



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-008-02/2014

P/14/108

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/108 – Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Wilhelm Dmytrów – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90301 z dnia 23 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej, zwany dalej Zakładem, adres: Korczowa – Przejście Graniczne, 37-552 Młyny, Regon: 180635492.

Kierownik jednostki kontrolowanej Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, realizację przez Zakład statutowych zadań w zakresie obsługi drogowych przejść granicznych w Medyce i Korczowej, mających wpływ na jakość obsługi ruchu osobowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontroli ustalono, że Zakład był dobrze przygotowany organizacyjnie do wykonywania statutowej działalności, w tym zadań oddziałujących na obsługę podróżnych w ruchu osobowym. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Zakład rzetelnie realizował zadania w zakresie obsługi technicznej budynków i budowli, w tym infrastruktury dotyczącej ruchu osobowego na przejściach granicznych w Medyce i Korczowej. Zadania dotyczące zakupu dostaw i usług na rzecz zapewnienia właściwej infrastruktury i sprzętu kontrolnego do wykonywania sprawnej i skutecznej kontroli granicznej, wykonywane były zgodnie z planem rzeczowo-finansowym, rzetelnie i gospodarnie.

W ocenie NIK, proces dokonywania zakupów w Zakładzie, prowadzony był w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W stosowanej procedurze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, nie stwierdzono przypadku naruszenia ustawy z dnia 29.01.2004 r. *Prawo zamówień publicznych*².

W kontroli ustalono, że Zakład (w granicach swojej właściwości rzeczowej), współpracował z organami Straży Granicznej i Służby Celnej w realizacji zadań

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

związanych z zapewnieniem płynności odpraw na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej, oraz nie współpracował - w tym zakresie - z przedstawicielami służb granicznych Ukrainy (to zadanie realizują polskie służby graniczne, oraz w tematyce infrastruktury - przedstawiciele Wojewody Podkarpackiego).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Obszar – Organizacja pracy w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W kontroli ustalono, że Zakład został utworzony w formie jednostki budżetowej z dniem 1.01.2011 r. (na podstawie zarządzenia Wojewody Podkarpackiego, zwanego dalej Wojewodą, nr 66/10 z dnia 1.04.2010 r. w sprawie utworzenia Zakładu Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej), do wykonywania zadań Wojewody w zakresie obsługi drogowych i kolejowych przejść granicznych, przejść granicznych przeznaczonych wyłącznie dla małego ruchu granicznego, przejść turystycznych przecinających granicę państwową, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych, na terenie powiatów: przemyskiego, jarosławskiego i lubaczowskiego. Od 01.01.1992 r. do 30.04.2010 r. funkcjonował Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej, w formie organizacyjno-prawnej gospodarstwa pomocniczego, który został zlikwidowany w dniu 31.12.2010 r.

Z dniem 01.01.2011 r., Zakład:

- a) wstąpił w prawa i obowiązki zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego o nazwie „Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej”, wynikające z obowiązujących na dzień 31.12.2010 r. umów cywilno-prawnych, oraz
- b) otrzymał w trwały zarząd nieruchomości, będące do 31.12.2010 r. w trwałym zarządzie zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego o nazwie „Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej”, na mocy art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.

Do zakresu działania Zakładu należało, w szczególności:

- administrowanie obiektami przejść granicznych,
- udostępnianie polskim organom prowadzącym kontrolę, urządzeń i sprzętu technicznego, niezbędnego do przeprowadzania sprawnej i skutecznej kontroli,
- udostępnianie organom kontroli pomieszczeń, garaży, parkingów, kojców i bud dla psów, oraz urządzeń i środków służących do kontroli granicznej i celnej, w tym urządzeń zaporowych stałych i ruchomych,
- utrzymywanie w odpowiednich warunkach sanitarno-higienicznych pomieszczeń, sprzętu i urządzeń oraz zapewnienie oświetlenia, ogrzewania, sprzątnia, klimatyzacji i wentylacji, dostaw wody, energii elektrycznej, łączności wewnętrznej, okablowania strukturalnego obiektów, systemu kontroli dostępu, sygnalizacji alarmowej, systemu monitoringu i przeciwpożarowego,
- utrzymywanie sprawności sprzętu, urządzeń technicznych i sanitarnych, konserwacja, legalizacja oraz bieżące zaopatrywanie ich w materiały eksploatacyjne,
- udostępnianie organom kontroli lądowisk helikopterów,
- ustawianie, bieżąca konserwacja tablic informujących o przejściach granicznych oraz warunkach przekraczania granicy państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 42-54)

³ Dz.U. z 2014 r, poz. 518 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że strukturę organizacyjną Zakładu w części wykonywania zadań na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej, tworzyły działy gospodarczo techniczne.

W kontroli ustalono, że na koniec lat 2010-2013 występowały wolne, nieobsadzone stanowiska pracy w Zakładzie:

a) w dniu 31.12.2010 r.: 1 starszego księgowego/kasjera (w Samodzielnej Sekcji Finansowo-Księgowej), 1 rzemieślnika (w Dziale Gospodarczo Technicznym w Korczowej, zwanym dalej DGTK) i 1 sprzątaczkę (w Dziale Gospodarczo Technicznym w Medyce, zwanym dalej DGTM),

b) w dniu 31.12.2011 r.: 1 referenta ds. zaopatrzenia (w DGTK), 1 robotnika gospodarczego (w DGTM) i 1 sprzątaczkę (w DGTM),

c) w dniu 31.12.2012 r.: kierownika działu DGTM, 1 sprzątaczkę (w DGTK) i 1 sprzątaczkę (w DGTM), oraz

d) w dniu 31.12.2013 r.: kierownika działu DGTM, 1 referenta ds. obsługi PG (w DGTK), 1 sprzątaczkę (w DGTK), 1 rzemieślnika (w DGTM) i 2 sprzątaczek (w DGTM).

Odnosząc się do występujących niedoborów obsady kadrowej Zakładu, pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu wyjaśnił m.in., że wynikały one z powodu rozwiązania stosunków pracy w związku z przejściem na emeryturę, czy upływu terminów na jaki zostały zawarte, lub powierzenia pracownikom innych obowiązków, a w głównej mierze spowodowane były brakiem pełnego zabezpieczenia środków finansowych na wynagrodzenia. *„Pełne uzupełnienie stanu kadrowego (...) byłoby możliwe jedynie po zabezpieczeniu środków finansowych w wysokości pozwalającej wypełnić wszystkie zobowiązania płacowe pracodawcy wobec (...) pracowników (...)”*. Ponadto, podał, że wykazane niedobory kadrowe *„nie miały żadnego negatywnego wpływu na obsługę ruchu osobowego”*.

(dowód: akta kontroli str. 161-196, 197-211, 212-215)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Zakład w ramach realizacji zadań statutowych w zakresie obsługi technicznej budynków i budowli (w tym infrastruktury dotyczącej ruchu osobowego) na przejściach granicznych w Medyce i Korczowej, m.in.:

- zapewnił organizację pracy w systemie 24-godzinnym, dla stanowisk nadzoru i bieżącego utrzymania instalacji technicznych i ciągów komunikacyjnych,
- zapewnił całodobową obsługę i dostęp do sanitariatów turystycznych,
- w drodze użyczenia, przekazał organom kontroli granicznej na bezpłatne używanie, odpowiednich części infrastruktury w obrębie drogowych przejść granicznych,
- wynajął lokale użytkowe podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą związaną z obsługą podróżnych w ruchu osobowym (jak: agencje celne, ubezpieczenia, kantory wymiany walut).

W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły problemy związane z korzystaniem z infrastruktury przez funkcjonariuszy służb granicznych, oraz nie odnotowano zdarzeń mogących mieć istotny wpływ na obsługę ruchu osobowego przez służby graniczne, a wynikających ze względów technicznych (awaria oświetlenia, ogrzewania, itp.), wpływu warunków atmosferycznych (brak odśnieżania terenu przejść granicznych, katastrofa budowlana).

(dowód: akta kontroli str. 14-73, 217-254)

1.1.2 W kontroli ustalono, że Wojewoda prowadził bieżący nadzór nad Zakładem w zakresie finansowo-księgowym, który opierał się m.in., na jego funkcjonowaniu w środowisku Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor, służącego do obsługi procesów budżetowych (w tym: planowania budżetu, wykonywania budżetu i sprawozdawczości budżetowej). Korzystanie z jego modułów, umożliwiało bieżące monitorowanie procesów budżetowych, ich weryfikowanie, a także zatwierdzanie przez jednostkę nadrzędną. Poprzez system Trezor, jednostka nadrzędna miała dostęp do aktualnych i odpowiednio pogrupowanych informacji finansowych Zakładu. Pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu podał, że zadania realizowane przez Zakład w zakresie bieżącego utrzymania *„często są przedmiotem bezpośredniego nadzoru przez pracowników Wydziału Infrastruktury (...) Stopień zaangażowania i realizacji zadań omawiany jest na spotkaniach roboczych branżowych, w których oprócz przedstawicieli Wojewody uczestniczą również pracownicy i funkcjonariusze służb granicznych (...)”*.

W kontroli ustalono, że w dniu 16.02.2012 r, wpłynęło do Dyrektora Zakładu, pismo Dyrektora Wydziału Infrastruktury w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie, zobowiązujące go, do *„bieżącego gromadzenia danych i informacji o regionie przygranicznym oraz ich systematycznego analizowania i przekazywania (...) w okresie comiesięcznym”*. Wynik badania dokumentacji źródłowej będącej podstawą do comiesięcznych informacji składanych do Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, w zakresie analizy stanu natężenia ruchu, oraz zakłóceń, które miały wpływ na płynność odpraw granicznych, wykazał, że w okresie od 01.02.2012 r. do 31.12.2013 r., na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej, nie wystąpiły zakłócenia w obsłudze granicznego ruchu osobowego, których przyczyna wykazywałaby związek z działalnością Zakładu.

NIK stwierdziła, że w okresie od 01.01.2010 r. do 31.12.2013 r., Wojewoda nie delegował kontroli do Zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 74-88, 216, 255-257)

1.1.3 W kontroli stwierdzono, że w latach 2010 – 2013, przeprowadzono jedno szkolenie problemowo związane z funkcjonowaniem przejść granicznych, na temat *„Profilaktyka i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym w miejscu pracy”*. W wymienionym szkoleniu, zrealizowanym w dniach 15-16.11.2012 r, wzięło udział 73 pracowników Zakładu, co stanowiło 96 % stanu zatrudnionych, spośród 76 osób ogółem zatrudnionych w Zakładzie.

(dowód: akta kontroli str. 258-265)

1.1.4 W okresie objętym kontrolą, w infrastrukturze drogowych przejść granicznych w Medyce i Korczowej, nie wystąpiły awarie, czy inne zdarzenia mogące negatywnie wpłynąć na płynność odpraw. Pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu, wyjaśnił, że pracownicy Zakładu w ramach współpracy ze służbami granicznymi niejednokrotnie na ich telefoniczny wniosek podejmowali działania doraźne, mające na celu poprawę płynności odpraw (przestawiali zapory drogowe, czy inne elementy zabezpieczeń pasów jezdni, udrażniając przeładowany w danej chwili pas odpraw). Powyższych działań Zakład nie podejmował samowolnie. W każdym przypadku inicjatywa takich działań, leżała po stronie organu kontroli granicznej (Straży Granicznej, czy Służby Celnej).

(dowód: akta kontroli str. 255, 266)

1.1.5 W wyniku oględzin drogowych przejść granicznych w Medyce i Korczowej stwierdzono, że:

- istniejąca organizacja ruchu zapewniała orientację o funkcjonujących pasach ruchu i miejscach odpraw,
- stan techniczny znaków drogowych, sygnałów i urządzeń, które umieszczone były w pasach ruchu był dobry (m.in. znaki były stabilnie umocowane i czytelne),
- stan jezdni bitumicznych był dobry,
- reklamy były usytuowane w sposób nie powodujący zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- nie wystąpił przypadek znaku, sygnalizatora lub urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniającego warunków określonych w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*⁴.

Nie stwierdzono przypadków „przeznakowania”, mogącego powodować utrudnienie (lub uniemożliwienie) prawidłowego odczytania. W kontroli ustalono, że na przejściu granicznym w Medyce nie było urządzonego „zielonego korytarza”. Istniejące po stronie polskiej (na czerwonej linii): 2 pasy „zielone”, 1 pas „czerwony” i 1 pas „dla VIP-ów” – nie były połączone technicznie ze stroną ukraińską, ponieważ po stronie Ukrainy pasy ruchu „krzyżowały się”.

W zakresie realizacji zaleceń określonych w „Schengenkim katalogu UE”⁵, zwanym dalej Katalogiem, na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej stwierdzono, że:

- a) na obu granicach, na kierunkach wjazdowych do RP, nie było znaku informującego o wjeździe do państwa członkowskiego UE („zalecenie” określone w lp. 57 Katalogu). W szczególności, na przejściu w Korczowej tablica przedstawiająca flagę UE, z napisem „UE” - nie zawierała informacji odnośnie państwa członkowskiego, oraz w obrębie przejścia w Medyce - w ogóle nie było takiej informacji na kierunku wjazdowym do RP,
- b) brzegi terenów przejść granicznych nie były monitorowane za pomocą czujników („wzorcowe rozwiązanie” określone w lp. 60 Katalogu).

W kontroli ustalono, że organ Straży Granicznej nie wnioskował do Zakładu o wyposażenie drogowych przejść granicznych w Medyce i Korczowej w znaki informujące o wjeździe do „państwa członkowskiego i do UE”, oraz o zakup czujników do monitorowania brzegów przejść granicznych.

Odnosząc się do braków w realizacji zaleceń, określonych w lp. 57 i lp. 60 Katalogu, pan płk SG Waldemar Skarbak – Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej im. Gen. Bryg. Jana Tomasza Gorzechowskiego w Przemyślu wyjaśnił m.in., że:

- „ (...) W drogowym przejściu granicznym w Medyce, tablica informująca o wjeździe na terytorium UE i RP usytuowana jest na drodze wyjazdowej z przejścia granicznego w kierunku Polski (...)” ;
- „ (...) jednym z elementów zabezpieczających teren drogowego przejścia granicznego i teren przyległy, zarówno w Korczowej jak i w Medyce, jest fizyczne zabezpieczenie przez funkcjonariuszy SG na posterunkach wartowniczych, przy wjeździe na teren przejść od strony Ukrainy i Polski. Zadaniem funkcjonariuszy jest m.in. obserwacja terenu przyległego do przejścia granicznego. (...) W przejściach granicznych, niejednokrotnie służbę pełni także tzw. Patrol dyspozycyjny, którego celem jest m.in. fizyczne zabezpieczenia rejonu przejścia. Informuję, że będący na

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

⁵ Katalog schengenki pt. „Kontrola na granicach zewnętrznych, powroty i readmisja”, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 19 marca 2009 r. (25.05), 7864/09

wyposażeniu drogowych przejść granicznych przenośny system ochrony perymetrycznej, którego działanie polega na analizie drgań mechanicznych oraz zakłóceń pola magnetycznego, występujących w wyniku zastosowania czujników sejsmicznych i magnetycznych, z uwagi na parametry techniczne, w tym m.in. wysokie progi czułości, jako system ochrony w terenie bezpośrednio przyległym do przejścia granicznego nie sprawdził się. System jako trudny do skonfigurowania w terenie bezpośrednio przyległym do przejścia granicznego, generował bardzo częste fałszywe alarmy wywoływane ruchem pojazdów, w tym ciężkich samochodów ciężarowych, obecnością wielu specjalistycznych urządzeń służących do kontroli granicznej zakłócających działanie czujników pola magnetycznego, a także obecnością zwierząt w pobliżu ogrodzenia (...)

W pozostałym zakresie zalecenia określone w Katalogu, w dziale 3.2.1 „Drogowe przejścia graniczne”, l.p. od 57 do 65 - zostały zrealizowane. W informacji, pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu podał m.in., że Zakład nie posiada w swoich dokumentach, danych dotyczących uzgodnień w sprawie potrzeby utworzenia zielonego korytarza na dpg w Medyce, oraz, że uzgodnienia „w kwestii współpracy ze stroną ukraińską w tym zakresie, były prowadzone z poziomu służb granicznych, poza udziałem Zakładu”.

(dowód: akta kontroli str. 267-276, 277-288)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu w badanym obszarze.

2. Obszar – Zakupy wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych (dla ruchu osobowego) na granicy wschodniej RP.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. - 2.1.3. W okresie objętym kontrolą, sposób postępowania w zakresie realizacji postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13.12.2005 r. *w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych*⁶, był ustalony w trzech umowach określających zasady postępowania i współpracy w zakresie gospodarowania powierzonymi składnikami majątkowymi, zawartych z organami kontroli granicznej, które m.in. regulowały:

- w przepisie § 3 ust. 1, że zapotrzebowania na niezbędne składniki majątkowe (pomieszczenia, urządzenia) będą składane bezpośrednio do Zakładu, a
- w przepisie § 3 ust. 2, że za przedmiot zapotrzebowania uważa się wyłącznie rzeczy, których cena jednostkowa nie przekracza progu wartości początkowej środka trwałego ustalonego w przepisie art. 16e ust. 1 ustawy z dnia 15.02.1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*⁷, w związku z przepisem § 5 ust. 3 pkt. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.07.2006 r. *w sprawie szczególnych zasad*

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 256, poz. 2145

⁷ Dz. U. 2014.851 j.t.

*rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*⁸. Powołany w § 3 ust. 2 umów przepis rozporządzenia, utracił moc z dniem 31.07.2010 r., w związku z przepisami art. 85 i art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*⁹.

Odnosząc się do niezaktualizowania powyższych umów w zakresie zmian przepisów powołanych w treści § 3 ust. 2, pani Małgorzata Jackowska – Kierownik Działu Administracyjnego w Zakładzie podała m.in., że „*wskutek nieuwagi nie uwzględniono zmian przepisów określonych w § 3 ust. 2 w/w umów. Jednocześnie nadmieniam, że stan prawny zostanie zaktualizowany i będzie na bieżąco uzupełniany*”.

(dowód: akta kontroli str. 289-324, 623)

W kontroli ustalono, że w latach 2010 – 2013, służby graniczne (Straż Graniczna i Służba Celną) w ramach wykonywanych zadań pośrednio lub bezpośrednio związanych z obsługą ruchu osobowego, łącznie 109 razy, zwracały się do Zakładu o: zakup wyposażenia i sprzętu kontrolnego, dokonania napraw, oraz wykonania określonych prac. Przedmiotem tych zapotrzebowań było w szczególności: wydzielenie pomieszczeń do przeszukań osobistych, zakup mebli, zakup materiałów do kontroli granicznej, zakup sprzętu elektronicznego i biurowego, wykonanie prac montażowych w instalacji elektrycznej i sieciowej, modernizacja oświetlenia, remonty pomieszczeń, wykonanie prac malarskich, naprawa urządzenia do obsługi kamer, zakup przenośnego zadaszenia, wykonanie okablowania sieci strukturalnej, naprawa szlabanów i ogrodzenia, zakup ekranu projekcyjnego, zakup znaków drogowych, udostępnienie i wyposażenie pomieszczenia dla podróżnych, naprawa mikroskopu i skanera, naprawa sprzętu rtg.

Stwierdzono, że w 4 następujących przypadkach, wnioski służb granicznych nie zostały zrealizowane:

1) wniosek OC w Korczowej, z dnia 05.03.2010 r., w sprawie „*podjęcia działań zmierzających do zainstalowania urządzeń umożliwiających rejestrację dźwięku w pomieszczeniach służących do przeprowadzania kontroli osobistej (...)*” - ze względu na brak odpowiedzi wnioskodawcy, o wydanie opinii technicznej co do proponowanego (przez Zakład) systemu rejestracji dźwięku;

2) wniosek OC w Korczowej, z dni 31.05.2012 r. i 25.07.2012 r. w sprawie wykonania „*dodatkowego okienka w obecnie istniejącym oknie zespolonym, służącego do obsługi podróżnych w budce nr 5, 6 (...)*” - ze względu na organizację pracy funkcjonariuszy wewnątrz pawilonu odpraw i ocenę celowości wydatkowania środków publicznych (o czym ustnie został poinformowany Kierownik OC w Korczowej).

Pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu wyjaśnił m.in., że w dokumentacji projektowej pawilonu odpraw zakłada się pracę przy dwóch stanowiskach pracy dla dwóch osób, gdzie dla każdego stanowiska urządzone jest osobne okno podawcze. Powierzchnia użytkowa części biurowej pawilonu wynosi „*tylko 8,17 m², dlatego zapewne w korespondencji Oddziału Celnego nie ma również żadnej wzmianki o potrzebie utworzenia dodatkowego stanowiska pracy (...)*” ;

3) wniosek PSG w Korczowej, z dnia 28.02.2013 r., w sprawie wykonania „*trwałego montażu czytników linii papilarnych w kabinach kontrolerskich (...) z uwagi na konieczność wprowadzania systemu do VIS informacji zgromadzonych w trakcie*

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

dokonywania kontroli podróŜnych (...) – ze względu na brak środków finansowych (szacunkowy koszt wykonania 108.000 zł), oraz brak ostatecznych parametrów technicznych urzędzeń ;

4) wniosek OC w Korczowej, z dnia 30.10.2013 r., m.in. w sprawie wykonania 1 szt. tablicy informacyjnej w formacie 26 cm x 60 cm, o treści: „Tax Free” – ze względu na planowany (w dacie rozpatrywania wniosku) montaż tablic LED, informujących równieŜ o odprawie „Tax Free”, które zostały zamontowane i uruchomione 27.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 325-622, 624-627, 642)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, Ŝe w okresie od 17.12.2010 r. do 27.11.2011 r., Zakład zrealizował - według wymienionych dowodów księgowych – zakupy majątkowe, na rzecz organów kontroli granicznej, na kwotę ogółem 11.553,70 zł:

a) faktura VAT nr FS-1891/10/OJAR: skaner Plustec (2 szt.), cena brutto 3.118,00 zł - dla PSG w Medyce,

b)) faktura VAT nr FS-1699/11/OJAR: drukarka HP (1 szt.), skaner HP (1 szt.) i niszczarka Fellowes (1 szt.), wartość brutto 3.081,15 zł - dla Oddziału Celnego w Medyce,

c) faktura VAT nr FS-6069/12/PMC: filtr prywatyzujący (3 szt.), wartość brutto: 630,00 zł – dla PSG w Medyce i

d) faktura VAT nr FV003861/G: komputer (1 szt.), monitor (1 szt.), drukarka (1 szt.), wartość brutto: 4.724,55 zł – dla PSG w Medyce,

w których dokumentacji nie było wymaganych zapotrzebowań, które winny być stwierdzone podpisem osoby reprezentującej organ kontroli granicznej, lub działającej z jego upowaŜnienia, oraz zawierać oświadczenie, Ŝe jest to wyposaŜenie niezbęдне do prawidłowego i sprawnego przeprowadzenia kontroli granicznej. W omawianych przypadkach, Dyrektor Zakładu udzielał zgody na realizację zakupów majątkowych na rzecz organów kontroli granicznej, bez wymaganych zapotrzebowań.

Wyjaśniając przyczyny decyzji o zakupie powyŜszych składników majątkowych oraz podstawę zakresu rzeczowego dokonanych zakupów, pan Ryszard Chytra – p.o. Kierownika Działu Gospodarczo-Technicznego w Medyce, podał m.in., Ŝe *„(...) kaŝdorazowo zakup uzgadniany był z właściwymi osobami reprezentującymi służby graniczne (...). Niestety, w obecnej dacie nie mam moŜliwości wykazania korespondencji skierowanej do Zakładu w sprawie potrzeb dokonania zakupu przedmiotowych urzędzeń, gdyż prawdopodobnie w toku ich rozpatrywania i późniejszej realizacji zostały przypadkowo zagubione. (...)”*.

Odnosząc się do przyczyn udzielania zgody na realizację powyŜszych zakupów majątkowych na rzecz organów kontroli granicznej, pan Mariusz Janeczko – Kierownik Zakładu wyjaśnił, Ŝe jako kierujący jednostką posiadał wiedzę w zakresie potrzeb służb granicznych, wynikającą m.in. z uczestnictwa w spotkaniach roboczych z przedstawicielami tych służb.

(dowód: akta kontroli str. 289-622, 628, 629-641)

W kontroli ustalono, Ŝe proces dokonywania zakupów majątkowych, powierzonych w uŜytkowanie organom kontroli granicznej, udokumentowany następującymi dowodami księgowymi zewnętrznymi:

1) faktura VAT nr FA/000214/11/2011, z dnia 25.11.2011 r, przedmiot zakupu: szafa ubraniowa – 10 szt., wartość brutto 6.482,10 zł, przekazany Placówce StraŜy Granicznej w Medyce,

2) faktura VAT nr FS-1699/11/OJAR, z dnia 02.12.2011 r., przedmiot zakupu: niszczarka Fellowes - 2 szt., wartość brutto: 3.271,80 zł, przekazany Placówce Straży Granicznej w Medyce,

3) faktura VAT nr FA/601/2013/MGRZ, z dnia 18.03.2013 r., przedmiot zakupu: fotel Halmar Hoker – 3 szt., wartość brutto: 720,00 zł, przekazany Oddziałowi Celnemu w Medyce,

liczony od daty wpływu do Zakładu zapotrzebowania organu kontroli granicznej, trwał kolejno:

- 1 rok, 1 miesiąc i 18 dni,
- 1 rok, 3 miesiące i 1 dzień,
- 2 lata, 8 miesięcy i 5 dni.

Odnosząc się do terminów powyższych zakupów, pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu wyjaśnił m.in., że w przypadkach wymienionych w pkt 1 i pkt 2, ich wydłużony proces wynikał z braku środków finansowych w okresie złożenia wniosków, natomiast w przypadku wymienionym w pkt 3, zakup był poprzedzony koniecznością przebudowy terminali kontrolnych dla służby celnej, po realizacji której *„zakup krzesła stał się sensowny i został wówczas zrealizowany”*.

(dowód: akta kontroli str. 325-622, 628, 629-638, 643-645)

Przepis § 4 ust. 4 w umowach określających zasady postępowania i współpracy w zakresie gospodarowania powierzonymi składnikami majątkowymi, zawartych z organami kontroli granicznej, regulował m.in., że *„Podpisanie „wydania wyposażenia” jest równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności przekazywanej rzeczy (wyposażenia) z rzeczą scharakteryzowaną w zapotrzebowaniu (...)”*. Pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu, wyjaśnił, że zakupy wyposażenia dla organów kontroli granicznej, Zakład realizował na podstawie składanych przez nie wniosków (zapotrzebowań) *„w przeświadczeniu o celowości zakupu, mając na uwadze merytoryczną wiedzę składającego wniosek w przedmiotowym zakresie”*. W badanym okresie, potrzeby służb granicznych dotyczące ich zaopatrzenia w środki trwałe (których wartość jednostkowa przekraczała kwotę 3.500 zł brutto), oraz dalszej rozbudowy obiektów i sieci przejść granicznych - Zakład pięciokrotnie przekazywał (zgodnie z właściwością rzeczową) do Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie:

a) w dniu 02.03.2012 r., wykaz sprzętu (dla PSG w Medyce i PSG w Korczowej) do bieżącego utrzymania przejścia granicznego w Korczowej oraz zwiększenia efektywności odpraw na czas mistrzostw w piłce nożnej „Euro 2012”, w tym m.in.: zasilacz UPS, aparat fotograficzny Nikon D90, stół fotograficzny Kaiser, kamera obrotowa Samsung SCU-237OP, rejestrator cyfrowy, rejestrator Siemens - 32 kanałowy do systemu monitoringu, macierz Siemens o pojemności 30TB, kamera do systemu monitoringu;

b) w dniu 23.03.2012 r., zestawienie zadań inwestycyjnych do planu na lata 2013-15 na przejściach granicznych administrowanych przez Zakład, w tym m.in.:

- na dpg w Korczowej: modernizacja kotłowni olejowej, wymiana zewnętrznych sieci c.o., c.w.u. i wodociągowych, wymiana wierzchniej warstwy asfaltów, rozbudowa budynku kontroli szczegółowej dla samochodów ciężarowych, budowa parkingu dla samochodów pracowników służb granicznych, rozbudowa budynku spedycji przywozowej, wymiana oświetlenia ulicznego,

- na dpg w Medyce: remont budynku głównego, wymiana ogrodzenia od strony wschodniej i południowej, wykonanie odwodnienia od strony wschodniej, wymiana agregatu prądotwórczego, modernizacja nawierzchni drogowej pasów ruchu, modernizacja stolarki okiennej;

c) w dniu 26.09.2012 r., ponowił zestawienie zadań inwestycyjnych do planu na lata 2013-15 na przejściach granicznych administrowanych przez Zakład;

d) w dniu 16.05.2013 r., zestawienie zadań inwestycyjnych do końca 2013 r. na przejściach granicznych administrowanych przez Zakład, w tym m.in.:

- na dpg w Korczowej: zakup wielofunkcyjnego urządzenia do sprzątanania, wymiana wierzchniej warstwy asfaltowej w ilości około 10.000 m²,

- na dpg w Medyce: wykonanie izolacji poziomej i pionowej budynku głównego, zamontowanie tablic LCD, utwardzenie kostką brukową placu postojowego, modernizacja systemu telewizji dozorowej;

e) w dniu 24.06.2013 r., wykaz proponowanych zadań inwestycyjnych na 2014 r., w tym m.in.: modernizacja pawilonów kontrolnych, zakup ciągnika ogrodowego, zakup urządzenia do zrzutu ścieków z autokarów.

(dowód: akta kontroli str. 646-657)

2.1.4. W kontroli ustalono, że program księgowy stosowany w Zakładzie nie miał możliwości wyodrębnienia kosztów, które bezpośrednio dotyczą ruchu osobowego. W udzielonej informacji, pani Monika Tracz – Główny Księgowy w Zakładzie podała m.in., że Zakład nie prowadzi księgowania na kontach według podziału na ruch osobowy i ruch towarowy, tylko „z podziałem na służby graniczne, takie jak Straż Graniczna i Oddział Celny”. Stwierdzono, że w latach 2010 – 2013, Zakład wydatkował łącznie na wyposażenie służb granicznych (tj. Placówek Straży Granicznej i Oddziałów Celnych, na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej) w niezbędny sprzęt oraz urządzenia do wykonywania sprawnej i skutecznej kontroli granicznej, kwotę 846.826,78 zł, w tym w poszczególnych badanych latach: w 2010 r. - 183.232,36 zł, w 2011 r. – 199.869,62 zł, w 2012 r. – 206.604,46 zł i w 2013 r. – 257.120,34 zł.

W badanym okresie łączne wydatki na:

a) Placówki Straży Granicznej w Medyce i Korczowej, wyniosły 367.774,17 zł, w tym w poszczególnych latach: w 2010 r. – 76.588,68 zł, w 2011 r. – 80.990,90 zł, w 2012 r. – 93.173,74 zł i w 2013 r. – 117.020,85 zł,

b) Oddziały Celne w Medyce i Korczowej, wyniosły 479.052,61 zł, w tym w poszczególnych latach: w 2010 r. – 106.643,68 zł, w 2011 r. – 118.878,72 zł, w 2012 r. – 113.430,72 zł i w 2013 r. – 140.099,49 zł.

Stwierdzono, że środki przeznaczone na wyposażenie służb granicznych były wydatkowane na cele określone w zapotrzebowaniach organów kontroli granicznej oraz na bieżące utrzymanie i eksploatację urządzeń i sprzętu (w tym m.in.: konserwację bramek radiometrycznych, konserwację telewizji przemysłowej, konserwację urządzeń chłodniczych i klimatyzatorów, konserwację urządzeń i sprzętu, legalizacje (taśm mierniczych, wag dynamicznych) i przeglądy (monitora skażeń, klimatyzatorów i innych urządzeń), konserwację wagi dynamicznej. Pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu, wyjaśnił m.in., że optymalne wykorzystanie sprzętu do kontroli nie jest przedmiotem weryfikacji ze strony pracowników Zakładu, oraz, że nie odnotowano „zdarzenia świadczącego o braku możliwości wykorzystania zakupionego sprzętu ze względu na niedostosowaną infrastrukturę do jego właściwego wykorzystania. (...) prowadzona jest przez Działy Gospodarczo-Techniczne bieżąca analiza awaryjności poszczególnych asortymentów eksploatacyjnych montowanych w urządzeniach. (...) a wyniki prowadzonych analiz nie są odrębnie dokumentowane (...) Zakład realizuje zakupy w kwocie do 3 tys. Euro zgodnie z zarządzeniem Nr27/2011 Dyrektora Zakładu (...)”.

Zarządzenie Nr 27/2011 Dyrektora Zakładu, w Rozdziale V „Szczegółowa procedura udzielania zamówienia do 3.000 euro netto”, przepisie § 5 ust. 2, w związku z § 3

ust. 5, określało, że pracownik ds. zaopatrzenia przeprowadza rozeznanie ofertowe (np. telefoniczne, katalogowe, itp.) i wybiera najkorzystniejszą ofertę.

(dowód: akta kontroli str. 289-324, 658-678)

Stwierdzono, że zadania w zakresie dokonywania wydatków na wyposażenie służb granicznych (Placówek Straży Granicznej i Oddziałów Celnych, na drogowych przejściach granicznych w Medyce i Korczowej) w niezbędny sprzęt oraz urządzenia do wykonywania sprawnej i skutecznej kontroli granicznej, realizowane były w Zakładzie, w ramach upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki, z zachowaniem terminu.

(dowód: akta kontroli str. 325-622, 658-718)

2.1.5. W kontroli ustalono, że w badanych latach, w Zakładzie przeprowadzono 30 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy i usługi, w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹⁰, zwanej dalej ustawą, z czego:

- 1 postępowanie zostało unieważnione (na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- 4 przedmioty zamówień publicznych, stanowiły dostawy i usługi dla przejścia granicznego w Budomierzu,
- 25 przedmiotów zamówień publicznych, stanowiły dostawy i usługi dla przejść granicznych w Medyce i Korczowej.

W wyniku analizy 6 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o największej wartości przedmiotu zamówienia, stwierdzono, że:

- zadania dotyczące zakupów realizowano zgodnie z planem rzeczowo-finansowym i terminowo (środki finansowe wydatkowano w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny).

- w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przestrzegano przepisów ustawy, w szczególności dotyczących: wyboru trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, sposobu sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i przestrzegania jej postanowień, zachowania zasady uczciwej konkurencji, zgodności treści podpisanych umów z ofertą (z uwzględnieniem zakazu dokonywania w nich istotnych zmian i przestrzegania ich postanowień na etapie realizacji zamówień i rozliczeń końcowych).

(dowód: akta kontroli str. 679-712, 719-732, 733-804)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zwrócenia uwagi, wymaga fakt zagubienia w Dziale Gospodarczo-Technicznym w Medyce, 4 wniosków (zapotrzebowań) - 3 wniosków Placówki Straży Granicznej w Medyce i 1 wniosku Oddziału Celnego w Medyce - w sprawach zakupu sprzętu i wyposażenia niezbędnego do prawidłowego i sprawnego przeprowadzenia kontroli granicznej.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Zakładu w badanym obszarze.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

3. Obszar – Współpraca polskich służb państwowych wykonujących zadania kontrolne na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP. Współpraca tych służb ze służbami państw sąsiednich odnośnie usprawnienia płynności ruchu osobowego na drogowych przejściach granicznych granicy wschodniej RP.

Opis stanu faktycznego

3.1. NIK stwierdziła, że Zakład w obszarze swoich możliwości statutowych współpracował ze służbami granicznymi, w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem płynności ruchu osobowego na przejściach granicznych. Współpraca dotyczyła realizacji wniosków służb granicznych, skierowanych bezpośrednio do Zakładu, bądź wyartykułowanych w czasie prowadzonych spotkań roboczych. W szczególności, przedmiotem wniosków były usprawnienia techniczne i organizacyjne związane z wykorzystaniem infrastruktury przejść granicznych, oraz zasobów kadrowych służb prowadzących odprawę graniczne w ruchu osobowym. Przykładowymi efektami tej współpracy były:

- wygrodzenie terenu oraz wyznaczenie parkingu autokarów,
- wykonanie tablic informacyjnych o ulgach celnych,
- naprawa szlabanów,
- montaż lamp oświetleniowych w kabinach kontrolerskich,
- montaż tablic informacyjnych typu LED,
- zmniejszenie wysepki drogowej i udostępnienie dojazdu do pasa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 89-159)

3.2. W kontroli stwierdzono, że Zakład nie współpracował z przedstawicielami służb granicznych Ukrainy, w zakresie poprawy płynności ruchu na przejściach granicznych w Medyce i Korczowej. W udzielonej informacji, pan Mariusz Janeczko – Dyrektor Zakładu, podał, m.in.: *„Według mojej wiedzy organem odpowiedzialnym za bieżące utrzymanie przejść granicznych i realizację zadań inwestycyjnych na przejściach jest Ukraińska Służba Celna. Współpracę w przedmiotowym zakresie realizują służby graniczne, natomiast kwestie planowania inwestycji, merytorycznie właściwi pracownicy Wojewody Podkarpackiego, przy udziale przedstawicieli służb granicznych”*.

(dowód: akta kontroli str. 160)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis