 tys. zł i dotyczyły w szczególności pochodnych od wynagrodzeń, usług remontowych i wydatków majątkowych. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne<sup>25</sup>.

(akta kontroli tom III str. 273-282)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LZOPG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** Wydatki w kwocie 509,05 zł dokonane zostały w 2024 r. z przekroczeniem planu finansowego, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Z przekroczeniem planu poniesiono w dniach 27 i 28 grudnia 2024 r. wydatki na opłaty za polisy ubezpieczeniowe (596 zł) oraz pobór wody i odprowadzenie ścieków bytowych (117 zł). Plan wydatków wynosił 549 500 zł, a wykonanie wydatków do 26 grudnia 2024 r. 549 296,05 zł. Po dokonaniu ww. wydatków przekroczenie wyniosło ogółem 509,05 zł.

Wydatki na opłaty za polisy ubezpieczeniowe nr: COR443018, COR443019, COR443020 i COR433158 w łącznej kwocie 592 zł były nieuzasadnione, zobowiązanie z tego tytułu nie wynikało z ksiąg rachunkowych (zostało wyksięgowane 21 grudnia 2023 r.), z uwagi na anulowanie tych polis przez ubezpieczyciela, w związku z zawarciem nowych umów. Zwrotu środków na konto LZOPG dokonano 29 grudnia 2023 r.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w związku ze zwiększeniem obowiązków związanych z końcem roku budżetowego zostały one przez pomyłkę przekazane do zapłaty przez Kierownika Wydziału Finansowego, w efekcie czego doszło do przekroczenia planu finansowego wydatków w § 4430 Różne opłaty i składki. W momencie zauważenia błędu (po zaksięgowaniu wyciągu z poprzedniego dnia) Kierownik Wydziału Finansowego dokonał 28 grudnia 2023 r. zwrotu na

<sup>25</sup> Według sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28 za: 2022 r., 2023 r. oraz listopad 2024 r.

rachunek LZOPG niesłusznie przelanej kwoty za ww. polisy. Wystosowano również prośbę do towarzystwa ubezpieczeniowego o zwrot nienależnie przelanych kwot. Uznanie rachunku LZOPG w wyniku ww. działań nastąpiło 29 grudnia 2023 r. Dokonanie wydatków 28 grudnia 2023 r. wynikało z braku wiedzy o zaistniałym w dniu poprzednim przekroczeniu, które można było stwierdzić po zaksięgowaniu wyciągu bankowego z poprzedniego dnia. Pomimo zaistniałej sytuacji plan finansowy wydatków w § 4430 Różne opłaty i składki na 31 grudnia 2023 r. nie wykazywał żadnych przekroczeń.

(akta kontroli tom III str. 433-469, 602-610, 671-672, 724-725)

**2.** Plan wydatków § 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych został zmniejszony 27 grudnia 2023 r. o kwotę 28 358,55 zł (do kwoty 375 641,45 zł), pomimo jego wykorzystania (wydatki w tym paragrafie na ten dzień wynosiły 404 000 zł). Zmniejszenia planu finansowego dokonano na podstawie decyzji Wojewody Lubelskiego nr 821 z dnia 27 grudnia 2023 r. wydanej zgodnie z wnioskiem LZOPG z 22 grudnia 2023 r.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w związku ze zwiększeniem obowiązków związanych z końcem roku budżetowego przelew z rachunku ZFŚS na rachunek wydatków LZOPG został przekazany do zapłaty przez Kierownika Wydziału Finansowego w dniu 28 grudnia 2023 r. Pomimo zaistniałej sytuacji plan finansowy wydatków w § 4440 na 31 grudnia 2023 r. nie wykazywał żadnych przekroczeń.

(akta kontroli tom III str. 224-230, 602-610)

**3.** Zakupione wartości niematerialne i prawne (licencje oprogramowania) o wartości 9606,67 zł zostały ujęte na niewłaściwym koncie księgowym, tj. na koncie 013 Pozostałe środki trwałe, pomimo że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości jednostek budżetowych oraz Polityką rachunkowości LZOPG, do ujmowania zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych służy konto 020 Wartości niematerialne i prawne.

Główna Księgowa wyjaśniła, że na koncie 013 Pozostałe środki trwałe ujmowano wartości niematerialne i prawne, których wartość nie przekraczała ustalonej w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>26</sup>, tj. 10 tys. zł. Pomimo nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych, nie zaburzyło to prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych.

W trakcie kontroli NIK, poleceniem księgowania w dniu 31 grudnia 2024 r., dokonano przeksięgowania wartości niematerialnych i prawnych na właściwe konto 020 Wartości niematerialne i prawne w łącznej kwocie 252 641,32 zł.

(akta kontroli tom III str. 1-45, 602-610, 639)

**4.** W 2022 r. ze środków ujętych w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych sfinansowano zakup zapasu materiałów eksploatacyjnych na kwotę 3066,39 zł do zakupionego urządzenia wielofunkcyjnego. W ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego ze środków z rezerwy celowej poz. 22 „Budowa, modernizacja i wyposażenie przejść granicznych” (przyznanych decyzją Wojewody Lubelskiego nr 278 z 28 czerwca 2022 r.), LZOPG zakupił urządzenie wielofunkcyjne za kwotę 27 914,90 zł, obejmującą również materiały eksploatacyjne, tj. osiem tuszy (po dwa w czterech kolorach) za łączną kwotę 5805,60 zł i dziewięć papierów w rolce (o wymiarach: 914 mm x 50 m 80 gsm-

<sup>26</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 278.

jedna rolka, 594 mm x 50 m 80 gsm – jedna rolka, 420 mm x 50 m 80 gsm – dwie rolki, 297 mm x 50 m 80 gsm – pięć rolek) za łączną kwotę 367,77 zł.

Według rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 r. Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>27</sup>, zakupy inwestycyjne należy klasyfikować m.in. w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Zakupy te odnoszą się do środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie.

Główna Księgowa oraz Kierownik Zespołu Planowania Inwestycji wyjaśnili, że zakup urządzenia wielofunkcyjnego podyktowany był umożliwieniem digitalizacji posiadanej dokumentacji projektowej w wersji papierowej oraz wydruków wielkopowierzchniowych rysunków z wykonanych dokumentacji projektowych. Umowa o zakup i dostawę materiałów biurowych oraz eksploatacyjnych dla potrzeb LZOPG została już zawarta, nie było możliwości zamówienia w ramach tej umowy materiałów eksploatacyjnych do przedmiotowego urządzenia. Z uwagi na intensywny okres pracy (zbliżający się koniec roku), rozliczenia i zakończenie zadań inwestycyjnych dotyczących m.in. koncepcji programowo-przestrzennych i dokumentacji projektowych, uwzględniono w ramach zamówienia odpowiednią ilość materiałów eksploatacyjnych (tuszy oraz rolek papieru w określonych formatach), niezbędnych do wydajnej, sprawnej i nieprzerwanej pracy urządzenia, a co za tym idzie należytego wykonania przez pracowników powierzonych zadań.

Poprzedni Dyrektor LZOPG wskazał, że ww. urządzenie i zakupione materiały eksploatacyjne stanowią elementy integralne, bez których urządzenie nie jest w stanie funkcjonować i nie jest w pełni zdadne do użytku.

(akta kontroli tom III str. 485, 507, 611-615, 644-649, 661-670,  
tom VI str. 466, 476)

**5.** Urządzenie wielofunkcyjne zostało przyjęte w 2022 r. do ewidencji środków trwałych w kwocie 27 914,90 zł, tj. zawyżonej o kwotę zakupionego do tego urządzenia zapasowych materiałów eksploatacyjnych wynoszącą co najmniej 3066,39 zł (równowartość czterech tuszy, czterech rolek papieru o wymiarach 297 mm x 50 m 80 gsm i rolki o wymiarach 420 mm x 50 m 80 gsm).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości, cena nabycia, o której mowa w ust. 1, to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski.

Główna Księgowa i Kierownik Zespołu Planowania Inwestycji wyjaśnili, że w związku ze sfinansowaniem zakupionego na potrzeby LZOPG urządzenia

---

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej.

wielofunkcyjnego ze środków inwestycyjnych, do określenia jego wartości przyjęto wartość z faktury.

NIK zauważa, że informacja o zakresie rzeczowym zamówienia obejmującym ww. materiały znajdowała się w opisie przedmiotu zamówienia „Zakup wielofunkcyjnego atramentowego urządzenia biurowego – ploter”, zamieszczonym na stronie LZOPG, a wykaz poszczególnych elementów zamówienia oraz ich cena w „wykazie elementów dostawy” przekazany przez dostawcę, zgodnie z zapisami § 4 ust. 6 pkt 1 umowy 4312.1.70.2022 z 31 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 485-486, 611-614)

**6.** W Polityce rachunkowości LZOPG nie ustalono zasad funkcjonowania niektórych uwzględnionych w niej kont księgowych oraz opisu uproszczeń w zakresie dekretacji dowodów księgowych. Polityka rachunkowości nie zawierała opisu stosowanych uproszczeń w zakresie dekretacji dowodów księgowych dotyczących przyjęcia do ewidencji środków trwałych, pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz zasad funkcjonowania kont: 241 Wpływy do wyjaśnienia, 242 Rozrachunki z tytułu ubezpieczenia i 243 Sumy depozytowe.

Według art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 6 przywołanej ustawy dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania, a zgodnie z ust. 1a pkt 2 ww. artykułu można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt 6, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Według pkt III (Dowody księgowe, uproszczenia kontroli dowodów księgowych) uchwały nr 5/10 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu w sprawie niektórych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych (pkt. 10), dowody księgowe są sprawdzane i dekretowane, przy czym:

- a) sprawdzanie dowodów księgowych i ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych obejmuje kontrolę merytoryczną, formalnoprawną i rachunkową oraz dekretację dowodów. Sposób kontroli i dekretacji dowodów oraz szczegółowe ich procedury ustala jednostka odpowiednio do specyfiki procesów gospodarczych, rodzaju dokumentacji źródłowej, wymaganego celu i zakresu kontroli;
- b) ustalony przez jednostkę sposób sprawdzania dowodów księgowych i ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych utrwała ona w dokumentacji określającej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy). Ustalony przez jednostkę sposób sprawdzania i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych dowodów księgowych może określać zasady zwolnienia z obowiązku zamieszczania na dowodach księgowych podpisów oraz informacji o sprawdzeniu i dekretacji dowodów księgowych. Zasady te nie mogą wykraczać poza uproszczenia przewidziane w art. 21 ust. 1a ustawy.

Główna Księgowa wyjaśniła, że brak w Polityce rachunkowości uproszczeń w opisie dekretacji dowodów oraz opisu zasad funkcjonowania kont 242 Rozrachunki z tytułu ubezpieczenia i 243 Sumy depozytowe wynika z przeoczenia. W kwestii zasad funkcjonowania konto 241 Wpływy do wyjaśnienia stwierdziła, że zostało omyłkowo ujęte w wykazie kont, ponieważ nie jest kontem aktywnym od 2012 r., a tego typu operacje księgowane są na koncie 245 Wpływy do wyjaśnienia.

Do kontroli przedłożyła zarządzenie Dyrektora LZOPG nr 1/2025 z 13 stycznia 2025 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Polityce rachunkowości, uwzględniające zapisy, o których mowa w przedmiotowej nieprawidłowości.

(akta kontroli tom III str. 1-45, 470-477, 620-624, 659-660)

**7.** W latach 2022-2024 w LZOPG nie podjęto skutecznych działań w celu ograniczenia ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej (opłaty sieciowej zmiennej, opłaty za ponadumowny pobór energii biernej) oraz zapobieżenia opłatom za przekroczenie mocy umownej, tj.:

- 1) w pięciu PPE ponoszono comiesięczne wysokie opłaty za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej, które wyniosły w latach 2022-2024 łącznie 1028,1 tys. zł<sup>28</sup> i stanowiły 30,4% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (3396 tys. zł);
- 2) w PPE w Sławatyczach zastosowano grupę taryfową C22a z wyższą opłatą sieciową zmienną w przypadkach, gdy opłata ta byłaby niższa w grupie taryfowej C24, tj. o 8289 zł w 2022 r., 33 399 zł w 2023 r. oraz 39 057 zł w 2024 r.;
- 3) w marcu wystąpiły przekroczenia mocy umownej w PPE w Koroszczynie (WO-5-670), które wyniosły 2146,96 zł w 2022 r., 21 962,88 zł w 2023 r. oraz 446,12 zł w 2024 r.;
- 4) nie dostosowano wartości mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania na moc elektryczną w poszczególnych okresach rozliczeniowych, tj. moc pobrana w latach 2022-2024:
  - od maja do października wyniosła od 31% do 55% wartości mocy zamówionej – Przejście Graniczne w Kukurykach (W-5-711),
  - od maja do października wyniosła od 40% do 56% wartości mocy zamówionej – Przejście Graniczne w Koroszczynie (WO-5-671).

Od wartości zamówionej mocy jest naliczana opłata sieciowa stała i możliwe jest jej obniżenie poprzez dostosowanie jej wartości do faktycznych potrzeb. Zgodnie z Taryfą dla usług dystrybucji energii elektrycznej PGE Dystrybucja (pkt 3.2), moc umowną można zamówić raz w roku indywidualnie dla poszczególnych okresów rozliczeniowych w terminie określonym w umowie.

Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że LZOPG nie posiada zespołu ds. zarządzania energią, który mógłby na bieżąco zajmować się optymalizacją kosztów energii. W LZOPG nie prowadzono analiz w zakresie grupy taryfowej, po jej przeprowadzeniu LZOPG wystąpi o dokonanie zmiany grupy taryfowej. Prawdopodobną przyczyną przekroczenia mocy umownej było prowadzenie testów PGE sprawności transformatorów. W trakcie kontroli NIK złożono reklamację do operatora systemu dystrybucyjnego. Aktualnie w LZOPG jest

---

<sup>28</sup> W tym: w 2022 r. 124 010,31 zł, w 2023 r. 262 648,62 zł oraz w 2024 r. 641 436,03 zł.

prowadzone postępowanie dotyczące wyłonienia wykonawcy, który dokona analiz w zakresie energii biernej i zamówionej mocy.

NIK zauważa, że do obowiązków kierownika jednostki należy prowadzenie rzetelnej analizy wydatków i oszczędne wydatkowanie środków finansowych. Jednym z mechanizmów zapobiegającym ponoszeniu nieuzasadnionych wydatków jest analiza danych liczbowych na fakturach m.in. za energię i dystrybucję, która pozwala na monitorowanie kształtowania się opłat z tego tytułu i reagowanie w sytuacji stwierdzenia niekorzystnych trendów. Powinna więc być dokonywana systematycznie w ramach działalności jednostki.

(akta kontroli tom V str. 266-603, tom VI str. 474, 477)

## OCENA CZĄSTKOWA

Doonywane przez LZOPG wydatki były celowe i uzasadnione dla realizacji zadań LZOPG, z wyjątkiem niektórych opłat za dystrybucję energii elektrycznej, w tym ponadumowny pobór energii biernej. W jednym przypadku poniesiono wydatki z przekroczeniem planu finansowego. LZOPG terminowo regulował zobowiązania wobec dostawców. Nieprawidłowo sfinansowano materiały eksploatacyjne z wydatków majątkowych oraz błędnie zaewidencjonowano zakupione wartości niematerialne i prawne. Stwierdzone nieprawidłowości w Polityce rachunkowości LZOPG dotyczyły nieuwzględnienia w niej informacji w zakresie stosowanych uproszczeń opisu: dowodów OT oraz zasad funkcjonowania dwóch kont księgowych.

## OBSZAR

### 3. Realizacja zadań inwestycyjnych

#### Opis stanu

**3.1.** W latach 2022-2024 w LZOPG ponoszono wydatki na realizację 91 zadań inwestycyjnych, z czego 43 dotyczyło inwestycji budowlanych, a 48 zakupów inwestycyjnych. Wydatki na realizację zadań inwestycyjnych wyniosły:

- w 2022 r. 7528,7 tys. zł, w tym wydatki na inwestycje budowlane 5793,6 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne 1735,1 tys. zł;
- w 2023 r. 7051,2 tys. zł, w tym wydatki na inwestycje budowlane 1561,7 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne 5489,5 tys. zł;
- w 2024 r. 8843,8 tys. zł, w tym wydatki na inwestycje budowlane 8176,5 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne 667,3 tys. zł.

W latach 2022-2024 (do 31 października) zakończono realizację ośmiu inwestycji o łącznej wartości 21 519,8 tys. zł, w tym m.in. rozbudowę oczyszczalni ścieków w DPG Hrebenne o wartości 3383,6 tys. zł.

Według stanu na 31 października 2024 r. na koncie 080 Środki trwałe w budowie zaewidencjonowanych było 36 inwestycji budowlanych w realizacji, na które wydatkowano 11 223,7 tys. zł. W 27 przypadkach dotychczasowa realizacja tych zadań polegała na opracowaniu w latach 2012-2024 dokumentacji projektowej lub programu funkcjonalno-użytkowego (3456,1 tys. zł), w pięciu koncepcji programowo-przestrzennej (1725,6 tys. zł, w latach 2020-2024), w dwóch zarówno koncepcji (116,6 tys. zł), jak i dokumentacji projektowej (653,5 tys. zł), w dwóch poniesiono inne wydatki (wykup gruntów, budowa dróg dojazdowych).

Przeprowadzone inwentaryzacje środków trwałych w budowie według stanu na 31 grudnia lat 2022-2024 zgodnie z przekazanymi przez LZOPG dokumentami z weryfikacji środków trwałych w budowie. nie uwzględniały analizy zasadności i możliwości kontynuowania inwestycji oraz wykorzystania opracowanych w latach ubiegłych dokumentów, nie wykazano więc zaniechania realizacji tych zadań, co skutkowało ujęciem ich w sprawozdaniach finansowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w styczniu 2025 r., LZOPG dokonał analizy zadań inwestycyjnych na koncie 080, w wyniku której ustalono, że realizacja 10 zadań, dla których opracowana została w latach 2012-2019 dokumentacja projektowa

lub program funkcjonalno-użytkowy, została zawieszona, a aktualizacja opracowanych w latach poprzednich dokumentacji i programów nie była zasadna z uwagi na zmianę koncepcji wynikającą m.in. z konieczności uwzględnienia potrzeb zgłoszonych przez służby. Wartość tych zadań wyniosła łącznie 1532 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 293-301, 651-659, 665-674, tom VI str. 381-465)

Spośród pozostałych 24 zadań w czterech przypadkach realizacja robót budowlanych została ujęta w planie na 2025 r., dla których dokumentację projektową opracowano w 2021 r. (45 tys. zł, dwa zadania) i w 2023 r. (32 tys. zł, dwa zadania). Z pozostałych zadań:

- cztery rozpoczęto w 2023 r., osiem w 2024 r., z tego w 10 opracowano dokumentację projektową (1577 tys. zł), w dwóch koncepcję programowo-przestrzenną (613,8 tys. zł);
- trzy rozpoczęto w latach 2020-2022. Wydatki na zadanie Budowa terminala samochodowego w Hrebennem wyniosły 599,6 tys. zł, z tego poniesione na wykonanie w 2023 r. koncepcji programowo-przestrzennej 479,7 tys. zł. W zadaniu Rozbudowa infrastruktury KPG w Hrubieszowie opracowano w 2021 r. koncepcję programowo-przestrzenną (60 tys. zł), a w 2024 r. dokumentację projektową (175 tys. zł). Wydatki na zadanie Rozbudowa KPG Terespol wyniosły 502 tys. zł, z tego 60 tys. zł na opracowanie w 2020 r. koncepcji programowej, 55 tys. zł na aktualizację koncepcji w 2021 r. i 357 tys. zł na kolejną aktualizację koncepcji, opracowanie Karty informacyjnej przedsięwzięcia i operatów szacunkowych dla nieruchomości planowanych do wykupu;
- w dwóch realizowanych w DPG w Dołhobyczowie, program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego opracowano w 2017 r. (34,4 tys. zł), a aktualizacji dokumentacji projektowej budowy BKS na kierunku wyjazdowym dokonano w 2020 r. (147,6 tys. zł). Realizacja tych zadań została zawieszona z uwagi na realizację zadań związanych z infrastrukturą dla ruchu towarowego jako priorytetowego dla zwiększenia przepustowości przejść granicznych;
- w zadaniu Budowa budynku granicznej kontroli sanitarnej i fitosanitarnej w DPG w Kukurykach w latach 2019-2020 poniesiono wydatki na opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej i dokumentacji projektowej (412 tys. zł), a w 2023 r. na modyfikację tej dokumentacji zgodnie z uwagami MSWIA (118,1 tys. zł);
- w jednym przypadku aktualizacja dokumentacji projektowej została zaplanowana w budżecie na rok 2025 lub z rezerw celowych. Dokumentację w tej sprawie opracowano w 2022 r. (102,1 tys. zł).

W 11 przypadkach przedstawiane do uzgodnienia programy inwestycji dotyczyły jedynie opracowania dokumentacji projektowej/koncepcji. Taki sposób postępowania był niezgodny z § 3 pkt 1 w zw. z pkt 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 293-301, 651-659, 665-674, tom V str. 3-175, tom VI str. 381-386, 436-443)

**3.2.** Analizie poddano przygotowanie i realizację zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa oczyszczalni ścieków – etap II, roboty budowlane – DPG w Hrebennem”. Uzasadnieniem realizacji przedmiotowej inwestycji była konieczność zwiększenia wydajności oczyszczalni ścieków w związku z planowaną budową infrastruktury dla wprowadzenia pieszego ruchu w tym przejściu granicznym oraz zabezpieczenia aktualnych potrzeb związanych ze zwiększoną ilością odpraw podróżnych przekraczających granicę pojazdami.

Dla przedmiotowego zadania opracowano program inwestycji, który obejmował wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych. Program został uzgodniony z Wojewodą Lubelskim 30 września 2019 r., a następnie był pięciokrotnie zmieniony<sup>29</sup> w związku z m.in. przesunięciami terminu realizacji inwestycji, zmianami harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz szacunkowego kosztu inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 3-41, tom V str. 3-9)

Wykonawca robót budowlanych został wybrany w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego klasycznego o wartości niższej niż progi unijne w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane wykazało m.in., że:

- wartość zamówienia ustalono zgodnie z przepisami art. 34 ust. 1 i art. 36 ust. 1 Pzp, tj. na podstawie kosztorysu inwestorskiego, nie wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania;
- opisu przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z zasadami określonymi w art. 99-103 Pzp. Zapisy Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) oraz umowy o roboty budowlane w zakresie obmiaru, płatności, rozruchu technologicznego oczyszczalni były niespójne ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót (dalej: STWiOR), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- umowę na realizację zadania zawarto 11 lipca 2022 r.<sup>30</sup> z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SWZ (cena i okres gwarancji). Zawarta umowa była zgodna z projektem umowy zamieszczonym w SWZ i ofertą wykonawcy oraz zawierała postanowienia dotyczące m.in. rękojmi i gwarancji jakości, kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót;
- w umowie przewidziano wynagrodzenie kosztorysowe w kwocie 3389,5 tys. zł brutto;
- przed podpisaniem umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej obowiązującej w okresie od 11 lipca 2022 r. do 7 stycznia 2023 r. do kwoty 169,5 tys. zł oraz od 8 stycznia 2023 r. do 24 grudnia 2028 r. do kwoty 50,8 tys. zł;
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych 23 grudnia 2022 r., a także na elektronicznej platformie do zamówień LZOPG;
- umowa zawierała postanowienia dotyczące udzielenia LZOPG gwarancji jakości oraz rękojmi za wady na cały przedmiot umowy na okres 72 miesięcy od następnego dnia po podpisaniu protokołu odbioru końcowego robót budowlanych.

(akta kontroli tom II str. 3-319, 513-523)

Roboty budowlane realizowano na podstawie pozwolenia na budowę wydanego 27 kwietnia 2021 r. przez Starostę Tomaszowskiego. Realizację robót budowlanych rozpoczęto 2 sierpnia 2022 r., tj. w okresie ważności pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom II str. 199-213)

W trakcie rozbudowy oczyszczalni wprowadzono zmiany do projektu budowlanego, które polegały na:

- zmianie wymiarów kontenera kraty oraz fundamentów kontenera;

---

<sup>29</sup> Zmiany wprowadzono aneksami uzgodnionymi z Wojewodą Lubelskim: 21 października 2019 r., w 2020 r. (brak daty na aneksie), 18 sierpnia i 1 października 2021 r. oraz 17 sierpnia 2022 r.

<sup>30</sup> Umowa nr 4312.13.2022. Dalej: umowa z 11 lipca 2022 r.

- odsunięciu lamp oświetleniowych od ogrodzenia;
- zmianie trasy linii kablowej od RR do RG i RZO przy budynku na terenie oczyszczalni;
- zmianie umiejscowienia studni S4 oraz S3 wraz z przyłączem KS.

Zmiany te obejmowały rozwiązania niewymagające zmiany pozwolenia na budowę. Na dokumentacji powykonawczej naniesiono zmiany z adnotacjami projektanta, iż są to zmiany nieistotne.

(akta kontroli tom II str. 272, 401-498)

Realizację rozbudowy oczyszczalni udokumentowano w dzienniku budowy, który zawierał m.in. wpisy o osobie pełniącej funkcję kierownika budowy i inspektorów nadzoru inwestorskiego wraz z potwierdzeniem przyjęcia tych funkcji przez te osoby oraz informacje o przebiegu robót. Wystąpiły jednak przypadki nieudokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 205-225)

Roboty budowlane realizowano z udziałem trzech podwykonawców. Wykonawca przedłożył do akceptacji projekty umów o podwykonawstwo, które zostały przeanalizowane i zaakceptowane przez radcę prawnego LZOPG. Kserokopie zawartych umów o podwykonawstwo zostały przedłożone do LZOPG po upływie 7 dni od daty ich zawarcia, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Wartość zawartych umów z podwykonawcami wyniosła łącznie 1 636,7 tys. zł i nie przekroczyła wartości umowy z wykonawcą. W trakcie realizacji umowy nie wystąpiły przypadki wystąpienia podwykonawców do LZOPG o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

(akta kontroli tom II str. 316-319, tom VI str. 174-328)

W terminie określonym w umowie, wpisem w dzienniku budowy z 8 grudnia 2022 r., kierownik budowy zgłosił gotowość do odbioru końcowego oraz w tym samym dniu złożył oświadczenie o wykonaniu robót budowlanych zgodnie z pozwoleniem na budowę. Czynności odbioru końcowego przeprowadzono 16 grudnia 2022 r. i udokumentowano w protokole. Odbioru robót budowlanych dokonano przed przeprowadzeniem rozruchu technologicznego, a wykonawcy zaakceptowano rozliczenie większego zakresu robót niż został faktycznie wykonany, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 225, 271)

LZOPG 31 maja 2023 r. poinformował Graniczną Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Hrebennem i Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Tomaszowie Lubelskim o zakończeniu prac związanych z budową oczyszczalni ścieków i zamiarze przystąpienia do użytkowania. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Tomaszowie Lubelskim odstąpił od czynności kontrolno-rozpoznawczych, natomiast Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny w Hrebennem opinią sanitarną z 23 czerwca 2023 r. stwierdził zgodność wykonanej oczyszczalni z projektem budowlanym i wydanym pozwoleniem na budowę.

Decyzją z 21 sierpnia 2023 r.<sup>31</sup> Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Lubelskim (dalej: PINB) udzielił pozwolenia na użytkowanie rozbudowanej mechaniczno-biologicznej (kat. obiektu XXX) Wydanie decyzji poprzedziło przeprowadzenie 18 sierpnia 2023 r. obowiązkowej kontroli,

---

<sup>31</sup> Znak: NB.5121.20.2023.AK.

w trakcie której PINB stwierdził, że ww. obiekt budowlany zrealizowano zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

Do użytkowania oczyszczalni ścieków przystąpiono 24 sierpnia 2023 r. tj. po upływie ponad ośmiu miesięcy od dokonania odbioru końcowego.

Dyrektor wyjaśniła, że po zakończeniu budowy i uruchomieniu technologicznym oczyszczalni mechaniczno-biologicznej konieczny był czas, aby system działał poprawnie i badania ścieków mieściły się w określonych normach. W pierwszych dniach oczyszczalnia działała głównie mechanicznie separując większe zanieczyszczenia. Po 2-4 tygodniach w zbiorniku rozwinęły się mikroorganizmy odpowiedzialne za biologiczne oczyszczanie ścieków. W dniu 14 lutego 2023 r. pobrano próbkę do badań ścieków oczyszczonych, natomiast w dniu 27 lutego 2023 r. badanie zostało zakończone wynikiem pozytywnym. W tym okresie zlecono pracownikowi wykonanie operatu wodnoprawnego w celu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, które było konieczne do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Następnie 2 maja 2023 r. wystąpiono z wnioskiem do Dyrektora Zarządu Zlewni w Białej Podlaskiej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: DZZ) w sprawie wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego z 4 lutego 2021 r. Pismem z 9 maja 2023 r. wezwano LZOPG do uzupełnienia wniosku i operatu wodnoprawnego. Wniosek uzupełniono 29 maja 2023 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie otrzymano 30 maja 2023 r. DZZ 27 czerwca 2023 r. przesłał decyzję o pozwoleniu wodnoprawnym, która uprawomocniła się 12 lipca 2023 r. Otrzymanie ww. decyzji było niezbędne do złożenia kompletnego wniosku o pozwolenie na użytkowanie do PINB.

(akta kontroli tom II str. 352-400, tom VI str. 352, 369)

LZOPG dokonał płatności za wykonane roboty budowlane w łącznej kwocie 3 383,6 tys. zł na podstawie trzech faktur, w terminie wskazanym w umowie z 11 lipca 2022 r. Do faktur dołączono protokoły odbioru wykonanych robót oraz świadectwa płatności zawierające formularze kalkulacji ceny.

(akta kontroli tom II str. 226-313)

W związku z zakończeniem realizacji zadania 7 września 2023 r. wystawiono dokument OT na kwotę 3 477,5 tys. zł. Do wartości środka trwałego zaliczono koszty: robót budowlanych wykonanych w 2021 r. i 2022 r., opracowania programu funkcjonalno-użytkowego w 2018 r. oraz opracowania projektu w 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 320-342)

**3.3.** W latach 2022-2024 obowiązywały zasady planowania i wykonywania inwestycji w przejściach granicznych określone w:

- „Procedurze planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych” przyjętej uchwałą nr 1/2021 Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową z 9 listopada 2021 r. (dalej: Procedura planowania i monitorowania);
- dokumencie pn. „Ramowe zasady współpracy” (dalej: RZW), w którym uregulowano zasady współpracy pomiędzy LZOPG oraz organami wykonującymi czynności kontrolne w zasięgu przejść granicznych województwa lubelskiego;
- „Procedurze planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego” ustalonej zarządzeniem nr 209 Wojewody Lubelskiego z 20 października 2014 r.

(akta kontroli tom I str. 152-205, 675)

Zastępca Dyrektora do spraw Inwestycji wyjaśnił, że kierunek rozwoju infrastruktury przejść granicznych wyznaczany jest przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). LZOPG otrzymuje od MSWiA wytyczne oraz rekomendacje o konieczności realizacji zadania inwestycyjnego. Służby graniczne zgodnie z zapisami RZW w wyznaczonych terminach zgłaszają do realizacji zadania inwestycyjne o wartości powyżej 10 tys. zł. LZOPG (Zespół Planowania Inwestycji w uzgodnieniu z Zespołem Realizacji Inwestycji i Remontów oraz Kierownikiem Wydziału Utrzymania) dokonuje analizy złożonych wniosków oraz zasadności ich realizacji. Następnie zgodnie z Procedurą planowania i monitorowania składane są wnioski na realizację zadań inwestycyjnych. Zgodnie z przyjętym Planem Rocznym, LZOPG otrzymuje rekomendacje przyznania środków na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych. Po otrzymaniu decyzji budżetowej Wojewody Lubelskiego w sprawie przyznania środków finansowych, LZOPG przystępuje do realizacji zadań inwestycyjnych.

Zastępca Dyrektora do spraw Inwestycji wyjaśnił ponadto, że zgodnie z Procedurą planowania i monitorowania wszystkie koncepcje programowo-przestrzenne oraz dokumentacje projektowe po ich opracowaniu i odebraniu przez LZOPG przedkładane są ekspertom do analizy planowanych inwestycji budowlanych MSWiA, wyznaczonym przez Zespół do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową. Po uzyskaniu pozytywnej oceny planowanej inwestycji LZOPG składa wnioski na realizację kolejnego etapu realizacji zadania inwestycyjnego, w przypadku, gdy zadanie wymaga pełnego procesu inwestycyjnego, tj. opracowania koncepcji programowo-przestrzennej a następnie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych. W przypadku gdy po opracowaniu koncepcji programowo-przestrzennej/dokumentacji projektowej od służb granicznych wpłyną zmiany dotychczasowych zapotrzebowań dotyczące m.in. zmian w technologii odpraw lub funkcjonowania kontroli, które będą stanowiły znaczące zmiany uwarunkowań danego zadania inwestycyjnego lub w przypadku zmiany stanowiska MSWiA co do kierunku realizowanego zadania związanego np. z uwarunkowaniami politycznymi lub dotyczącymi formy funkcjonowania danego przejścia granicznego, LZOPG występuje z wnioskiem o modyfikację/aktualizację danego opracowania.

(akta kontroli tom I str. 675)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LZOPG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** Dokonano odbioru końcowego zadania „Rozbudowa oczyszczalni ścieków”, realizowanego na podstawie umowy z 11 lipca 2022 r. i wypłacono całość wynagrodzenia umownego wykonawcy (3 383 642,24 zł), pomimo nieprzeprowadzenia rozruchu technologicznego i nieprzedłożenia przez wykonawcę wyników badania ścieków oczyszczonych, co było jednym z warunków odbioru.

W § 1 ust. 3 umowy wskazano, że szczegółowy zakres robót, wymagania oraz sposób wykonania zamówienia określają: projekt budowlany, projekt wykonawczy oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.

W STWiOR wskazano, że zadaniem rozruchu jest uzyskanie składu ścieków oczyszczonych, który będzie stabilny i zgodny z wydanym pozwoleniem wodnoprawnym. Rozruch obejmuje rozruch hydrauliczny, mechaniczny oraz technologiczny wszystkich obiektów oczyszczalni. Zadaniem rozruchu mechanicznego jest sprawdzenie pracy wszystkich urządzeń *na sucho*. Zadaniem rozruchu hydraulicznego jest sprawdzenie prawidłowości przepływu wody

i ścieków przez wszystkie obiekty i instalacje na terenie oczyszczalni, sprawdzenie ich szczelności oraz sprawdzenie pracy urządzeń przy „obciążeniu” wodą. Po zakończonym rozruchu hydraulicznym Wykonawca przystępuje do rozruchu technologicznego poprzez wpuszczenie ścieków na oczyszczalnię oraz zaszczipienie bloku biologicznego osadem czynnym z istniejącej oczyszczalni. Zadaniem rozruchu technologicznego jest wyznaczenie parametrów technologicznych pracy oczyszczalni oraz uzyskanie wymaganego efektu ekologicznego, tzn. ścieki oczyszczone powinny mieć skład zgodny z normowanym, wytwarzany osad nadmierny powinien być ustabilizowany i odwodniony oraz poddany procesowi higienizacji. Ponadto zgodnie z STWiOR do odbioru wstępnego – końcowego Wykonawca był zobowiązany przygotować badania ścieków oczyszczonych wraz z opinią technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów.

Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że nie pamięta szczegółów dotyczących realizowanej inwestycji i nie posiada dokumentów w tym zakresie.

Dyrektor wyjaśniła, że szczegółowy zakres, wymagania oraz sposób wykonania oczyszczalni określają: projekt budowlany, projekt wykonawczy oraz STWiOR, a pojęcia: zakres robót, wymagania oraz sposób wykonania jest rozumiany rozdzielnie i określony był w powyższych dokumentach. Zakres robót wynikał bezpośrednio z projektu budowlanego, projektu wykonawczego oraz przedmiarów robót, natomiast wymagania oraz sposób wykonania określał projekt budowlany, projekt wykonawczy oraz STWiOR. Wskazała również, że zapisy dotyczące rozruchu technologicznego oczyszczalni ścieków nie mogły być ujęte w zakresie realizacji zadania, gdyż wykonawca nie byłby w stanie zrealizować takiego zadania w jednym roku kalendarzowym na podstawie umowy z dnia 11 lipca 2022 r. LZOPG nie mógł przewidzieć terminu rozruchu technologicznego oczyszczalni ścieków przez wykonawcę w jednym roku budżetowym z uwagi na różnorodność producentów na rynku. Dodała, że LZOPG na etapie przygotowania postępowania na rozbudowę obiektu mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków w DPG Hrebennem zabezpieczył swoje interesy poprzez zapisy w umowie dotyczące gwarancji. Ponadto wykonawca umowy wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które służyło pokryciu roszczeń zamawiającego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę. Wyjaśniła, że czas potrzebny na dokonanie badań ścieków oczyszczonych dla technologii, w której została wykonana przedmiotowa oczyszczalnia ścieków wynosi 60 dni od momentu rozruchu. Ponadto czas od przyjęcia próbki oraz rozpoczęcia badań do zakończenia badań i utworzenia sprawozdania wynosił 13 dni. Dodała, że LZOPG dokonał odbioru robót na podstawie posiadanych dokumentów i w oparciu o wykonane odbiory robót częściowych, a także rozruchy mechaniczne i hydrauliczne.

(akta kontroli tom II str. 62-102, 147-168, 226-313,  
tom VI str. 502, 505-506, 510, 634-637)

NIK zauważa, że dokonanie odbioru przedmiotu zamówienia nastąpiło pomimo nieprzeprowadzenia rozruchu technologicznego i nieprzedłożenia przez wykonawcę wyników badań ścieków oczyszczonych przez wykonawcę, tj. bez spełnienia jednego z warunków obioru określonych w opisie przedmiotu zamówienia. NIK zwraca uwagę, że przyjęcie założenia o konieczności wydatkowania środków finansowych do końca roku budżetowego nie może powodować pomijania kluczowych warunków odbioru końcowego zadania inwestycyjnego. Odstępowanie od tych warunków nie może być również

wiązane z zabezpieczeniem należytego wykonania umowy, które służy innym celom.

**2.** W trakcie realizacji rozbudowy oczyszczalni ścieków nie wyegzekwowano od wykonawcy terminowego przedłożenia trzech uwierzytelnionych kopii umów o podwykonawstwo<sup>32</sup>. Przedmiotowe kopie umów zostały przesłane do LZOPG 12 października 2022 r. tj. po upływie od 44 do 61 dni od daty ich zawarcia. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 14 umowy z 11 lipca 2022 r., zgodnie z którym wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie siedmiu dni od dnia jej zawarcia.

Poprzedni Dyrektor nie przedstawił wyjaśnień w tym zakresie.

Obecna Dyrektor wyjaśniła, że wykonawca przedstawił oryginały umów o podwykonawstwo w trakcie kontroli robót budowlanych na terenie budowy w terminie siedmiu dni od daty ich zawarcia. Z uwagi na fakt, że umowy były podpisywane w różnych odstępach czasowych, a nadzór nad pracami był przeprowadzany na bieżąco przez pracowników LZOPG, to kierownik budowy przedstawiał podpisane umowy z podwykonawcami na terenie budowy. Podpisanie umów następowało po akceptacji ich zapisów przez LZOPG, a proces formalnego przesłania dokumentów był uzależniony od faktycznego rozpoczęcia robót przez podwykonawcę. Pracownicy LZOPG odpowiedzialni za to postępowanie przyjęli taką formę przekazywania dokumentacji jako zgodną z warunkami umowy nr 4312.13.2022, w związku z czym nie było podstaw do zastosowania kar umownych na podstawie § 12 ust.1 pkt 6 przedmiotowej umowy.

NIK zwraca uwagę, że inwestor publiczny powinien dochować należytej staranności w egzekwowaniu i dokumentowaniu wywiązywania się przez wykonawcę z warunków umownych, w szczególności w przypadku, gdy ich niedopełnienie wiąże się z koniecznością zapłaty kar umownych.

(akta kontroli tom II str. 226-313, tom VI str. 147, 162-328, 470, 477, 499-500)

**3.** Dokonano płatności za rozbudowę oczyszczalni ścieków w kwocie 3 383 642,24 zł, pomimo nieprzedstawienia przez wykonawcę książek obmiarów, czym naruszono § 5 ust. 3 i 14 umowy z 11 lipca 2022 r. Zgodnie z § 5 ust. 3 za wykonanie przedmiotu umowy Zamawiający zapłaci wynagrodzenie ustalone na podstawie cen jednostkowych wyszczególnionych w formularzu kalkulacji ceny (stanowiącym załącznik do umowy) oraz ilości wykonanych i odebranych przez inspektora nadzoru robót według obmiaru. Zgodnie z § 5 ust. 14 podstawą wystawienia faktury za wykonane roboty będzie podpisany przez strony protokół odbioru częściowego/końcowego robót oraz zatwierdzenie przez inspektorów nadzoru częściowego/końcowego świadectwa płatności, które zostanie sporządzone na podstawie książek obmiarów, zaakceptowanych przez branżowego inspektora nadzoru.

Poprzedni Dyrektor nie przedstawił wyjaśnień w tym zakresie.

Obecna Dyrektor wyjaśniła, że rozliczenia odbieranych robót dotyczących rozbudowy mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków na DPG w Hrebennem dokonywano na podstawie protokołów odbiorów robót oraz częściowych i końcowego świadectwa płatności. Z uwagi na fakt, że

---

<sup>32</sup> Dotyczyło to umów nr: 2h/08/22 z 12 sierpnia 2022 r., 3h/08/2022 z 26 sierpnia 2022 r. oraz 012/2022 z 29 sierpnia 2022 r.

w świadectwach płatności zawiera się obmiar wykonanych/zrealizowanych robót (obmiar robót jest podstawą świadectwa płatności) potwierdzony przez pracowników LZOPG w toku czynności kontrolnych i odbiorowych, nie wymagano od Wykonawcy powielania takiego samego dokumentu pozbawionego jedynie cen jednostkowych i wartości poszczególnych pozycji.

NIK zwraca uwagę, że nieprzedstawienie książek obmiaru, obejmujących roboty faktycznie wykonane, uniemożliwiło dokonanie rzetelnej weryfikacji zakresu wykonanych robót i ich rozliczenia w sposób określony w umowie.

(akta kontroli tom II str. 226-313, tom VI str. 350, 366-368, 470-477, 499-500))

**4.** Inspektorzy nadzoru inwestorskiego, będący pracownikami LZOPG nie dokumentowali w dzienniku budowy odbioru wszystkich robót zanikających i ulegających zakryciu w trakcie rozbudowy oczyszczalni ścieków. W trakcie realizacji zadania potwierdzili jedynie odbiór zbrojenia płyt dennych. Wpisami z 30 września oraz 23 listopada 2022 r. kierownik budowy poinformował o wykonaniu zbrojenia i zabetonowaniu płyt fundamentowych pod KS oraz kontener kraty, a odbiór tych robót nie został potwierdzony stosownymi wpisami przez pracowników LZOPG. Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 5 umowy zamawiający dla potrzeb realizacji umowy ustanowił inspektorów nadzoru, pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w zakresie opisanym w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>33</sup>, a w szczególności uprawnionych do dokonywania odbiorów robót zanikających, odbiorów częściowych i końcowych oraz przyjmowania od Wykonawców robót zatwierdzania i poświadczania za zgodność wszelkich dokumentów wymaganych w terminie odbioru.

Zgodnie z art. 25 pkt 3 ustawy Prawo budowlane do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy: sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania.

Poprzedni Dyrektor nie przedstawił wyjaśnień w tym zakresie, a obecna Dyrektor nie odniosła się do stwierdzonych zaniechań w ramach nadzoru inwestorskiego. Wyjaśniła natomiast, że kierownik budowy złożył oświadczenie o wykonaniu robót zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę i zatwierdzającą projekt budowlany, które zostało przyjęte przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Lubelskim. Niewniesienie sprzeciwu do zgłoszenia o zakończeniu robót przez PINB w Tomaszowie Lubelskim skutkowało uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli tom II str. 205-225, tom VI str. 350-351, 365-368, 470, 477)

**5.** Nierzetelnie dokonano odbioru robót budowlanych wykonanych w ramach umowy z 11 lipca 2022 r. na rozbudowę oczyszczalni ścieków. Pierwotnie zaprojektowany kontener miał mieć wymiary 4300x3700 H=3,65 m/ 3,95 m, natomiast kontener wbudowany ma wymiary 3600x3700 H= 3,40 m / 3,65 m. Fundament kontenera miał zaprojektowany wymiar nieregularny o długości łącznej 24,40 m, natomiast fundament wykonany zgodnie z wymaganiami producenta technologii ma łączną długość 21,55 m. Dokonano również odsunięcia lamp oświetleniowych od ogrodzenia, zmiany trasy linii kablowej

---

<sup>33</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

oraz umiejscowienia studni. W konsekwencji zaakceptowano wykonawcy rozliczenie większego zakresu robót niż został faktycznie wykonany.

Poprzedni Dyrektor nie przedstawił wyjaśnień w tym zakresie.

Zastępca Dyrektora do spraw Inwestycji wyjaśnił, że wprowadzone zmiany, takie jak zmiana wymiarów kraty oraz fundamentów kontenera, odsunięcie lamp oświetleniowych od ogrodzenia, zmiana trasy linii kablowej oraz zmiana umiejscowienia studni, były nieistotne zgodnie z art. 32a ustawy Prawo budowlane oraz znikome w stosunku do całości przedmiotowego zadania i nie miały istotnego wpływu na zakres prac ani na koszty realizacji inwestycji. W związku z tym podjęto decyzję o braku konieczności wprowadzania zmian w formularzu kalkulacji ceny.

(akta kontroli tom II str. 401-498, tom VI str. 350, 366, 471, 477)

NIK zwraca uwagę, iż zakwalifikowanie zmian jako „znikome” bez jakiegokolwiek udokumentowanej, choćby uproszczonej kalkulacji różnicy wynagrodzenia wykonawcy wynikającej z mniejszego zakresu robót, nie odpowiadało postanowieniom umowy oraz zasadom gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

**6.** W LZOPG nie przeprowadzano analizy możliwości kontynuowania inwestycji oraz aktualności opracowanych w ramach poszczególnych zadań koncepcji, programów i dokumentacji pod kątem ich aktualności i możliwości wykorzystania w realizacji przedsięwzięcia w przyszłości.

Nie podejmowano działań w celu ustalenia zasadności kontynuacji lub zaniechania zadań inwestycyjnych, które nie były realizowane w danym roku lub w dłuższym okresie, w tym określonych w § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Według tego przepisu inwestor, który w wyniku dokonanej analizy stwierdzi, że realizacja danej inwestycji powinna być czasowo wstrzymana albo zaniechana, przedstawia dysponentowi wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie.

Według protokołów z inwentaryzacji (weryfikacji inwestycji), została ona dokonana na podstawie zestawienia kartotek kont analitycznych z programu FK oraz faktur dokumentujących wydatki w ramach poszczególnych zadań. W ramach inwentaryzacji środków trwałych w budowie na koniec 2022 r., 2023 r. i 2024 r. nie dokonano natomiast oceny zasadności utrzymywania na koncie 080 zadań inwestycyjnych, na które nie ponoszono nakładów co najmniej od kilku lat.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, rachunkowość jednostki obejmuje okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów.

Dotyczyło to 10 nw. zadań o łącznej wartości 1 531 962,45 zł:

- utworzenie ciągu pieszego w DPG Dorohusk, w którym ostatnie działania polegające na opracowaniu programu funkcjonalno-użytkowego i jego aktualizacji opracowano w latach 2016-2018;
- modernizacja systemu monitoringu wizyjnego w DPG w Hrebennem, DPG Kukurykach i DPG w Terespolu (dokumentacje projektowe opracowane w 2017 r.);
- zabezpieczenie granic przed afrykańskim pomorem świń w DPG Dorohusku i DPG w Kukurykach (dokumentacje projektowe opracowane w 2014 r.);
- rozbudowa DPG w Dorohusku (program funkcjonalno-użytkowy oraz dokumentacja geotechniczna i projektowa opracowane w latach 2016-2019),

- modernizacja okablowania LAN w DPG w Kukurykach (dokumentacja projektowa opracowana w 2018 r.),
- modernizacja technologii odpraw granicznych i kontroli celnej w DPG w Sławatyczach (dokumentacja projektowa opracowana w 2018 r.);
- budowa stacjonarnego urządzenia rentgenowskiego w KPG w Dorohusku (m.in. opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego, wykonanie opinii geotechnicznej w latach 2012-2013).

Księgi rachunkowe oraz sprawozdania finansowe nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu środków trwałych w budowie, tj. zadań inwestycyjnych pozostających w faktycznej realizacji, na które ponoszone są nakłady inwestycyjne.

Według art. 28 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 ustawy o rachunkowości, środki trwałe w budowie wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Trwała utrata wartości zachodzi wtedy, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że kontrolowany przez jednostkę składnik aktywów nie przyniesie w przyszłości w znaczącej części lub w całości przewidywanych korzyści ekonomicznych. Uzasadnia to dokonanie odpisu aktualizującego doprowadzającego wartość składnika aktywów wynikającą z ksiąg rachunkowych do ceny sprzedaży netto, a w przypadku jej braku – do ustalonej w inny sposób wartości godziwej.

Były Dyrektor wyjaśnił, że decyzje o zawieszeniu lub kontynuacji zadań inwestycyjnych mogą być podejmowane na poziomie organów nadzorujących LZOPG, tj. przez Lubelski Urząd Wojewódzki bądź MSWiA.

Dyrektor i Główna Księgowa wyjaśniły, że w związku z tym, że kierunek rozwoju infrastruktury przejść granicznych wyznaczany jest przez Zespół do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową, którego przewodniczącym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, LZOPG nie podejmuje decyzji o wstrzymaniu realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, dla których w dłuższym okresie czasu nie były przyznawane środki na jego realizację. LZOPG nie otrzymał informacji od MSWiA o konieczności zaniechania poszczególnych zadań, które zostały ujęte są na koncie 080, w związku z powyższym nie podejmowano działań związanych z zaniechaniem dalszej ich realizacji.

Wojewoda poinformował, że w ramach sprawowanego nadzoru prowadzony był bieżący monitoring realizowanych zadań inwestycyjnych oraz prawidłowości wydatkowania środków finansowych, sporządzane były kwartalne oceny prawidłowości wykorzystania środków finansowych pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanych środków finansowych a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania z tych środków oraz oceny stopnia realizacji założonych celów. Ponadto dokonywana była roczna ocena stopnia realizacji założonych celów inwestycji. Zgodnie z Procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych Wojewoda przeprowadzał monitoring zadań ujętych w planie rocznym w latach 2022-2024 na podstawie przekazywanych przez LZOPG sprawozdań bieżących realizacji zadań (o wartości zadań równych lub większych niż 100 000 zł) i końcowych, które były następnie przekazywane do MSWiA.

W trakcie kontroli, 21 stycznia 2025 r., LZOPG wystąpił do MSWiA o stanowisko czy realizacja ww. 10 zadań (oznaczonych w piśmie jako zawieszona) będzie kontynuowana. W odpowiedzi MSWiA przekazało informację, że decyzja ta powinna zostać rozpatrzona przez Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową. Departament Porządku Publicznego MSWiA w najbliższym

czasie przekaże przedmiotowy dokument Grupie roboczej ds. planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych funkcjonującej w ramach Zespołu. Rekomendacje Grupy roboczej zostaną następnie skierowane do członków Zespołu. Stosowna korespondencja w tej sprawie zostanie przekazana do wiadomości Wojewody Lubelskiego.

(akta kontroli tom II str. 293-301, 651-659, 665-674, tom VI str. 433-465)

**7.** W latach 2023-2024 dla 11 zadań opracowano dokumentację projektową (na kwotę 1 751 972,54 zł), a dla jednego aktualizację dokumentacji opracowanej w 2020 r. (118 080 zł), pomimo braku decyzji właściwego dysponenta o zakwalifikowaniu danych zadań do realizacji, a tym samym zapewnienia środków finansowych na ten cel.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Działająca z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA w wyjaśnieniu nie wskazała na obowiązek przedstawiania dokumentacji projektowej zadania na potrzeby oceny zasadności jego realizacji i wydania w tym zakresie rekomendacji przez Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że ostateczna decyzja o finansowaniu zadania inwestycyjnego w przejściu granicznym podejmowana była przez Zespół ds. Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową w wydawanych uchwałach. Mając na uwadze przyjęty sposób planowania inwestycji w przejściach granicznych możliwości Wojewody Lubelskiego, co do bezpośredniego podjęcia decyzji o finansowaniu danej inwestycji były ograniczone i sprowadzały się do złożenia wniosku o ujęcie zadania w Planie Rocznym, ewentualnie do przesłania dodatkowego stanowiska wskazującego na istotne znaczenie zadania zgłoszonego do Planu Rocznego. Brak przyznania środków na realizację określonego zadania inwestycyjnego, pomimo jego zgłoszenia do Planu Rocznego oraz ujęcia w materiałach planistycznych do projektu budżetu państwa, oznaczało konieczność wstrzymania realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom IV str. 3-750, VI str. 381-386, 436-443, 514-554)

**8.** Przedstawiono do uzgodnienia programy inwestycji dotyczące jedynie opracowania dokumentacji projektowej/koncepcji. Taki sposób postępowania wskazywał na ujęcie etapu opracowania dokumentacji projektowej/koncepcji jako odrębnej, samodzielnej inwestycji, w sytuacji, gdy program, który obejmuje jedynie opracowanie dokumentacji projektowej/koncepcji, nie ma charakteru zadania inwestycyjnego.

W latach 2022-2024 dotyczyło to dziewięciu zadań na łączną kwotę 637 117,54 zł, które zostały uzgodnione:

- 17 sierpnia 2022 r. – utworzenie stanowisk do kontroli cystern i autokarów – opracowanie dokumentacji projektowej – DPG w Dorohusku;
- 4 sierpnia 2022 r. – modernizacja systemu chłodzenia sali odpraw i sali konferencyjnej terminala samochodowego w Koroszczynie – część 2 – projekt instalacji chłodzenia central wentylacyjnych – DPG Kukuryki;
- 17 sierpnia 2022 r. – wymiana systemu sygnalizacji pożaru w obiektach terminala samochodowego w Koroszczynie;

- 27 grudnia 2023 r. – rozbudowa terminala samochodowego w Koroszczynie (platforma wywozowa) – działania przedprojektowe;
- 17 sierpnia 2022 r. – utworzenie stanowiska do kontroli autokarów – opracowanie dokumentacji projektowej – DPG w Dołhobyczowie;
- 17 sierpnia 2022 r. – budowa przepompowni ścieków – opracowanie dokumentacji projektowej – DPG w Terespolu;
- 17 sierpnia 2022 r. – budowa przyłącza elektrycznego do budynku kolejowego przejścia granicznego – opracowanie dokumentacji projektowej;
- 16 lutego 2024 r. – rozbudowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Hrubieszowie oraz kolejowego mostu granicznego w Gródku – KPG w Hrubieszowie;
- 5 marca 2023 r. na budowę terminala samochodowego w Okopach (ruch towarowy) w DPG w Dorohusku (opracowania koncepcji programowo-przestrzennej w wariantach trzecim (poprzednie opracowano w takim samym kształcie w latach 2019-2021).

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, m.in. jeżeli: inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej: dane o planowanym: zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji; ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji oraz została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami. Wartość kosztorysową inwestycji budowlanej określa się za pomocą wskaźników cenowych lub na podstawie kosztorysów inwestorskich w układzie następujących grup kosztów: pozyskania działki budowlanej, przygotowania terenu i przyłączenia obiektów do sieci, budowy obiektów podstawowych, instalacji, zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych, wyposażenia, prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej, nadzorów autorskich oraz ewentualnie szkoleń i rozruchu.

Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że nie pamięta szczegółowych danych w zakresie realizowanych zadań i nie posiada dokumentacji, która umożliwiłaby udzielenie odpowiedzi.

Obecna Dyrektor wyjaśniła, że LZOPG sporządzając programy inwestycji każdorazowo uzgadniał ich treść z jednostką nadzorującą, tj. Wydziałem Infrastruktury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. Na przestrzeni lat system sporządzania przedmiotowych dokumentów ulegał niejednokrotnie zmianie z uwagi na przedstawianie wytycznych przez Wydział Infrastruktury LUW. Programy Inwestycji były sporządzane dla każdego etapu realizacji zadania inwestycyjnego oddzielnie, tj. sporządzane były programy inwestycji dla koncepcji programowo-przestrzennej, następnie na opracowanie dokumentacji projektowej, a następnie program inwestycji obejmował ostatni etap, jakim były roboty budowlane. Jeszcze w innym przypadku sporządzane były programy inwestycji oddzielnie dla etapu przedprojektowego, tj. wszystkie działania, które były realizowane przed wykonaniem dokumentacji projektowej, tj. PFU, koncepcje, a następnie oddzielnym programem inwestycji opisywane były działania od dokumentacji projektowej do robót budowlanych. Zgodnie z przyjętą praktyką sporządzanie programów inwestycyjnych następuje w momencie wpisania danego zadania do Planu Roczno i otrzymania finansowania na jego realizację. Sporządzanie programów inwestycji przed

uzyskaniem zapewnienia finansowanie na jego realizację rodziłoby sytuację, w której LZOPG zgłaszając np. do rezerwy celowej wnioski na realizację około 30 zadań inwestycyjnych sporządza dla nich programy inwestycyjne i uzgadnia ich zakres z Wojewodą Lubelskim, a otrzymuje finansowanie tylko na część zgłoszonych do realizacji zadań z uwagi na inne priorytety przyjęte przez MSWiA. Pozostałe programy inwestycyjne funkcjonowałyby jako niezrealizowane. Dodała, że wszystkie programy inwestycyjne były uzgadniane i zatwierdzane przez Wojewodę Lubelskiego na etapie otrzymania finansowania na realizację zadania inwestycyjnego.

NIK zauważa, że taki sposób postępowania był niezgodny z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji. Należy zauważyć, że wskazane rozporządzenie przewiduje etapowanie inwestycji, a opracowany program powinien określać całość przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie tylko koszt opracowania dokumentacji projektowej/koncepcji programowo-przestrzennej. Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji.

(akta kontroli tom IV str. 3-125, 229-449, 471-750, tom VI str. 563-583)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Z 36 zadań inwestycyjnych ujętych w ewidencji księgowej na 31 października 2024 r., jedno rozpoczęto w 2012 r., dwa w 2014 r., siedem w latach 2016-2018, siedem w latach 2019-2021 oraz 19 w latach 2022-2024. Jako niegospodarne oceniono zlecenie opracowania dokumentacji projektowej zadań inwestycyjnych pomimo braku decyzji właściwego dysponenta o zakwalifikowaniu danego zadania do realizacji, a tym samym zapewnieniu środków finansowych na ten cel. Programy 11 inwestycji sporządzono nierzetelnie, z naruszeniem rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. LZOPG nie dokonał np. w trakcie prowadzonej corocznie inwentaryzacji środków trwałych w budowie analizy zasadności i możliwości ich kontynuacji, co skutkowało m.in. zniekształceniem danych w sprawozdaniach finansowych. Objęte badaniem zadanie inwestycyjne przygotowano i zrealizowano prawidłowo, od wykonawcy nie wyegzekwowano jednak niektórych dokumentów wymaganych w umowie oraz stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie dziennika budowy. Ponadto LZOPG dokonał odbioru końcowego zadania i wypłacił całość wynagrodzenia umownego, pomimo nieprzeprowadzenia rozruchu technologicznego i nieprzedłożenia przez wykonawcę wyników badania ścieków oczyszczonych, co było jednym z warunków odbioru.

#### **OBSZAR**

### **4. Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Opis stanu faktycznego

**4.1.** Przeciętne zatrudnienie w LZOPG w 2022 r. wyniosło 194 etaty, w 2023 r. 191 i w 2024 r. (31 grudnia) 196 etatów. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło odpowiednio: 5560 zł, 6612 zł oraz 7695 zł.

W 2022 r. rozwiązano umowy o pracę z 14 pracownikami, w 2023 r. z 12 oraz w 2024 r. (do 30 listopada) z 23. Przyczynami rozwiązania ww. umów były przede wszystkim przejścia na emeryturę, porozumienia stron oraz upływ czasu na jaki zawarto umowy. W tym okresie zatrudniono na podstawie umów o pracę odpowiednio: 13, 10 i 19 pracowników.

(akta kontroli tom I str. 302-305)

**4.2.** W latach 2022-2024 nie zgłaszano Wojewodzie Lubelskiemu problemów związanych z zatrudnieniem. Poprzedni Dyrektor nie wyjaśnił, czy w latach 2022-2024 (do 30 czerwca) poziom zatrudnienia w LZOPG był wystarczający dla realizacji zadań. Dyrektor wyjaśniła, że analizy stanu zatrudnienia w LZOPG były dokonywane na bieżąco. W celu zabezpieczenia odpowiedniej liczby pracowników na przejściach granicznych analizowano harmonogramy czasu pracy pracowników oraz zobowiązano kierowników do zgłaszania niedoborów kadrowych. W przypadku zgłoszenia braków kadrowych zatrudniano nowych pracowników bądź dokonywano przesunięć pomiędzy przejściami.

(akta kontroli tom VI str. 147, 163, 473, 477)

W 2024 r. wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej LZOPG, które polegały m.in. na utworzeniu stanowiska drugiego zastępcy Dyrektora oraz likwidacji stanowiska Kierownika Wydziału Finansowego. Wprowadzone zmiany w strukturze organizacyjnej LZOPG miały na celu uproszczenie systemu zarządzania oraz poprawę koordynacji i komunikacji wewnątrz jednostki.

(akta kontroli tom I str. 14-96)

W latach 2022-2024 nie zatrudniano pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli tom I str. 306)

W latach 2022-2024 w LZOPG nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących naboru pracowników. Kierownik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego wyjaśniła, że proces rekrutacji rozpoczyna się od przyjęcia zgłoszenia o potrzebie zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy od kierowników komórek organizacyjnych lub Zastępców Dyrektora. W pierwszej kolejności przeprowadzona jest rekrutacja wewnętrzna. Jeżeli w jej wyniku nikt się nie zgłosi, przyjmowane są podania kandydatów do pracy. Następnie odbywa się rozmowa kwalifikacyjna, sprawdzenie niezbędnych wymagań, uprawnień i kwalifikacji zawodowych kandydata do pracy.

(akta kontroli tom I str. 330)

**4.3.** Wydatki na wynagrodzenia w LZOPG wyniosły: w 2022 r. 12 943,4 tys. zł, w 2023 r. 15 154,1 tys. zł i w 2024 r. (do 30 listopada) 16 661,2 tys. zł, w tym:

- na nagrody uznaniowe wydatkowano odpowiednio: 345,8 tys. zł, 583,6 tys. zł oraz 1116,6 tys. zł;
- na nagrody jubileuszowe odpowiednio: 166,3 tys. zł, 239,2 tys. zł oraz 282,1 tys. zł.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał m.in. z podwyżki wynagrodzeń. Wydatki na wynagrodzenia wykonano w granicach limitów określonych w planie finansowym.

(akta kontroli tom I str. 305, 307-339, tom VI str. 163, 361)

W LZOPG w latach 2022-2024 obowiązywał Regulamin wynagradzania<sup>34</sup>. Określono w nim m.in. zasady przyznawania dodatków funkcyjnych, dodatków specjalnych, nagród uznaniowych za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej<sup>35</sup> oraz nagród jubileuszowych.

Szczegółowej analizie poddano wypłatę nagród uznaniowych przyznanych w latach 2023-2024 pięciu pracownikom w łącznej kwocie 22,5 tys. zł. Stwierdzono, że wypłaty odbywały się zgodnie z ww. regulacjami wewnętrznymi.

---

<sup>34</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2011 Dyrektora z 19 stycznia 2011 r., ze zm.

<sup>35</sup> W tym za: zaangażowanie w działalność jednostki, kreatywność, rzetelność i terminowość wykonywanych zadań, dyspozycyjność, samodzielność na danym stanowisku oraz postawę etyczną obowiązków oraz za przestrzeganie etyki zawodowej i dyscypliny pracy.

Jako uzasadnienie przyznania nagród i dodatków wskazano m.in. rzetelność i terminowość wykonywania obowiązków, dyspozycyjność, samodzielność na stanowisku pracy, sumienne i staranne wykonywanie powierzonych zadań i obowiązków służbowych.

Informacje o przyznanych nagrodach i dodatkach, stosownie do art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>36</sup>, a także § 3 pkt 2 lit. I rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej<sup>37</sup> umieszczono w aktach osobowych pracowników.  
(akta kontroli tom I str. 331-359)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LZOPG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia działalność LZOPG w badanym zakresie. Wydatki na wynagrodzenia wykonano w granicach limitów określonych w planie finansowym, a nagrody uznaniowe i dodatki przyznawano zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami.

**OBSZAR**

## **5. Prawdliwość sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań LZOPG:

a) rocznych za 2022 r. i 2023 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

b) kwartalnych, tj.:

- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał lat 2022-2023 i III kwartał 2024 r.,
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał lat 2022 – 2023 i III kwartał 2024 r.

oraz sprawozdania miesięcznego Rb-28 i Rb-28 Programy za listopad 2024 r., Rb-27 za wrzesień 2024 r. i sprawozdania z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego za 2022 r. (Rb-28 NW).

Sprawozdania Rb-23, Rb-28 Programy, Rb-28 NW, Rb-Z zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdanie Rb-28 za 2022 r. i wszystkie objęte kontrolą sprawozdania Rb-27 nie były poprawne merytorycznie, co wynikało w przypadku Rb-28 z ujęcia w niewłaściwej klasyfikacji wydatku na zakup materiałów eksploatacyjnych, a w przypadku Rb-27 nieujęcia należności z tytułu najmu pomieszczeń przez ukraińskie urzędy celne – co zostało opisane w poprzednich częściach niniejszego wystąpienia. Pozostałe ustalenia w zakresie niekompletnego ujęcia należności budżetowych, z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych w sprawozdaniach Rb-27 za 2023 r. i za wrzesień 2024 r. oraz błędnej kwalifikacji podmiotowej należności w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2022 r., opisane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 277.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 535.

NIK zauważa, że stwierdzone podczas kontroli błędy w sprawozdaniach budżetowych mogły być wynikiem niezidentyfikowania ryzyk w zakresie prowadzenia rachunkowości w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli tom III str. 231-432)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LZOPG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** W rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2023 r. i za wrzesień 2024 r. nie uwzględniono należności w kwocie odpowiednio 4718,25 zł i 1087,18 zł z tytułu zwrotu wydatków poniesionych w latach ubiegłych.

Zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>38</sup>, uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa, a zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości jednostek budżetowych, na koncie 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami nie ujmuje się należności jednostek zaliczanych do dochodów budżetowych, które są ujmowane na koncie 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych.

Ustalono, że w 2022 r. w związku z brakiem płatności przez najemców lokali należności, obejmujących podatek VAT należny, LZOPG dokonał zapłaty tego podatku na rzecz urzędu skarbowego ze środków § 4530 Podatek od towarów i usług. Według stanu na koniec 2022 r., uwzględniającego dokonane z tego tytułu w ciągu roku wpłaty dłużników, wydatki z budżetu LZOPG z powyższego tytułu wyniosły 19 110,43 zł.

Według danych z ewidencji księgowej LZOPG dokonywał księgowania należności z tytułu VAT na koncie 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych dopiero w dacie ich wpływu od dłużnika. Sporządzając sprawozdania Rb-27 nie uwzględniał zapisów dokonanych na koncie 201 zaniżając tym samym kwotę należności / zaległości wykazaną w tych sprawozdaniach.

Główna Księgowa wyjaśniła, że należności od dłużników wynikające z podatku VAT, które zostały uregulowane w 2022 r. ze środków na wydatki budżetowe w kwocie 19 110,43 zł nie zostały z początkiem 2023 r. przebiegowane na konto należności budżetowych, w wyniku błędnego założenia, iż podatek VAT nie stanowi dochodu jednostki i zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług podlega odprowadzeniu do urzędu skarbowego. Kwota zwrotu dokonanego przez dłużników podatku VAT, która została odprowadzona na dochody w roku 2023 wyniosła 14 392,18 zł, zaś w okresie od 1 stycznia do 30 września 2024 r. 3631,07 zł. Podała, że pomimo zaistniałej sytuacji LZOPG w momencie wpłaty przez kontrahentów należności wymagalnych z poprzedniego roku, w których zawierał się wcześniej dołożony podatek VAT, każdorazowo dokonywał naliczenia tych należności budżetowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i odprowadzał je jako dochód do budżetu państwa. W celu naprawienia błędu, a tym samym poprawnego ujęcia należności/zaległości w sprawozdaniu Rb-27 za 2024 r. LZOPG w trakcie kontroli NIK dokonał stosownych przebiegowania.

Do kontroli przedłożyła Polecenie księgowania (z dnia 31 grudnia 2024 r.) dotyczące przebiegowania brakującej kwoty na konto 221.

(akta kontroli tom III str. 632-633, 658, 634-635, 724-725)

<sup>38</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

2. W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2022 r. błędnie zakwalifikowano do grupy należności od podmiotów niefinansowych kwotę 45 540,23 zł.

Zgodnie z rozdziałem 2 Sprawozdanie Rb-N kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>39</sup>, w układzie podmiotowym prezentowane są należności m.in. od:

- przedsiębiorstw niefinansowych – rozumianych jako jednostki będące producentami rynkowymi, których główną działalnością jest produkcja dóbr i obrót tymi dobrami lub świadczenie usług niefinansowych, w szczególności (...), osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek zatrudniające powyżej 9 osób (...). Przy obliczaniu zatrudnienia uwzględnia się etaty w pełnym oraz niepełnym wymiarze czasu pracy na koniec danego okresu sprawozdawczego. W przypadku braku wyczerpujących informacji na temat przynależności do danej grupy dłużników dopuszcza się dokonywanie szacunków w tym zakresie;
- gospodarstw domowych – rozumianych jako osoby lub grupy osób będące konsumentami lub producentami rynkowymi wyrobów i usług. Do tego sektora zaliczane są osoby fizyczne, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek zatrudniające do 9 osób łącznie (...).

Główna Księgowa wyjaśniła, że LZOPG nie posiada dokumentów potwierdzających poprawność ujęcia należności w grupie przedsiębiorstw niefinansowych od trzech przyjętych do próby dłużników, co wynikało z przyjęcia zasady zaliczania należności od wszystkich osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek do grupy należności od przedsiębiorstw niefinansowych. Zauważyła, że pomimo zaistniałej sytuacji dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Dodała, że w związku z obowiązującymi przepisami, celem poprawnego ujmowania należności w poszczególnych grupach w sprawozdaniach Rb-N począwszy od IV kwartału 2024 r., LZOPG w trakcie kontroli NIK wysłał zapytania do kontrahentów będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą na własny rachunek, czy zatrudniają do dziewięciu osób, czy powyżej. Na zadane pytanie jeden z dłużników potwierdził zatrudnienie kwalifikujące należne od niego kwoty do grupy gospodarstw domowych.

(akta kontroli tom III str. 325-334, 602-610, 624, 634)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

NIK opiniuje pozytywnie objęte badaniem sprawozdania, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 za: 2022 r., 2023 r. i za III kwartał 2024 r., w których nie ujęto wszystkich przypadających LZOPG należności budżetowych oraz Rb-N za 2022 r., w którym niepoprawnie zakwalifikowano należności w układzie podmiotowym. Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone w określonych przepisami terminach, na podstawie danych zawartych w księgach rachunkowych, z wyjątkiem sprawozdań Rb-27 za: 2023 r. i za III kwartał 2024 r. w których nie wykazano pełnej kwoty należności z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski i uwagę:

Wnioski

1. Udzielanie obniżek czynszów najmu i/lub dzierżawy po przeprowadzeniu rzetelnych i udokumentowanych analiz spełnienia przesłanek do ich udzielenia oraz ustalanie zasad weryfikacji istnienia tych przesłanek w okresie obowiązywania obniżek.
2. Waloryzowanie czynszów według wskaźnika wskazanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.
3. Ustalanie czynszów najmu po przeprowadzeniu rzetelnej analizy kosztów utrzymania lokali.
4. Zawieranie umów z dotychczasowymi najemcami po spełnieniu warunków określonych w regulacjach wewnętrznych.
5. Dokonywanie wydatków do wysokości planu finansowego w danej klasyfikacji.
6. Ujmowanie wydatków w prawidłowej klasyfikacji budżetowej.
7. Dokonywanie rzetelnej wyceny środków trwałych.
8. Podjęcie działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.
9. Dokonywanie odbioru zadań inwestycyjnych i płatności po spełnieniu przez wykonawcę wszystkich warunków i przedłożeniu wymaganych dokumentów.
10. Dokumentowanie terminowego wywiązywania się wykonawców z obowiązków umownych.
11. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie rzetelnego nadzoru inwestorskiego nad przebiegiem i dokumentowaniem robót budowlanych w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych.
12. Dokonanie kalkulacji kwoty odpowiadającej mniejszemu zakresowi wykonanych robót w ramach zadania Rozbudowa oczyszczalni ścieków w DPG w Hrebennem oraz wystąpienie ze stosownym roszczeniem względem wykonawcy.
13. Systematyczne dokonywanie analiz możliwości kontynuowania lub zaniechania rozpoczętych zadań inwestycyjnych i dokonywanie odpisów zadań, których realizacji faktycznie zaniechano.
14. Prawidłowe i rzetelne opracowywanie programów inwestycji.
15. Wylimitowanie przypadków zlecenia dokumentacji projektowej dla inwestycji niezakwalifikowanych przez właściwych dysponentów do realizacji.
16. Zapewnienie kompletności danych o należnościach w sprawozdaniu Rb-27.
17. Zapewnienie prawidłowej klasyfikacji podmiotowej należności wykazywanych w sprawozdaniu Rb-N

W związku z wylimitowaniem nieprawidłowości w zakresie: nieujęcia w księgach należności budżetowych, ewidencjonowania odsetek i wartości niematerialnych i prawnych na niewłaściwych kontach oraz uwzględnieniem w Polityce rachunkowości zapisów dotyczących stosowanych uproszczeń i opisu kont księgowych odstąpiono od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności kontroli zarządczej w LZOPG w analizowanych obszarach, co wskazuje na konieczność weryfikacji adekwatności jej mechanizmów i wprowadzenia stosownych zmian.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Lublinie. 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwagi i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Lublin, dnia 17 marca 2025 r.

Kontrolerzy:  
Agata Wróbel  
Specjalista kontroli  
państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*  
Anna Gąsior  
Główny specjalista kontroli  
państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Szempruch  
*/podpisano elektronicznie/*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Szempruch  
*/podpisano elektronicznie/*

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 marca 2025 r. nr 411.6.1.2024, dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zmianę na str. 3 wystąpienia pokontrolnego w wierszu 24 od góry kwotę 116,6 tys. zł na kwotę 111,6 tys. zł;
- zmianę na str. 18 wystąpienia pokontrolnego w wierszach 16, 21 i 24 od góry, roku 2024 na rok 2023;
- zmianę na str. 23 wystąpienia pokontrolnego w wierszu 21 od dołu kwoty 116,6 tys. zł na 111,6 tys. zł<sup>40</sup>.

Lublin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Kontroler:  
Agata Wróbel  
Specjalista kontroli  
państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Szempruch  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>40</sup> Po zmianach wprowadzonych zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.75.2025 z dnia 6 czerwca 2025 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, sprostowanie dotyczy zapisów odpowiednio na str. 3 w wierszu 22 od góry, na str. 17 w wierszach 26, 31 i 34 od góry oraz na str. 22 w wierszu 11 od dołu.