



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.006.01.2019

**Pan
Damian Wierak
Dyrektor
Lubelskiego Zarządu Obsługi
Przejść Granicznych**

Plac Niepodległości 1
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Kontrola nr P/19/099 Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych
na wschodniej granicy RP*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych, Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm (dalej „Zarząd”, „LZOPG”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Wierak, Dyrektor Zarządu Obsługi Przejść Granicznych od dnia 13 grudnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jerzy Jaworski w okresie od 01.01.2015 r. do 24.05.2016 r., Zdzisław Szwed od 25.05.2016 r. do 30.11.2018 r., Waldemar Madej od 01.12.2018 r. do 12.12.2018 r. (akta kontroli str. 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Stworzenie odpowiednich warunków obsługi ruchu osobowego na granicy wschodniej RP. 2. Zapewnienie odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018. Badaniami kontrolnymi objęto również dowody sporządzone przed i po tym okresie, mające związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Mirosław Bortacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/72/2019 z 6 maja 2019 r. (akta kontroli str. 2, 3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu w latach 2015-2018.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W ramach swojej właściwości rzeczowej Zarząd współpracował ze Strażą Graniczną³ i Służbą Celno-Skarbową⁴, białoruskimi oraz ukraińskimi służbami granicznymi w realizacji zadań związanych z zapewnieniem płynności odpraw na drogowych przejściach granicznych⁵.</p> <p>Właściwie gospodarowano środkami przeznaczonymi na modernizację i doposażenie przejść granicznych, a dwa poddane oględzinom drogowe przejścia graniczne (z siedmiu) utrzymywano w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawniej kontroli granicznej. Służby Wojewody Lubelskiego przygotowane były na wystąpienie sytuacji kryzysowych związanych z tworzeniem się kolejek oczekujących na odprawę na drogowych przejściach granicznych.</p> <p>Zadania dotyczące zakupów na rzecz zapewnienia sprawniej i skutecznej kontroli granicznej, wykonywane były terminowo i zgodnie z planem rzeczowo-finansowym. W stosowanej procedurze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono przypadku naruszenia ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dalej: SG.

⁴ Dalej: SC.

⁵ Dalej: DPG.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: Prawo zamówień publicznych.

Jako dobrą praktykę należy uznać wprowadzenie przez LZOPG *Ramowych Zasad Współpracy* ze służbami kontrolnymi na przejściach granicznych, które w znacznym stopniu usprawniły współpracę, a w efekcie przyczyniły się do usprawnienia odpraw podróżnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewoda Lubelski w statucie LZOPG⁸ określił przedmiot i zakres jego działalności, tj. stałe utrzymywanie przejść granicznych na obszarze województwa lubelskiego⁹ w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Do zakresu działania Zarządu należy m.in.: administrowanie obiektami przejść granicznych, udostępnianie polskim organom przeprowadzającym kontrolę graniczną urzędzeń i sprzętu technicznego niezbędnego do sprawnej i skutecznej kontroli granicznej; utrzymanie w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych pomieszczeń, sprzętu i urzędzeń; zapewnienie oświetlenia, ogrzewania, sprzątnięcia, klimatyzacji i wentylacji, dostaw wody, energii elektrycznej, łączności wewnętrznej, okablowania strukturalnego obiektów, systemu kontroli dostępu, sygnalizacji alarmowej, systemu monitoringu i przeciwpożarowego.

Strukturę organizacyjną, zadania i zakres działań poszczególnych komórek szczegółowo określały obowiązujące w tym okresie regulaminy organizacyjne Zarządu. Zakresem działalności Zarządu objęto wszystkie funkcjonujące na terenie województwa lubelskiego przejścia graniczne, w tym drogowe przejścia graniczne w Kukurykach, Terespolu i Sławatyczach (obsługiwane przez Dział Zamiejscowy Obsługi Przejść Granicznych w Koroszczyźnie) oraz w Dorohusku, Hrebennem, Zosinie, Dołhobyczowie (obsługiwane przez Dział Zamiejscowy Obsługi Przejść Granicznych w Zamościu). Działy wykonują swoje zadania przy pomocy zespołów. Zadaniem ww. Działów Zamiejscowych było m.in.: sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad robotami remontowo-modernizacyjnymi prowadzonymi przez Działy na przejściach, prowadzenie dokumentacji techniczno-budowlanej nadzorowanych prac, planowanie zakupu środków trwałych na potrzeby przejść, planowanie, nadzór nad działaniami zapewniającymi sprawne funkcjonowanie przejść oraz utrzymanie w pełnej sprawności wszystkich obiektów i urzędzeń znajdujących się na podległym przejściu granicznym.

Struktura organizacyjna Zarządu była dostosowana do celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników był określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności był określony dla każdego pracownika. Przyjęcie delegowanych uprawnień było potwierdzone podpisem.

(akta kontroli str. 5-59, 62-71)

⁷ 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.

⁸ Statut Lubelskiego Zarządu Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 163 Wojewody Lubelskiego z dnia 19 maja 2010 r.

⁹ Na terenie województwa lubelskiego funkcjonuje siedem drogowych, cztery kolejowe i jedno lotnicze przejście graniczne o charakterze międzynarodowym, którymi w imieniu Wojewody zarządza Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie.

1.2. Obsada kadrowa w Zarządzie na koniec roku w latach 2015-2018 wynosiła odpowiednio: 213, 209, 203, 200 pracowników (ilość etatów kalkulacyjnych w całym okresie wynosiła 212,4), w tym m.in.: rzemieślników, robotników gospodarczych, inspektorów nadzoru inwestorskiego. Byli oni odpowiedzialni za zapewnienie organom kontroli granicznej bezawaryjnych warunków pracy, w tym m.in.: zabezpieczenie oświetlenia, ogrzewania, dostaw wody i energii elektrycznej, prowadzenie przeglądów, dokonywanie drobnych napraw, sprzątanie, usuwanie szkód powstałych na terenie przejścia oraz gospodarowanie środkami trwałymi, prowadzenie zakupów niezbędnego sprzętu i wyposażenia, a także prowadzenie inwestycji. Nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników obsługi przejść granicznych powierzono kierownikom oddziałów, którzy byli zobowiązani do organizowania pracy w sposób zapewniający ciągłość i sprawność utrzymania DPG. Sprawowali oni nadzór nad przeglądami okresowymi obiektów i urządzeń technicznych oraz zgłaszali i uzgadniali wnioski w sprawie bieżących remontów (konserwacji, napraw) obiektów i urządzeń.

(akta kontroli str. 12-71)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że liczba zatrudnionych pracowników obsługi, tj.: starszych rzemieślników, rzemieślników oraz robotników gospodarczych jest wystarczająca w stosunku do powierzchni użytkowej na przejściach granicznych. LZOPG jest w stanie zabezpieczyć potrzeby służb granicznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 491-496)

Zarząd w ramach realizacji zadań statutowych na terenie administrowanych przejść granicznych zapewnił: 24-godzinny nadzór pracowników w zakresie obejmującym bieżące utrzymanie instalacji technicznych i ciągów komunikacyjnych, korzystanie z zaplecza sanitarnego przez przekraczających granicę poprzez całodobowy dostęp do sanitariatów, najem lokali podmiotom prowadzącym działalność związaną z obsługą podróżnych w ruchu osobowym, ułatwiających przekraczającym granicę sprawne załatwienie formalności granicznych (np. wymianę walut, zwrot podatku od towarów i usług).

W ramach współpracy z SG oraz SC Zarząd przekazywał pomieszczenia oraz sprzęt służący do obsługi ruchu granicznego. Pomieszczenia użytkowane przez ww. służby były przekazane na podstawie umów użyczenia, zaś urządzenia i sprzęt na podstawie umów, określających zasady postępowania i współpracy w zakresie gospodarowania składnikami majątkowymi.

(akta kontroli str. 12-71, 325-349)

1.3. Współpraca Zarządu ze wszystkimi służbami realizującymi swoje zadania w drogowych przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego była unormowana w dwóch dokumentach. Na ich podstawie służby graniczne występują z wnioskami o realizację zadań (składają zapotrzebowania) w zakresie inwestycji (wartość powyżej 10.000 zł) oraz bieżącego utrzymania (wartość poniżej 10.000 zł). Wnioski te dotyczą zarówno wyposażenia, jak i infrastruktury przejść granicznych.

a) „Zadaniowy system planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych” (dalej: Procedura) został ustanowiony uchwałą nr 13/2014 Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej z dnia 20.11.2014 r. Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 199 z dnia 14.11.2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów zniósł Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej. Jednak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) podjęło decyzję o utrzymaniu ww. Procedury, po wprowadzeniu zmian stosownie do nowej sytuacji (nowy dokument to „Procedura planowania i monitorowania inwestycji w przejściach” z dnia 09.01.2019 r.).

Procedura reguluje tryby składania wniosków przez wojewodów do MSWiA celem przydzielenia kwot wydatków na zadania planowane do realizacji w danym roku budżetowym. Główne postanowienia Procedury dotyczą terminów składania wniosków i formy samego wniosku (zakresu zawartych w nim informacji), mają bezpośrednie przełożenie na współpracę LZOPG ze służbami granicznymi w kontekście przyjmowania zapotrzebowań oraz ich formy, a następnie możliwości realizacji.

b) „*Ramowe Zasady Współpracy*” (dalej: RZW) dotyczą kwestii współpracy LZOPG ze służbami granicznymi wykonującymi czynności kontrolne w przejściach granicznych na obszarze województwa lubelskiego. RZW regulują zarówno sprawy dotyczące zadań inwestycyjnych, jak i związane z bieżącym utrzymaniem przejść granicznych, których Procedura nie porusza. RZW określały m.in.:

- 1) terminy składania przez służby graniczne zapotrzebowań w zakresie wyposażenia i infrastruktury planowanych do sfinansowania ze środków inwestycyjnych i na bieżące utrzymanie - również w ramach rezerwy celowej budżetu państwa. Terminy te skorelowane są z terminami składania przez LZOPG (za pośrednictwem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego) wniosków do MSWiA oraz sporządzaniem planu budżetu państwa na lata następne;
- 2) formę, w jakiej służby graniczne powinny składać zapotrzebowania do LZOPG. Opracowano wzór formularza, w którym służba graniczna jest zobowiązana przedłożyć opis zakresu rzeczowego (parametry techniczne, szacunkową wycenę, uzasadnienie/rezultat);
- 3) zasady dotyczące procedury weryfikacji wniosków (zapotrzebowań) złożonych przez służby graniczne. Weryfikacja dokonywana jest w zakresie zasadności, możliwości technicznych oraz efektywności realizacji danego zadania;
- 4) powołanie Zespołu Roboczego, wspierającego działania wszystkich stron w celu realizacji zadań (każda ze stron oddelegowuje swoich przedstawicieli do pracy w Zespole) i określenie terminów roboczych posiedzeń Zespołu. Osoby oddelegowane do pracy w Zespole, realizują jednocześnie uzgodnienia dotyczące zadań, czuwają nad procedowaniem spraw w swoich instytucjach;
- 5) ogólne zasady dotyczące nieodpłatnego użytkowania przez służby graniczne sprzętu i infrastruktury. Odniesiono się do ich przekazywania, użytkowania, napraw i zmian lokalizacji (przeniesienie na inne przejście graniczne).

Działania realizowane na podstawie ww. dokumentów, tj. Procedury oraz RZW, powodują, że LZOPG, jako przedstawiciel wojewody, posiada aktualną wiedzę na temat potrzeb służb granicznych w zakresie wyposażenia oraz infrastruktury niezbędnej do wykonywania kontroli i odprawy granicznej, w tym tych elementów, które odnoszą się do obsługi osób przekraczających granicę.

(akta kontroli str. 100-198)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządu, jako korzyści wynikające z wprowadzenia RZW można wskazać:

- 1) formalne uregulowanie zasad współpracy pomiędzy LZOPG a służbami granicznymi wykonującymi swoje działania w obrębie przejść granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego;
- 2) określenie terminów i formy składania zapotrzebowania odnośnie zakupu wyposażenia oraz zadań inwestycyjnych i remontowych dotyczących obiektów infrastrukturalnych;
- 3) powstanie kilkuetapowego procesu weryfikacji zgłaszanych zapotrzebowań, co przekłada się na lepsze wykorzystanie sprzętu i obiektów oraz wpływa na efektywne wydatkowanie środków finansowych;

- 4) standaryzacja sprzętu wykorzystywanego przez służby graniczne na wszystkich przejściach oraz rozwiązań infrastrukturalnych dotyczących obiektów i systemów teletechnicznych;
- 5) oszczędności finansowe, które wynikają z obniżenia kosztów związanych z eksploatacją i naprawami sprzętu oraz infrastruktury, które są identyczne lub bardzo podobne w poszczególnych przejściach. Ponadto oszczędności wynikają z faktu, że LZOPG w jednym czasie otrzymuje informacje odnośnie zapotrzebowań wszystkich służb granicznych/przejść, co umożliwia na przykład przeprowadzenie procedur zamówień publicznych na większe ilości danego sprzętu i uzyskanie w ten sposób korzystniejszych cen ofertowych;
- 6) powstanie zespołu roboczego, w ramach którego wyznaczeni pracownicy LZOPG i służb granicznych prowadzą robocze uzgodnienia dotyczące realizowanych zadań – szczególnie istotne w przypadku SG i SC;
- 7) okresowe spotkania grupy roboczej w ramach RZW, na których możliwe jest omówienie realizowanych zadań i konfrontacja zadań planowanych do realizacji z oczekiwaniami służb;
- 8) poprawa współdziałania LZOPG ze służbami granicznymi w odniesieniu do uzgodnień na etapie projektowania, planowania, modernizacji lub budowy nowych obiektów w przejściach granicznych, w tym również inwestycji realizowanych bezpośrednio przez służby graniczne.

(akta kontroli str. 491-496)

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

- wspólnym omawianiu funkcjonowania przejść granicznych w celu wypracowania rozwiązań usprawniających ruch graniczny i związanych z ich doposażeniem,
- uwzględnianiu propozycji służb granicznych zgłaszanych na etapie planowania budżetu na dany rok oraz opracowywania wniosków do rezerwy celowej na wydatki związane z budową, modernizacją i utrzymaniem przejść granicznych,
- uzgadnianiu dokumentacji projektowej sporządzanej na potrzeby przejść granicznych,
- zaspakajaniu bieżących potrzeb służb granicznych w zakresie wyposażenia w specjalistyczny sprzęt oraz materiały eksploatacyjne,
- wdrażaniu procesów inwestycyjnych zgodnie z wnioskami i potrzebami służb granicznych.

(akta kontroli str. 325)

Współpraca z SG i SC w zakresie zapewnienia płynności odpraw na drogowych przejściach granicznych polegała na bieżącym utrzymaniu przez Zarząd urządzeń i obiektów w ciągłej sprawności technicznej, w tym dokonywanie przeglądów okresowych i bieżących, celem ograniczenia opóźnień lub wstrzymania odpraw podróży.

W związku ze zmianami technologii odpraw przeprowadzanymi przez SG i SC zgłaszane były potrzeby wprowadzenia nowych elementów infrastruktury i doposażenia stanowisk odpraw w nowe urządzenia. Dokonywano również napraw, modernizacji oraz remontów istniejącej infrastruktury na przejściu granicznym (np. naprawa urządzenia do wykrywania śladowych ilości narkotyków, modernizacja szlabanów z kolczatką, montaż lusterek drogowych, remont kapitalny wagi dynamicznej, wykonanie zwężenia chodnika w celu poszerzenia pasów na kierunku wjazdowym do RP, tworzenie dodatkowych miejsc oczekiwania pojazdów do kontroli, wymiana oznakowania pionowego).

Czynności te przeprowadzane były na wniosek SG lub SC. Zarząd na wniosek ww. służb dokonywał również zakupów sprzętu i urządzeń do kontroli podróży, towarów i dokumentów, które usprawniały lub przyspieszały obsługę podróży.

(akta kontroli str. 102-152, 170-198, 325-372)

1.5. Współpraca Wojewody Lubelskiego oraz LZOPG z instytucjami odpowiadającymi za infrastrukturę przejść granicznych po stronie białoruskiej i ukraińskiej realizowana była na kilku płaszczyznach.

Na szczeblu międzyrządowym odnośnie funkcjonowania przejść granicznych organizowane były posiedzenia: Komisji ds. Przejść Granicznych Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej, Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej, Komisji Współpracy Transgranicznej, Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej, Podkomisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Białoruskiej, Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej. W posiedzeniach tych organów brali udział przedstawiciele Wojewody Lubelskiego (pracownicy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego i przedstawiciele LZOPG). LZOPG przedstawiał listy tematów istotnych do poruszenia, dotyczących bieżącego funkcjonowania przejść granicznych, jak również ich rozwoju. Ponadto Wojewoda Lubelski wraz z przedstawicielami LZOPG uczestniczył w międzypaństwowych spotkaniach organizowanych na szczeblu administracji regionalnej. W trakcie tych spotkań omawiane były kwestie funkcjonowania przejść granicznych oraz wypracowane wspólne stanowiska dotyczące rozwoju sieci przejść na lubelskim odcinku granicy z Białorusią i Ukrainą.

Trzeci poziom współpracy LZOPG z przedstawicielami służb granicznych Ukrainy i Białorusi dotyczy bezpośrednich uzgodnień w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych. W tym względzie istotna jest współpraca ze stroną ukraińską w związku z prowadzeniem przez ukraińskie służby graniczne (Państwowa Służba Fiskalna Ukrainy, Państwowa Straż Graniczna Ukrainy) czynności kontrolnych po polskiej stronie granicy, do których wykorzystywana jest infrastruktura zrealizowana przez stronę polską. W latach 2015-2018 współpraca ze stroną ukraińską realizowana była w kontekście przygotowania zadań dotyczących wprowadzenia ruchu pieszego i rowerowego w drogowych przejściach granicznych w Hrebennem i Dołhobyczowie. Współpraca odbywała się w oparciu o uczestnictwo przedstawicieli służb ukraińskich na spotkaniach roboczych na etapie projektowania oraz korespondencji odnośnie przedstawienia potrzeb infrastrukturalnych przez te służby. Współpraca LZOPG z przedstawicielami państw sąsiednich związana jest także z realizacją zadań w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020. W ramach tego Programu LZOPG, jako partner wiodący przygotował dwa wnioski aplikacyjne: „Zwiększenie otwartości granicy polsko-ukraińskiej poprzez wprowadzenie ruchu pieszego i rowerowego w drogowym przejściu granicznym w Hrebennem” oraz „Zwiększenie otwartości granicy polsko-ukraińskiej oraz jej bezpieczeństwa poprzez rozbudowę drogowego przejścia granicznego w Zosinie (platforma wyjazdowa z Polski)”. W obu projektach, jako partner występuje Państwowa Służba Fiskalna Ukrainy.

LZOPG jest partnerem w projekcie, który realizowany będzie przez Brzeski Urząd Celny (Państwowa Służba Celna Republiki Białorusi) pn. „Poprawa skuteczności kontroli celnej w drogowym przejściu w Domaczewie”.

(akta kontroli str. 199-324)

1.6. Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, zatwierdzony w dniu 19.03.2015 r. przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, obowiązujący w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim zawierał *Procedurę uruchamiania stref buforowych w przypadku powstania kolejki pojazdów ciężarowych na przejściach granicznych* (SPO-18).

Uczestnikami procedury są: Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Nadbużański Oddział Straży Granicznej (NOSG), Izba Administracji Skarbowej, Komenda Wojewódzka Policji (KWP), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, Inspekcja Transportu Drogowego, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Rzecznik Prasowy Wojewody. Informacja o tworzących się kolejkach na przejściach granicznych przekazywana jest między innymi przez SG i KWP. W efekcie czego uruchamiane jest buforowanie kolejki pojazdów, oczekujących na odprawę graniczną na DPG. W okresie zimowym SG informuje Dyrektora Zarządu o potrzebie odśnieżenia terminala przejścia. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna odpowiedzialna jest za nadzór nad zapewnieniem właściwego stanu sanitarno-epidemiologicznego w pasie drogowym wzdłuż kolejek przy drogach dojazdowych do przejść granicznych.

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że w przypadku sytuacji nadzwyczajnych procedura jest awaryjnie stosowana w ruchu osobowym. Przy najbliższej aktualizacji Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego rozważona będzie modyfikacja *Procedury uruchamiania stref buforowych w przypadku powstania kolejki na przejściu granicznym (SPO-18)* i dostosowanie jej również do kolejek w ruchu osobowym.

(akta kontroli str. 97-99, 490)

1.7. Struktura organizacyjna przyjęta w LZOPG pozwala na wykonywanie zadań umożliwiających tworzenie odpowiednich warunków do sprawnej obsługi ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych.

Ustalenia dotyczące potrzeb kadrowych i obsady kadrowej Zarządu opisano w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 100, 101)

1.8. Wojewoda Lubelski sprawował nadzór nad funkcjonowaniem LZOPG poprzez działania kontrolne (prowadzone przez Wydział Infrastruktury LUW). W okresie objętym kontrolą w Zarządzie przeprowadzone zostały trzy kontrole (w 2015 r. oraz w 2016 r.) dotyczące prawidłowości ponoszenia wydatków oraz realizacji zadań inwestycyjnych. W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nadzór Wojewody odbywał się również poprzez działający w Zarządzie Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor, służący do obsługiwanego procesów budżetowych, w tym planowania, wykonywania budżetu i sprawozdawczości budżetowej. Zarząd opracowuje i przekazuje do Wojewody sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych, wydatków budżetowych, sprawozdania o stanie środków na rachunkach bankowych, które są na bieżąco weryfikowane i zatwierdzane przez służby finansowo-księgowo Wojewody. Na koniec roku budżetowego Zarząd przekazywał do Wojewody roczne sprawozdania finansowe (bilans, rachunek zysków i strat), które po zweryfikowaniu przyjmowane były przez Głównego Księgowego Budżetu Wojewody Lubelskiego.

(akta kontroli str. 82-96, 487, 488, 497-532)

W wyniku oględzin NIK, przeprowadzonych 4 czerwca 2019 r. na DPG w Zosinie i Dołhobyczowie ustalono, że:

- przed wjazdem na platformę przejścia w kolejce w Zosinie oczekiwało sześć pojazdów osobowych, w Dołhobyczowie oczekiwał jeden pojazd;
- wjazd na teren DPG w Zosinie i Dołhobyczowie (na kierunku wjazdowym i wyjazdowym z RP) odbywa się przez bramki radiometryczne wspólne dla samochodów osobowych i autobusów;
- po przekroczeniu posterunku SG i bramek radiometrycznych na platformie przejścia:
 - w Zosinie wydzielono na wyjeździe z RP pięć pasów ruchu dla samochodów

- osobowych i jeden dla autobusów, prowadzący do pawilonu odpraw. Natomiast na wjeździe do RP, cztery pasy ruchu dla samochodów osobowych i jeden dla autobusów prowadzący do pawilonu odpraw;
- w Dołhobyczowie zarówno na wjeździe, jak i wyjeździe z RP wydzielono sześć pasów ruchu dla samochodów osobowych i dwa dla autobusów prowadzące do pawilonu odpraw;
 - pasy ruchu wyznaczono drogowymi znakami pionowymi i poziomymi, oraz na attyce wiat nad poszczególnymi pasami odpraw w postaci tablic świetlnych LED umożliwiających służbom granicznym elastyczne zarządzanie przeznaczeniem pasów odpraw (w trakcie oględzin nie było uruchomionych tzw. „zielonych pasów”);
 - osoby oczekujące na odprawę mogły skorzystać z toalet, w których zapewniono bieżącą zimną i ciepłą wodę. I tak w Dołhobyczowie: w budynkach sanitarnych (po jednym na wjeździe i wyjeździe z RP), budynkach kontroli autobusów na wjeździe i wyjeździe z RP oraz w budynku kontroli szczegółowej, w Zosinie: w budynkach sanitarnych, budynku kontroli autobusów na wjeździe z RP oraz w budynku kontroli szczegółowej;
 - w budynkach głównych DPG zapewnione były pomieszczenia dla osób zatrzymanych do wyjaśnień, zapewniono w nich ogrzewanie, oświetlenie toalety, stolik do przewijania niemowląt, meble do siedzenia, leżenia;
 - na kierunku wjazdowym na platformę przejść wyłożone były maty fitosanitarne nasączone środkiem dezynfekującym;
 - zapewniono odpowiednie oznaczenia organizacji ruchu pozwalające przekraczającym granicę zorientować się o funkcjonujących na przejściu pasach ruchu, miejscach odpraw i toaletach.

(akta kontroli str. 426-493)

Odnosnie braku zielonych pasów na przejściach w Dołhobyczowie i Zosinie, Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że utworzenie i funkcjonowanie tzw. „zielonych pasów” na tych przejściach leży w kompetencjach służb granicznych (SG oraz SC).

(akta kontroli str. 496)

Wniosek sformułowany po kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr P/14/108 *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP* (przeprowadzonej w 2014 r.), dotyczący przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej dodatkowych ogłoszeń związanych ze zmianą treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego), w przypadkach, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych, został zrealizowany.

(akta kontroli str. 451-457)

Na utrzymanie i realizację inwestycji (rozdział 60031 *Przejścia graniczne*) w latach 2015-2018 LZOPG wydatkował odpowiednio: 44.246 tys. zł, 35.068 tys. zł, 45.445 tys. zł i 34.146 tys. zł.

Wydatki bieżące ogółem wyniosły odpowiednio: 28.676 tys. zł, 29.634 tys. zł, 30.016 tys. zł, 28.279 tys. zł, co stanowiło 64,8%, 84,5%, 66,1% i 82,8% wydatków ogółem.

Wydatki bieżące na DPG związane z ruchem osobowym wyniosły odpowiednio: 18.354 tys. zł, 9.915 tys. zł, 10.449 tys. zł i 8.851 tys. zł, co stanowiło 64,0%, 33,4%, 34,8% i 31,3% wydatków bieżących ogółem.

Wydatki bieżące zostały poniesione m.in. na zakup energii elektrycznej i wody, oleju opałowego, oleju napędowego, materiałów do napraw awaryjnych, zakup mebli, narzędzi, środków czystości, materiałów eksploatacyjnych, materiałów do zimowego

utrzymania dróg, wywóz nieczystości stałych i płynnych, odprowadzanie ścieków, czyszczenie separatorów, przeglądy techniczne, konserwację urządzeń dźwigowych, legalizację, kalibrację i wzorcowanie sprzętu, przeglądy urządzeń grzewczych, konserwację i naprawy urządzeń klimatyzacyjnych, wentylacyjnych, chłodniczych, opłacenie podatku od nieruchomości oraz opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, opłaty z tytułu trwałego zarządu, ubezpieczenie majątku.

Wydatki majątkowe w latach 2015-2018 wyniosły odpowiednio: 15.570 tys. zł, 5.434 tys. zł, 1.429 tys. zł, 5.867 tys. zł, tj. 35,2%, 15,5%, 33,9% i 17,2% wydatków w rozdziale 60031.

Natomiast wydatki majątkowe Zarządu na DPG związanych z ruchem osobowym w latach 2015-2018 wyniosły odpowiednio: 2.583 tys. zł, 3.299 tys. zł, 2.069 tys. zł, 2.817 tys. zł, co stanowiło 16,6%, 60,7%, 13,4% i 48,0% wydatków majątkowych ogółem.

Zrealizowano łącznie 79 zadań inwestycyjnych. Wydatki majątkowe wykorzystano m.in. na: modernizację drogowego przejścia granicznego – DPG Sławatycze, przystosowanie budynku odpraw pasażerów autobusów do kontroli paszportowej i celnej z wykorzystaniem urządzeń biometrycznych w DPG Hrebenne, wykonanie zadania „zielonych” pasów odpraw – DPG Hrebenne, zakup urządzeń biurowych – DPG Hrebenne, kompleksową rozbudowę DPG Zosin – płyta wjazdowa do RP, doposażenie służb granicznych w DPG Zosin, zakup urządzenia wielofunkcyjnego (kserokopiarka, drukarka, skaner) – DPG Zosin, dostawę sprzętu specjalistycznego – DPG Terespol, doposażenie służb granicznych – DPG Dorohusk, doposażenie służb granicznych – czytniki paszportów – DPG Dorohusk, zakup urządzeń do przepompowywania paliwa dla SC (6 szt.) – w przejściach granicznych woj. lubelskiego (DPG Dorohusk, DPG Sławatycze, DPG Zosin, DPG Dołhobyczów, DPG Terespol), wykonanie systemu antynapadowego w DPG Hrebenne, wykonanie zadania „zielonych” pasów odpraw w DPG Hrebenne (płyta wjazdowa i wjazdowa), dostosowanie infrastruktury przejścia do odprawy osób podróżujących autokarami przy wykorzystaniu Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) – DPG Zosin oraz Terespol, doposażenie służb granicznych – stacje bazowe wzmacniające sygnał radiotelefonów, szafy pancerne – DPG Dorohusk, modernizację drogowego przejścia granicznego, rozbudowę infrastruktury – II etap – DPG Sławatycze, rozbudowę infrastruktury przejścia – poczekalnia dla podróżnych - płyta wjazdowa do RP – DPG Hrebenne, doposażenie służb granicznych – poprzez zakup zestawów do badania autentyczności dokumentów, program funkcjonalno-użytkowy dla ciągu pieszego – DPG Dołhobyczów.

(akta kontroli str. 369-387)

W kontroli ustalono, że Dyrektor Zarząd posiadał aktualną wiedzę na temat potrzeb w zakresie wyposażenia SG oraz SC w niezbędny sprzęt, urządzenia i infrastrukturę do wykonywania sprawnej obsługi osób przekraczających granicę.

Na początku roku służby graniczne kierowały do Zarządu zbiorczą informację dotyczącą potrzeb na dany rok kalendarzowy, ponadto w trakcie roku kierowane były wnioski o realizację bieżących potrzeb.

W latach 2015-2018 na podstawie wniosków ww. służb w ramach bieżącego utrzymania przejść granicznych zakupiono wyposażenie i sprzęt o łącznej wartości 2.185 tys. zł (m.in. meble, monitory komputerowe, tonery do drukarek, wykrywacze do metalu, telefony, testery banknotów, kamery, ekrany projekcyjne, komputery, tablety, latarki elektryczne, znaki i lustra drogowe, klimatyzatory, niszczarki do dokumentów, pakiety biurowe MS Office).

Nie wszystkie wnioski złożone przez te służby zostały zrealizowane (nie zrealizowano 25 wniosków).

Niezrealizowane wnioski dotyczyły m.in.: rozbudowy systemu kontroli dostępu, utworzenia sali konferencyjnej, budowy dodatkowego parkingu, modernizacji pawilonu kontrolerskiego, zakupu wózka akumulatorowego, zakupu kamer cyfrowych wewnętrznych i zewnętrznych, zwiększenia nośności wagi samochodowej do 80 t, wymiany komputerów, zakupu czytników paszportów, budowy kojców dla psów, wymiany szlabanów, zakupu radiotelefonu cyfrowego, zakupu kserokopiarki, montażu urządzeń klimatyzacyjnych, stworzenia stanowiska operatora monitoringu przy urządzeniu RTG, budowy dodatkowego oświetlenia, dodatkowych kamer, zmniejszenia szerokości rampy na BKS. Niezrealizowanie ww. wniosków nastąpiło m.in. z powodu:

- błędnego zakwalifikowania przez służbę kontrolną wydatku,
- odrzucenia wniosku przez MSWiA,
- braku podstaw wymiany urządzenia (stwierdzono że jest sprawne),
- wniosek o naprawę lub doposażenie dotyczył składników majątkowych niebędących na stanie majątkowym Zarządu (stanowił własność służby kontrolnej),
- niezasadności wniosku stwierdzonej w wyniku dokonywanych pomiarów, badań,
- braku środków finansowych w roku bieżącym – zakupy wpisane zostały do planu zakupów na kolejny rok,
- zakup mieścił się w zakresie zadań własnych wnioskodawcy,
- wykonanie nastąpi w następnym etapie modernizacji przejścia,
- możliwości montażu urządzeń zdemontowanych na innych przejściach.

(akta kontroli str. 350-425)

Zgodnie z Ramowymi Zasadami Współpracy służby kontroli granicznej (SG, SC, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Graniczny Lekarz Weterynarii i Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny) zgłaszają do Zarządu potrzeby inwestycyjne oraz zakupu niezbędnego wyposażenia.

Wszystkie wnioski zgłoszone przez służby były analizowane zarówno od strony finansowej, (tj. czy dane zadanie kwalifikuje się do dofinansowania, czy zostało poprawnie zgłoszone do potrzeb bieżących lub majątkowych), jak również od strony merytorycznej, przez pracowników zajmujących się realizacją zakupów i zadań inwestycyjnych w Zarządzie. Po zatwierdzeniu planu rzeczowego zadań realizowanych ze środków budżetu państwa na dany rok oraz przyznaniu limitów na wydatki w zakresie rezerw celowych, sukcesywnie realizowano zgłoszone potrzeby.

System składania wniosków przez służby kontroli granicznej umożliwiał Zarządowi posiadanie aktualnej wiedzy na temat potrzeb w zakresie wyposażenia służb na drogowych przejściach granicznych w niezbędny sprzęt, urządzenia, infrastrukturę do wykonywania sprawnej obsługi osób przekraczających granicę.

(akta kontroli str. 350-425)

Zadania związane z inwestycjami i zakupami realizowano zgodnie z planem rzeczowo-finansowym. Analiza sześciu zamówień¹⁰ o łącznej wartości 3.998,1 tys. zł brutto, udzielonych dostawcom i wykonawcom zadań z zakresu infrastruktury i wyposażenia wykazała, że dotyczyły one potrzeb zgłoszonych przez służby graniczne. Dostawców i wykonawców wybrano z zachowaniem przepisów Prawa

¹⁰ Badaniem objęto zamówienia: (1) Doposażenie służb granicznych na drogowe przejście graniczne w Zosinie – dostawa urządzenia do wykrywania przerobionych numerów VIN pojazdów – 161.056,20 zł brutto; (2) Doposażenie służb granicznych w sprzęt specjalistyczny do kontroli granicznej dla DPG Zosin, DPG Dorohusk i DPG Terespol – 409.368,60 zł brutto; (3) Modernizacja DPG w Sławatyczach etap I, część 2 – 829.989,72 zł brutto; (4) Wykonanie zadaszeń „zielonych” pasów odpraw na DPG Hrebenne (płyta wjazdowa z RP) – 562.478,16 zł brutto; (5) Wykonanie zadaszeń „zielonych” pasów odpraw na DPG Hrebenne (płyta wjazdowa do RP) – 565.342,10 zł brutto; (6) Rozbudowa budynku kontroli szczegółowej dla samochodów osobowych - DPG Hrebenne – 1.469.850,00 zł brutto.

zamówień publicznych. Przebieg każdego postępowania rzetelnie udokumentowano, wykonane prace odebrano komisyjnie, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane prace. Wydatki zrealizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(akta kontroli str. 449-485)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zarząd nie prowadził monitoringu, nie analizował także w innej formie sytuacji związanej z warunkami osób oczekujących na odprawę przed terenem drogowych przejść granicznych. Zarząd nie podejmował również żadnych działań dotyczących poprawy warunków oczekiwania podróżnych na odprawę przed terenem przejścia granicznego.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że LZOPG uprawniony jest dokonywania inwestycji oraz ponoszenia wydatków na utrzymanie infrastruktury granicznej jedynie w zasięgu terytorialnym przejść granicznych. Z tych też względów nie jest możliwe podejmowanie działań w zakresie poprawy warunków oczekiwania podróżnych na odprawę poza terenem przejścia granicznego. Działania LZOPG odnoszą się do infrastruktury znajdującej się na przejściach granicznych oraz obejmują ciągłą modernizację i rozbudowę infrastruktury granicznej oraz zakupu urządzeń i sprzętu dla służb przeprowadzających kontrolę graniczną, co wpływa na przyspieszenie odpraw i tym samym na skrócenie czasu oczekiwania na odprawę.

(akta kontroli str. 486-496)

Dyrektor Zarządu w sprawie monitorowania sytuacji przed przejściem wyjaśnił, że kwestie związane z warunkami sanitarno-socjalnymi osób oczekujących na odprawę graniczną przed terenem drogowego przejścia granicznego nie leżą w kompetencji LZOPG. Przepisy prawne umożliwiają podejmowanie przez LZOPG działań jedynie w obszarze drogowego przejścia granicznego. Działania na obszarze bezpośrednio przylegającym do terenu przejść granicznych (drogach dojazdowych), leżą w kompetencjach zarządcy terenu, to jest Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a w przypadku DPG w Dołhobyczowie jest to Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie. Poza pasem drogi za działania odpowiadają odpowiednie urzędy gmin. Ponadto kwestie warunków sanitarnych przed terenem przejścia granicznego należą do zakresu działań Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w odniesieniu do zarządzania kryzysowego w przypadku powstania kolejki przed drogowym przejściem granicznym.

(akta kontroli str. 486-496)

2.2. W okresie objętym kontrolą do Zarządu oraz Wojewody Lubelskiego nie wpływały skargi od osób oczekujących na odprawę graniczną dotyczące warunków higieniczno-sanitarnych na terenie przejść granicznych i przed ich terenem.

(akta kontroli str. 72-81, 486-489)

Oględziny przeprowadzone w dniu 4 czerwca 2019 r. terenu przed:

- DPG w Zosinie wykazały, że w kolejce na wjazd na teren przejścia oczekiwało sześć samochodów. Przed wjazdem na teren DPG Zosin na terenie gminy Zosin utworzone było miejsce parkingowe, zaopatrzone w kosze na śmieci oraz dwie przenośne toalety.
- DPG w Dołhobyczowie wykazały, że w kolejce na wjazd na teren przejścia oczekiwał jeden samochód. Przed wjazdem na teren DPG Dołhobyczów w pasie drogowym (droga wojewódzka nr 844) na odcinku kilkuset metrów utworzone było miejsce do oczekiwania na wjazd na teren przejścia, zaopatrzone w kosze na śmieci. Toalety nie były ustawione.

(akta kontroli str. 426-443)

Wojewoda Lubelski zapewnił rozwiązania związane z tworzeniem się kolejek przed DPG poprzez *Procedurę uruchamiania stref buforowych w przypadku powstania kolejki na przejściach granicznych* (SPO-18), której uczestnikami są Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Nadbużański Oddział Straży Granicznej, Izba Administracji Skarbowej, Komenda Wojewódzka Policji (KWP), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, Inspekcja Transportu Drogowego, Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna, Rzecznik Prasowy Wojewody. Procedurę szczegółowo opisano w punkcie 1.6 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 97-99,490)

Jak wyjaśnił Wojewoda Lubelski oraz Dyrektor LZOPG na podstawie obowiązujących przepisów prawnych Zarząd nie ma możliwości działań poza obszarem przejścia granicznego. Z tego względu nie jest podejmowana bezpośrednia współpraca z właścicielami lub zarządcami terenów znajdujących się poza przejściami granicznymi. Współpraca z właścicielami terenu przed przejściami granicznymi prowadzona jest przez organy wojewódzkie w odniesieniu do zarządzania sytuacjami kryzysowymi związanymi z powstaniem kolejek na przejściach granicznych.

Zarząd w przypadkach występujących trudności z obsługą ruchu osobowego przez państwowe służby graniczne i tworzących się kolejek oczekujących na odprawę nie podejmował doraźnych działań w celu usprawnienia funkcjonowania przejścia, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor LZOPG, nie ma bezpośredniej możliwości podejmowania doraźnych działań w celu usprawnienia funkcjonowania przejścia. Przypadki trudności w odprawie osób i kwestia tworzenia się kolejek wynikają głównie ze zmian w systemach prawnych państw graniczących, bądź „spiętrzenia” ruchu na przykład ze względu na okresy przedświąteczne. W takim przypadku mogą pomóc jedynie działania podejmowane przez służby graniczne. LZOPG jest infrastrukturalnie, sprzętowo i organizacyjnie (kadrowo), przygotowany do obsługi takiej ilości podróżnych jaka wynika z zapotrzebowanej przepustowości danego przejścia granicznego.

(akta kontroli str. 486-496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Służby Wojewody Lubelskiego były przygotowane na wypadek powstania kolejek przed drogowymi przejściami granicznymi.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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.

Lublin, 27 czerwca 2019 r.

Kontroler
Mirosław Bortacki
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis