

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w KRAKOWIE

D/12/503

Nr ewid. 132/2012/D/12/503/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**FINANSOWANIE BIEŻĄCEGO UTRZYMANIA
LOTNICZYCH PRZEJŚĆ GRANICZNYCH**

K r a k ó w c z e r w i e c 2 0 1 3 r .

Misja Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizja Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli finansowania bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych

Dyrektor NIK Delegatury w Krakowie



Jolanta Stawska

Akceptuję:

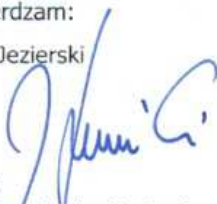
Wojciech Misiąg



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia 7 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrów 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 22 444-50-00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE	4
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Wyznaczanie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego	8
3.2. Planowanie środków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych	11
3.3. Wydatkowanie środków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych.....	15
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	26
4.1. Przebieg kontroli	26
ZAŁĄCZNIK NR 1.....	28
ZAŁĄCZNIK NR 2.....	30
ZAŁĄCZNIK NR 3.....	31
ZAŁĄCZNIK NR 4.....	32

WPROWADZENIE

Temat i numer kontroli

Finansowanie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych – D/12/503

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola finansowania bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Jej uzasadnieniem były wyniki kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/12 – województwo małopolskie przeprowadzonej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, wskazujące na nieprawidłowości związane z finansowaniem zadań wojewody w zakresie bieżącego utrzymania przejścia granicznego w Krakowie-Balicach.

W Informacji wykorzystano także wyniki kontroli kosztów utrzymania przejścia granicznego Warszawa-Okęcie w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie przeprowadzonej w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” w Warszawie oraz kontroli przeprowadzonej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 85/12 – województwo małopolskie.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel główny i cele cząstkowe kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykonywania zadań związanych z finansowaniem bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych. W wyniku kontroli dokonano oceny w szczególności:

- 1) działań Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie prowadzenia spraw związanych z zarządzaniem granicą państwową, w tym wynikających z nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego,
- 2) zasad planowania w budżecie państwa środków przeznaczonych na finansowanie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych, zlokalizowanych na terenach portów lotniczych zarządzanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych,
- 3) działań podejmowanych przez wojewodów w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadania związanego z finansowaniem bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych,
- 4) współdziałania spółek zarządzających portami lotniczymi z organami administracji publicznej w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczych przejść granicznych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w czterech urzędach wojewódzkich (w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Wrocławiu) oraz w czterech podmiotach zarządzających portami lotniczymi (w Gdańsku-Rębiechowie, Katowicach-Pyrzowicach, Krakowie-Balicach, Wrocławiu-Strachowicach). Wykaz skontrolowanych jednostek ujęto w załączniku nr 1 do Informacji.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą został objęty sposób realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczych przejść granicznych, w tym w szczególności ich faktyczna organizacja oraz finansowanie. Kontrola obejmowała zarówno działania Ministra Spraw Wewnętrznych jak i odpowiedzialnych za te zadania wojewodów oraz podmiotów zarządzających portami lotniczymi, na których terenie zlokalizowane są przejścia.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 2008 r. do 2012 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). Badania objęły również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2008 r. w przypadkach, gdy miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrolę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz w urzędach wojewódzkich przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Zarządzających portami lotniczymi skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, pod względem kryterium legalności i gospodarności.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie przez wojewodów i podmioty zarządzające portami lotniczymi warunków dla funkcjonowania lotniczych przejść granicznych.

Jednocześnie NIK ocenia negatywnie niezapewnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych² należytych rozwiązań legislacyjnych oraz właściwych zasad i warunków dla prawidłowego finansowania bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych. Kwoty środków zaplanowanych na realizację tego zadania nie były oparte na rachunku kosztów, a podział środków na finansowanie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych ograniczał się do rozdzielenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych kwot ustalanych przez Ministra Finansów pomiędzy wojewodów, w oparciu o wysokość środków przyznawanych na ten cel w poprzednich okresach, bez uprzedniego określenia zasad planowania oraz weryfikacji potrzeb zgłaszanych przez poszczególnych wojewodów. Taki sposób podziału środków prowadził do powstawania znacznych dysproporcji w pokrywaniu potrzeb zgłaszanych przez wojewodów.

Bieżące utrzymanie przejść granicznych było finansowane przy znacznym udziale środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa. W latach 2008 – 2012 środki z rezerwy celowej wynosiły od 27,7% do 48% w stosunku do zaplanowanych środków budżetowych (a na 2013 r. Minister Spraw Wewnętrznych wnioskował o uwzględnienie rezerwy celowej na poziomie 92% wstępnie ustalonej kwoty wydatków), co wskazuje na niewystarczające rozpoznanie i oszacowanie kosztów utrzymania lotniczych przejść granicznych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Brak jednolitych wytycznych dla wojewodów dotyczących postępowania w zakresie umów zawieranych z podmiotami zarządzającymi portami lotniczymi oraz ich wykonania, skutkowało niejednorodnością stosowanych przez nich rozwiązań odnośnie do zapisów umownych oraz sposobu pokrywania kosztów bieżącego funkcjonowania lotniczych przejść granicznych. W przypadku przejścia zlokalizowanego w Krakowie-Balicach, było to jedną z przyczyn sporu dotyczącego zakresu (obszaru) wykonywania zadań Wojewody Małopolskiego na terenie portu lotniczego oraz istotnych nieprawidłowości w rozliczeniach pomiędzy portem a Wojewodą.

Biorąc pod uwagę, iż problemy związane z finansowaniem bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych wynikają z niespójnych lub nieprecyzyjnych przepisów, NIK ocenia negatywnie długotrwałość procesu wprowadzania zmian legislacyjnych w kontrolowanym obszarze. O ile powołany przez Prezesa Rady Ministrów, Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej dostrzegł potrzebę racjonalizacji kosztów utrzymania przejść granicznych, wskazując również na konieczność wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³, to już uzgodnienia wewnątrzresortowe dotyczące projektu takich zmian opracowanego w Departamencie Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA w sierpniu 2008 r., do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały sfinalizowane. Pomimo upływu ponad 4 lat od przygotowania projektu, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie zakończono prac legislacyjnych nad tym projektem.

² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało utworzone z dniem 18 listopada 2011 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 250, poz. 1502), natomiast Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało zniesione z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500)

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK przyjęte rozwiązanie polegające na finansowaniu utrzymania lotniczych przejść granicznych przez wojewodów nie sprzyja sprawnej realizacji tego procesu. Wojewoda występuje tylko jako pośrednik w przekazywaniu środków finansowanych na utrzymanie powierzchni wykorzystywanych przez organy kontroli funkcjonujące w lotniczym przejściu granicznym. To służby graniczne powinny być stroną w rozmowach z zarządzającymi portami lotniczymi, bowiem to one działają w lotniczych przejściach granicznych i posiadają wiedzę w tym zakresie. Wprawdzie projektowana zmiana ustawy o ochronie granicy państwowej wskazuje, że koszty eksploatacji urządzeń i pomieszczeń oraz zakupu sprzętu umożliwiającego prowadzenie kontroli będą ponosić organy kontroli, jednak funkcjonujący obecnie system planowania i finansowania bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych może stwarzać problemy, które wpłyną na sprawne funkcjonowanie i utrzymywanie lotniczych przejść granicznych.

Wyniki kontroli uzasadniają konieczność podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych działań, w rezultacie których warunki współpracy oraz dokonywania wzajemnych rozliczeń finansowych pomiędzy zarządzającymi portami lotniczymi a służbami i organami administracji publicznej będą jasno i precyzyjnie określone.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Wyznaczanie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego

Ocena NIK ocenia pozytywnie ustalenie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego przez Wojewodę Dolnośląskiego, wskazując na niedopełnienie tego obowiązku przez Wojewodę Pomorskiego oraz obiektywny brak możliwości jego zrealizowania w przypadku Wojewodów Małopolskiego i Śląskiego.

Charakterystyka stanu prawnego Stałe lotnicze przejścia graniczne ustala Rada Ministrów, określając rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia⁴. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2001 r. w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia⁵ ustalono stałe lotnicze przejścia graniczne (w których dozwolony jest ruch osobowy i towarowy) m.in. w: Gdańsku-Rębiechowie, Katowicach-Pyrzowicach, Krakowie-Balicach, Warszawie-Okęciu oraz Wrocławiu-Strachowicach⁶.

Zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego obejmuje strefy lotniska, w których dokonuje się kontroli granicznej i kontroli bezpieczeństwa osób, bagaży, towarów i statków powietrznych⁷. Taki sposób ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych⁸, które weszło w życie z dniem 18 sierpnia 2008 r. Upřednio sposób ustalania zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych⁹, zgodnie z którym zasięg terytorialny stałego lotniczego przejścia granicznego obejmuje strefy lotniska, w których dokonuje się kontroli granicznej osób, towarów i statków powietrznych¹⁰. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w cytowanych rozporządzeniach obszar tych stref ustala właściwy miejscowo wojewoda w porozumieniu z zarządzającym lotniskiem oraz właściwym komendantem oddziału Straży Granicznej, a w przypadku gdy w przejściu tym wykonywane są czynności w ramach dozoru celnego – także z właściwym dyrektorem izby celnej¹¹.

Należy mieć na uwadze, że Polska przystąpiła do strefy Schengen, w odniesieniu do lotniczych przejść granicznych, od 31 marca 2008 r. Natomiast nowe rozporządzenie regulujące kwestie ustalania zasięgu terytorialnego weszło w życie 18 sierpnia 2008 r.

Zauważyć należy, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych przejście graniczne powinno obejmować takie strefy, w których dokonywana jest zarówno kontrola graniczna, jak i kontrola bezpieczeństwa. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na zapis art. 14a ustawy o ochronie granicy państwowej zgodnie z którym przekraczanie granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

⁴ Art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej

⁵ Dz. U. nr 62, poz. 632 ze zm.

⁶ § 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia

⁷ § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 147, poz. 938)

⁸ Dz. U. Nr 147, poz. 938

⁹ Dz. U. Nr 239, poz. 1734

¹⁰ § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych

¹¹ § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych

15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)¹², dozwolone jest przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne, z uwzględnieniem postanowień umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską. Kodeks graniczny Schengen zniósł kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, ale nie zniósł granic państwowych. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹³ – w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2011 r. – do zadań Straży Granicznej należało przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej. Przepis ten został zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁴ z dniem 18 września 2011 r. Do zadań Straży Granicznej należy¹⁵ przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa: w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno-przejścia granicznego, w portach lotniczych na zasadach określonych w przepisach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego. Cytowana ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. wprowadziła zmiany w zakresie wykonywania kontroli bezpieczeństwa także w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁶, zgodnie z którą zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym wykonuje zarządzający lotniskiem, w szczególności w zakresie kontroli osób, bagażu, ładunków, poczty, zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego, w związku z przewozem lotniczym oraz w obszarze przejść ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej lotniska¹⁷. Powyższe zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym są wykonywane pod nadzorem Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który w zakresie ich wykonywania współdziała ze Strażą Graniczną. Proces przejmowania kontroli bezpieczeństwa przez zarządzających lotniskami¹⁸ powinien zostać zakończony do 18 marca 2013 r. Przekazanie zarządzającym lotniskami kontroli bezpieczeństwa na lotniskach wynikało m.in. z faktu, że prowadzenie kontroli bezpieczeństwa w komunikacji lotniczej jest elementem funkcjonowania lotnisk i nie jest uwarunkowane przekraczaniem granicy państwowej, w związku z czym nie jest uzasadnione ponoszenie przez państwo kosztów z tego tytułu oprócz kosztów realizacji zadań zastrzeżonych dla organów państwowych.

Biorąc pod uwagę zapisy powyższych aktów prawnych zasadnym wydaje się stanowisko, że zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego powinien obejmować strefy lotniska dla ruchu Non Schengen (strefy, gdzie dokonuje się kontroli granicznej i bezpieczeństwa) oraz strefy lotniska dla ruchu Schengen (strefy, w których do dnia 18 marca 2013 r. organy kontroli granicznej dokonywały kontroli bezpieczeństwa). Wyłączone z zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego były strefy, gdzie dokonywano kontroli granicznej na kierunkach Schengen. Jeżeli zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego obejmowałby jedynie strefy lotniska na kierunkach Non Schengen skutkowałaby to – w stanie, gdy Straż Graniczna realizowała kontrolę bezpieczeństwa na kierunkach Schengen – brakiem możliwości realizacji przez ten organ kontroli jego ustawowych zadań, tj. kontroli bezpieczeństwa, która winna być prowadzona w zasięgu terytorialnym lotniczego przejścia granicznego¹⁹. Dopiero po przejściu realizacji kontroli

¹² Dz. Urz. UE L 105 z 13.04.2006, str. 1

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1015

¹⁵ Zgodnie ze zmienionym art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy o Straży Granicznej

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 933 ze zm.

¹⁷ Art. 186b ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo lotnicze

¹⁸ Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw

¹⁹ Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy o Straży Granicznej w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2011 r.

bezpieczeństwa przez zarządzającego lotniskiem (a więc ostatecznie w marcu 2013 r.), strefy lotniska, w których dokonuje się kontroli bezpieczeństwa na kierunkach Schengen, winny zostać wyłączone z zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

Wyniki kontroli

Minister Spraw Wewnętrznych wskazał wojewodom²⁰, że z chwilą objęcia regulacjami Schengen granicy powietrznej, w związku z separacją strumieni podróżujących na kierunkach Schengen i Non Schengen, w części powierzchni stałych lotniczych przejść granicznych przestanie być prowadzona kontrola graniczna, co powoduje konieczność ponownego określenia ich zasięgów.

Kontrola wykazała, że Wojewoda Małopolski²¹ oraz Wojewoda Śląski²² nie dokonali zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego po przystąpieniu Polski do strefy Schengen. Wojewoda Małopolski podjął wszelkie działania w tym celu, jednak na skutek braku porozumienia z pozostałymi podmiotami (zarządzający portem lotniczym, Straż Graniczna, Izba Celna) nie dokonano zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego. W obecnie istniejącym stanie prawnym wojewoda nie ma możliwości zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego bez porozumienia z podmiotami wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych. W ocenie NIK zniesienie kontroli granicznej w strefach na kierunkach Schengen – ze względu na usytuowanie i niewielką powierzchnię wykorzystywaną do tej kontroli – nie wpływało w istotny sposób na ponowne ustalenie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego w Krakowie-Balicach. Wojewoda Śląski nie dokonał zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego, z uwagi na fakt, że w terminalu B (służącym do obsługi ruchu na kierunkach Schengen) Straż Graniczna prowadziła kontrolę bezpieczeństwa – zgodnie ze swoimi ustawowymi zadaniami – która powinna być wykonywana w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego²³.

Wojewoda Dolnośląski określił zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego na lotnisku Wrocław-Strachowice²⁴.

Z kolei Wojewoda Pomorski nie wypełnił ciążącego na nim obowiązku prawnego i nie ustalił zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego. Zasięg ten został ustalony w 2006 r. przez Prezesa Spółki zarządzającej portem lotniczym²⁵, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów²⁶. W opinii Wojewody oraz organów kontroli tak ustalony zasięg przejścia granicznego był adekwatny do potrzeb oraz pozwalał na sprawną i skuteczną realizację zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli bezpieczeństwa i kontroli granicznej. W związku z zakończoną w 2012 r. rozbudową portu lotniczego rozpoczęto prace nad ustaleniem nowego zasięgu terytorialnego przejścia granicznego. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie ukończono uzgodnień w tym zakresie.

²⁰ Pismo z 31 marca 2008 r. Piotra Stachańczyka – Podsekretarza Stanu w MSWiA

²¹ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr 267/07 z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego w Krakowie-Balicach

²² Zarządzenie Wojewody Śląskiego nr 336/07 z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego w Międzynarodowym Porcie Lotniczym „Katowice” w Pyrzowicach

²³ Art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy o Straży Granicznej, w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2011 r.

²⁴ Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego nr 239 z dnia 30 lipca 2008 r. w sprawie zasięgu terytorialnego stałego lotniczego przejścia granicznego na lotnisku Wrocław-Strachowice. W związku z oddaniem nowego terminala Wojewoda Dolnośląski wydał nowe zarządzenie – Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego nr 61 z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego stałego lotniczego przejścia granicznego na lotnisku Wrocław-Strachowice

²⁵ Zarządzenie nr 94/2006 Prezesa Portu Lotniczego Gdańsk Sp. z o.o. z dnia 20 listopada 2006 r. w sprawie zmiany zasięgu terytorialnego stałego lotniczego przejścia granicznego w Porcie Lotniczym Gdańsk Sp. z o.o.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1991 r. w sprawie zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz sposobu i warunków przekraczania granicy państwowej (Dz. U. Nr 117, poz. 510 ze zm.), zgodnie z którym obszar strefy kontrolowanej portu lotniczego (który jest objęty zasięgiem terytorialnym lotniczego przejścia granicznego) wyznacza dyrektor lotniska (§ 2 ust. 2)

3.2. Planowanie środków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych

Ocena NIK ocenia negatywnie sposób planowania i finansowania wydatków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych, w szczególności ze względu na brak działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych służących racjonalnemu i gospodarnemu wydatkowaniu środków na te zadania. W obowiązującym modelu planowania i finansowania wydatków na ten cel nie ustalono spójnych zasad dotyczących kalkulacji i weryfikacji środków zaplanowanych dla wojewodów. Finansowanie tego zadania w znacznym stopniu jest dokonywane ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, co jest niezgodne z celem, któremu powinna służyć rezerwa. Sposób podziału środków nie jest pochodną racjonalnej analizy kosztów.

Charakterystyka stanu prawnego Minister Spraw Wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach²⁷.

Dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa²⁸.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powyższe zadania realizował Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej, do którego zakresu działania należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem granicą państwową, w tym wynikających z nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, w szczególności²⁹:

- koordynacja działań, w zakresie kompetencji Ministra, związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych,
- przygotowywanie i koordynacja prac nad przygotowaniem analiz, opinii, wniosków oraz propozycji rozwiązań systemowych, w tym z zakresu funkcjonowania przejść granicznych, kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej i fitosanitarnej,
- inicjowanie zmian legislacyjnych niezbędnych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania polskiej granicy państwowej,
- obsługa merytoryczna i organizacyjno-techniczna Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej.

Podziału środków na utrzymanie przejść granicznych (dział „Transport i łączność”, rozdział „Przejścia graniczne”) dokonuje Minister Spraw Wewnętrznych, informując wojewodę o ich wysokości³⁰. Do 2009 r. wojewodowie byli zobowiązani do opracowania i przedłożenia Ministrowi Finansów planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych, według formularza oznaczonego

²⁷ Art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej

²⁸ Art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.)

²⁹ Zakres działania Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej określony w regulaminie organizacyjnym MSW – § 19 pkt 2 lit. a – d zarządzenia nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW Nr 1, poz. 3 ze zm.)

³⁰ Regulacje w tym zakresie zostały ujęte w rozporządzeniach Ministra Finansów:

- z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (Dz. U. Nr 94, poz. 628) – § 4 ust. 6;
- z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537) – § 4 ust. 7;
- z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.) – § 4 ust. 7;
- z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245) – § 4 ust. 8;
- z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290) – § 4 ust. 8

symbolem RZ-13 – Wydatki na przejścia graniczne³¹. Wojewodowie przedstawiali te formularze także Ministrowi Spraw Wewnętrznych³². Począwszy od 2010 r. (planowanie środków na 2011 r.) wojewodowie nie byli zobowiązani do sporządzania formularza RZ-13³³.

Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej³⁴ ustala ostateczny podział rezerwy celowej budżetu państwa³⁵, a Minister Spraw Wewnętrznych (przewodniczący Zespołu) występuje do Ministra Finansów ze stosownym wnioskiem. Propozycję podziału rezerwy celowej budżetu państwa opracowuje Grupa robocza³⁶, w skład której wchodzi przedstawiciele: Straży Granicznej, Służby Celnej, kontroli weterynaryjnej, sanitarnej, fitosanitarnej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych³⁷.

Wyniki kontroli

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie określono zasad planowania wydatków na utrzymanie przejść granicznych. Nie przeprowadzano także analiz, kalkulacji i weryfikacji wydatków ponoszonych przez wojewodów w celu utrzymywania poszczególnych przejść granicznych. Podziału środków dokonywano na podstawie kwot przyznanych w latach poprzednich, z uwzględnieniem limitu ustalonego wstępnie na dany rok przez Ministra Finansów. Zauważyć należy, że wstępna kwota wydatków ustalana przez Ministra Finansów obejmowała wszystkie rodzaje przejść granicznych (drogowe, kolejowe, lotnicze, morskie, rzeczne, turystyczne i inne).

Wstępna kwota wydatków na 2013 r. została ustalona w kwocie 76.122 tys. zł, tj. na poziomie środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2012 r. (76.552 tys. zł) i o 15% większej niż wstępna kwota wydatków na 2012 r. (66.159 tys. zł). Ustalona kwota na 2013 r. dla Wojewody Mazowieckiego była o 963 tys. zł wyższa niż w ustawie budżetowej na 2012 r. W 2012 r. zaczął funkcjonować Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin, tak więc wzrost planowanych środków dla Wojewody Mazowieckiego jest uzasadniony. Należy natomiast zwrócić uwagę na fakt, że zadania z zakresu kontroli bezpieczeństwa od marca 2013 r. nie będą wykonywane przez Straż Graniczną³⁸, a tym samym pomieszczenia wykorzystywane do tych zadań nie powinny być finansowane przez wojewodów, co winno skutkować zmniejszeniem środków na utrzymanie lotniczych przejść granicznych. Podział wstępnego limitu środków otrzymanych z Ministerstwa

³¹ § 5 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia z dnia 18 maja 2007 r., rozporządzenia z dnia 9 maja 2008 r. oraz § 5 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia z dnia 20 maja 2009 r.

³² § 5 ust. 7 rozporządzenia z dnia 18 maja 2007 r., rozporządzenia z dnia 9 maja 2008 r. oraz rozporządzenia z dnia 20 maja 2009 r.

³³ Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 12 marca 2010 r. oraz rozporządzeniem z dnia 9 marca 2011 r.

³⁴ Zespół powołany na podstawie zarządzenia Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2002 r. (zm. zarządzeniem Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r.). W skład Zespołu wchodzi: przewodniczący – minister właściwy do spraw wewnętrznych, zastępca przewodniczącego – sekretarz stanu lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; członkowie: w randze sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub kierownika urzędu centralnego, wyznaczeni przez ministrów kierujących działami: administracja publiczna, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, obrona narodowa, rolnictwo, rynki rolne, Skarb Państwa, transport, środowisko, sprawy zagraniczne, zdrowie; Szef Służby Celnej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Do zadań tego Zespołu należało m.in.: przygotowywanie projektów programów zagospodarowania granicy państwowej oraz zasad ich finansowania przez odpowiednie organy; inicjowanie oraz opiniowanie działań w sprawach organizowania i stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym skuteczną pracę służb wykonujących kontrolę graniczną, zapewnienie współdziałania centralnych, terenowych i samorządowych organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania granicy państwowej

³⁵ Rezerwa celowa budżetu państwa na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych (w tym na sfinansowanie zobowiązań wynikających z umów dwustronnych dotyczących przejść granicznych oraz utrzymanie obiektów pozostałych po przejściach granicznych na wewnętrznych granicach Schengen) – w 2008 r. poz. 29 rezerw celowych, w 2009 r. poz. 25 rezerw celowych, w 2010 r. i 2011 r. poz. 22 rezerw celowych

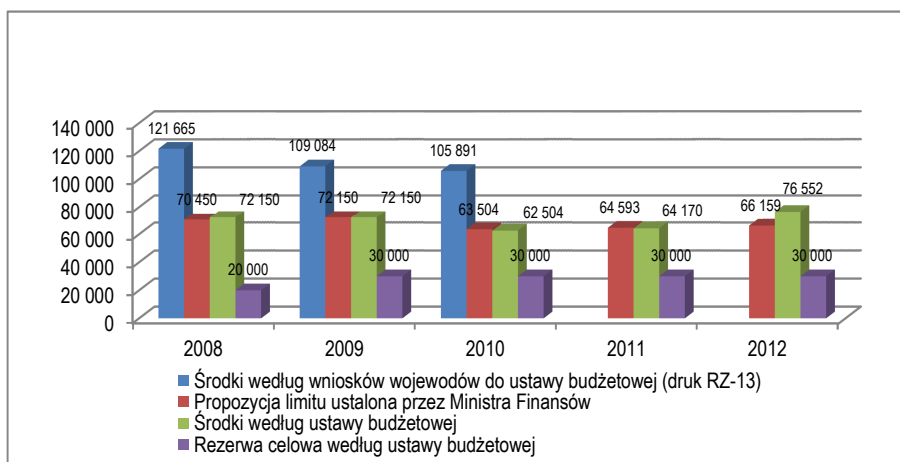
³⁶ Grupa robocza powołana 4 kwietnia 2001 r. na XIV posiedzeniu Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej

³⁷ W Grupie reprezentowani są także przedstawiciele Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Skarbu Państwa. Sekretariat Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej przekazuje wszystkim członkom grupy roboczej wnioski wojewodów.

³⁸ Czynności kontrolne NIK zakończono przed ukończeniem tego procesu

Finansów na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres 1. Podział wstępnego limitu środków otrzymanych z Ministerstwa Finansów na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych (w tys. zł)



Wprawdzie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwracało się wielokrotnie do wojewodów o przekazanie zestawienia kosztów funkcjonowania przejść granicznych za poszczególne lata³⁹, informacje te jednak zbierano dla potrzeb szacowania skutków zmian legislacyjnych i nie były one wykorzystywane przy podziale środków w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów. Ministerstwo nie uwzględniało faktycznie ponoszonych kosztów przez wojewodów na utrzymanie przejść granicznych oraz nie uwzględniało specyfiki poszczególnych rodzajów przejść granicznych⁴⁰. Podkreślić należy, że w czterech województwach (dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim i śląskim) funkcjonują jedynie lotnicze przejścia graniczne, a w województwie pomorskim funkcjonuje dodatkowo morskie przejście graniczne.

Bieżące utrzymanie przejść granicznych finansowane było również ze środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych. Minister Spraw Wewnętrznych, dokonując corocznie podziału środków budżetowych na utrzymanie przejść granicznych, wnioskował równocześnie o uwzględnienie rezerwy celowej w kolejnych projektach ustawy budżetowej. Środki finansowe w ramach tej rezerwy, w części przeznaczonej na bieżące utrzymanie przejść granicznych, wynosiły: 20.000 tys. zł w 2008 r. oraz 30.000 tys. zł rocznie w latach 2009 – 2012, stanowiąc od 27,7% (w 2008 r.) do 48% (w 2010 r.) całości środków przeznaczonych na finansowanie tych przejść. Podkreślić należy, że Minister Spraw Wewnętrznych wnioskował o uwzględnienie rezerwy celowej na 2013 r. w wysokości 70.000 tys. zł, tj. 92% wstępnie ustalonej kwoty wydatków (76.122 tys. zł).

Podczas dokonywania podziału środków budżetowych na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych, Ministerstwo dysponowało możliwościami pozyskania danych pozwalających na precyzyjne określenie potrzeb wojewodów w tym zakresie. W związku z powyższym tworzenie rezerwy celowej na tak wysokim poziomie w stosunku do zaplanowanych środków budżetowych na utrzymanie przejść nie jest oparte na racjonalnej kalkulacji⁴¹.

³⁹ Przykładowo pisma z: 9 listopada 2010 r., 7 lutego 2011 r., 18 kwietnia 2012 r.

⁴⁰ Jedynie w formularzu RZ-13 składanym przez wojewodów na etapie planowania budżetowego (aż do planowania wydatków w ustawie budżetowej na 2010 r.) wykazywano wydatki w podziale na poszczególne rodzaje przejść granicznych

⁴¹ Zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) rezerwa celowa powinna być tworzona na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej

W okresie objętym kontrolą wysokość środków finansowych na bieżące utrzymanie przejść granicznych wynosiła (z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej) od 92.150 tys. zł w 2008 r. do 106.552 tys. zł w 2012 r.⁴² Środki te pokrywały potrzeby zgłaszane przez wojewodów w latach 2008 – 2011 na poziomie od 75,7% (w 2008 r.) do 87,8% (w 2011 r.). Stwierdzono występowanie znaczących dysproporcji w pokryciu potrzeb wojewodów. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 4 do Informacji. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że różnice w pokryciu potrzeb wynikały m.in. z przeszacowywania lub niedoszacowania wydatków przez wojewodów.

NIK stwierdza, że istnieje konieczność weryfikacji zgłaszanego zapotrzebowania w stosunku do rzeczywistych kosztów przy planowaniu podziału środków. Należy podkreślić, że różnice w pokryciu potrzeb nie mogły wynikać z przeszacowania lub niedoszacowania wydatków przez wojewodów, w sytuacji gdy w Ministerstwie nie analizowano tych potrzeb.

Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej wskazywał na potrzebę lustracji kosztów utrzymania lotniczych przejść granicznych i powołał Grupę Roboczą ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych⁴³. Zadaniem Grupy było dokonanie weryfikacji stanu lotnisk, w tym stawek za wynajem powierzchni oraz wielkości powierzchni niezbędnej dla kontroli osób i towarów przekraczających granicę powietrzną. W kwietniu 2008 r. Grupa opracowała „Informację w sprawie finansowania lotniczych przejść granicznych”, wskazującą na zawyżanie powierzchni wynajmowanych pomieszczeń oraz stawek za ich wynajem. W Informacji stwierdzono między innymi, że konieczne jest oszacowanie realnych kosztów funkcjonowania lotniczych przejść granicznych, podjęcie działań zmierzających do zmiany stawek za wynajem powierzchni na lotniskach oraz ograniczenie powierzchni finansowanych przez wojewodów do pomieszczeń ściśle związanych z przeprowadzaniem kontroli granicznej przez właściwe służby. W związku z tym Minister w 2008 r. uznał za konieczne zweryfikowanie zasadności ponoszenia wydatków na utrzymywanie tych powierzchni oraz prosił o podjęcie odpowiednich działań. Jednak z uzyskanych od wojewodów odpowiedzi wynikało, iż rekomendacje Grupy mogą zostać zrealizowane w przyszłości, nie zostały zrealizowane, bądź nie zachodziły przesłanki do ich realizacji. Przykładowo wskazano, że wynajmowane pomieszczenia obejmują jedynie powierzchnie wykorzystywane przez organy kontroli w celu dokonywania czynności kontrolnych i innych związanych z odprawami, kwoty przekazywane za wynajem powierzchni dla organów kontroli granicznej stanowią niezbędne minimum, w związku z czym wydatki powinny być ponoszone w dotychczasowej wysokości, niezbędne jest pozostawienie powierzchni na niezmiennym poziomie. Z kolei Wojewoda Dolnośląski podał, że powierzchnie wykorzystywane przez organy kontroli granicznej zostaną zweryfikowane, a wyniki ostatecznego uzgodnienia powierzchni przedstawi w odrębnym piśmie, jednak nie poinformował Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o rezultatach tych działań.

Minister nie wyegzekwował od wojewodów realizacji rekomendacji sformułowanych przez Grupę Roboczą ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych, co NIK ocenia jako nieprawidłowość w zakresie gospodarności.

⁴² Według stanu na 13 września 2012 r. do podziału pozostało 6.061,75 tys. zł z rezerwy celowej

⁴³ Grupa powołana na posiedzeniu 25 czerwca 2007 r. W skład Grupy wchodził przedstawiciel Ministra Transportu, Ministra Skarbu Państwa, Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz przedstawiciele wszystkich służb kontroli granicznej

3.3. Wydatkowanie środków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych

Ocena W ocenie NIK finansowanie powierzchni udostępnionych organom kontroli granicznej odbywało się w oderwaniu od rzeczywistych kosztów ich utrzymania. Brak uregulowań prawnych w zakresie kalkulowania kosztów funkcjonowania lotniczych przejść granicznych, a tym samym brak norm w zakresie ustalania stawek czynszu za najem powierzchni udostępnionych organom kontroli, skutkowało przyjęciem przez zarządzających portami lotniczymi różnych, niejednolitych rozwiązań w zakresie kształtowania tych stawek.

Wobec braku szczegółowych uregulowań zarządzający portami lotniczymi nie wyodrębniali w ewidencji księgowej kosztów związanych z funkcjonowaniem przejść granicznych. Jedynie zarządzający portem lotniczym w Krakowie-Balicach wprowadził rozwiązanie⁴⁴, które w założeniach miało służyć głównie celom zarządczym, a które jednocześnie mogło umożliwić ustalenie faktycznych kosztów na podstawie ewidencji księgowej. Niemniej jednak w praktyce, wskutek niewłaściwego dekreowania dokumentów przez pracowników, brak było rzetelnej bieżącej informacji o kosztach utrzymania powierzchni udostępnionych organom kontroli.

Brak jasnych i jednoznacznych uregulowań prawnych oraz rozbieżności co do interpretacji nieprecyzyjnych przepisów dotyczących funkcjonowania lotniczych przejść granicznych, jak również ograniczone środki finansowe na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych i nieuwzględnienie przez Ministra potrzeb wojewodów – to główne czynniki wpływające negatywnie na sposób finansowania bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych.

Charakterystyka stanu prawnego Od 1 stycznia 2006 r.⁴⁵ wojewoda jest zobowiązany do stałego utrzymywania m.in. lotniczych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁶. Rada Ministrów określiła w drodze rozporządzenia zakres obowiązków wojewody w sprawach finansowania i utrzymywania w należytym stanie przejść granicznych⁴⁷. Należy podkreślić, że rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane w 2005 r. (tj. przed przystąpieniem przez Polskę w pełnym wymiarze do układu Schengen) i nie precyzuje rodzaju kontroli, a posługuje się jedynie ogólnym pojęciem „kontrola”. Do obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania lotniczych przejść granicznych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy m.in. nieodpłatne udostępnienie polskim organom przeprowadzającym kontrolę, urządzeń i sprzętu technicznego niezbędnych do przeprowadzenia sprawnej i skutecznej kontroli, jak również nieodpłatne udostępnienie organom kontroli pomieszczeń i miejsc związanych z wykonywaniem kontroli⁴⁸.

⁴⁴ W ewidencji księgowej na kontach zespołu „4” wprowadzono podział kosztów na bezpośrednie i pośrednie, z wyodrębnieniem pozycji „Przejście graniczne”

⁴⁵ Z tym dniem art. 17 ustawy o ochronie granicy państwowej został zmieniony przez art. 2 pkt 6 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757)

⁴⁶ Art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145), wydane na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej

⁴⁸ § 3 rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych

Wojewoda może zlecić właścicielowi lub posiadaczowi gruntów lub obiektów lotniczych przejść granicznych realizację swoich zadań na podstawie zawartej umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań⁴⁹.

Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia⁵⁰:

- 1) zakres korzystania z obiektów i urządzeń lotniska, o których mowa w ust. 1 (tj. obiekty i urządzenia lotniska w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań przez służby publiczne i organy administracji publicznej), niezbędny do wykonywania zadań służb państwowych i organów administracji publicznej;
- 2) szczegółowe zasady i sposób pokrycia kosztów działania na lotniskach służb i organów, o których mowa w ust. 1;
- 3) maksymalną wysokość opłat z tytułu kosztów, o których mowa w pkt 2, oraz sposób, warunki i zakres ulg i zwolnień od tych opłat, mając na uwadze racjonalne wykorzystanie obiektów i urządzeń lotniska, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznej realizacji zadań tych służb i organów.

Rozporządzenie wykonawcze regulujące powyższe kwestie nie zostało wydane, jednak w wyniku zmiany ustawy Prawo lotnicze wprowadzono nowe uregulowania w tym zakresie⁵¹. Obecnie (od 18 września 2011 r.) zarządzający lotniskiem jest obowiązany udostępnić służbom publicznym i organom administracji publicznej niezbędne obiekty i urządzenia (tj. obiekty i urządzenia lotniska w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań przez służby publiczne i organy administracji publicznej), zaś służby publiczne i organy administracji publicznej są obowiązane pokryć koszty eksploatacji tych obiektów i urządzeń w wysokości kosztów faktycznie poniesionych z tego tytułu przez zarządzającego lotniskiem⁵². Natomiast szczegółowe warunki udostępnienia tych obiektów i urządzeń określają umowy zawierane między zarządzającym lotniskiem a służbami publicznymi i organami administracji publicznej⁵³.

Do czasu przejęcia przez zarządzającego lotniskiem zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa koszty eksploatacji obiektów i urządzeń (w wysokości kosztów faktycznie poniesionych z tego tytułu), związane z wykonywaniem przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli bezpieczeństwa pokrywane są na dotychczasowych zasadach, tj. przez wojewodów⁵⁴.

Pomieszczenia i miejsca udostępniane przez wojewodę organom kontroli nie są tożsame z zasięgiem terytorialnym lotniczego przejścia granicznego. W niektórych przypadkach zasięg terytorialny może być szerszy niż pomieszczenia i miejsca finansowane przez wojewodę (np. płyta lotniska objęta zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego), a w innych przypadkach pomieszczenia i miejsca nie będą wchodzić w skład stref stanowiących zasięg terytorialny tego przejścia (np. kojce i budy dla psów służbowych, które to powierzchnie finansuje wojewoda).

Przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy nie uwzględniają specyfiki poszczególnych rodzajów przejść granicznych, a w szczególności lotniczych przejść granicznych.

Problematyka związana z nadzorem Ministra nad ochroną granicy państwowej, szczególnie w zakresie organizacji, planowania infrastruktury i finansowania była

⁴⁹ Art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2009 r.

⁵⁰ Art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym do 17 września 2011 r.

⁵¹ W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze wskazano, że *W przepisach ustawy zamieszcza się regulacje dotyczące zasad korzystania przez służby państwowe z pomieszczeń lotniska i innych usług zarządzającego lotniskiem, w tym kwestie odpłatności (nowe brzmienie art. 74), gdyż obowiązujące w tym zakresie przepisy Prawa lotniczego (upoważnienie do wydania aktu wykonawczego – art. 74) uznano za niewystarczające* – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2113>

⁵² Art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2011 r.

⁵³ Art. 74 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2011 r.

⁵⁴ Art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw

przedmiotem prac, dyskusji i ustaleń Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej. Powołana przez Zespół Grupa Robocza ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych zarekomendowała konieczność zmian legislacyjnych, mających na celu zmianę zasad finansowania utrzymania lotniczych przejść granicznych⁵⁵, co zainicjowało podjęcie prac nad przygotowaniem projektu zmiany art. 17 ustawy o ochronie granicy państwowej. Konieczność zmian uzasadniono tym, że dotychczasowe rozwiązania nie zapewniają wojewodom możliwości wpływania na wysokość stawek wynajmu oraz wielkość wynajmowanej powierzchni na potrzeby służb granicznych. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz projekt rozporządzenia w sprawie obowiązków w zakresie finansowania i utrzymania przejść granicznych został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych 26 sierpnia 2008 r. Według projektu nowelizacji, wojewoda wyznaczałby zasięg terytorialny lotniczych przejść granicznych, organy kontroli ponosiłyby koszty eksploatacji urządzeń i pomieszczeń oraz zakupu sprzętu umożliwiającego prowadzenie kontroli, natomiast zarządzający portem lotniczym odpowiadałby za zapewnienie pomieszczeń i miejsc dla realizacji ich działań. W 2010 r. ustalono w Ministerstwie, że projekt ustawy nie zostanie skierowany do dalszych prac (w tym do uzgodnień międzyresortowych) przed uchwaleniem ustawy Prawo lotnicze, ze względu na powiązania tematyczne obu projektów.

Do czasu zakończenia kontroli NIK prace legislacyjne nad projektem nie zostały zakończone. Wstępnie przedłożenie projektu Radzie Ministrów planowane jest na drugi kwartał 2013 r.

Wyniki kontroli

Uwarunkowania
ekonomiczne
i organizacyjne
realizacji zadania

Lokalizacja lotniczych przejść granicznych – z mocy prawa – na terenach portów lotniczych jest korzystna dla zarządzających portami lotniczymi. Funkcjonowanie punktu odprawy granicznej dla pasażerów spoza strefy Schengen jest czynnikiem, który w ocenie NIK przyczynia się do generowania przychodów dla spółek zarządzających portami. Także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowując w 2011 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej wskazywało, że *zrezygnowanie z czynszu przez właścicieli i posiadaczy gruntów lub obiektów przejść granicznych ułatwi z kolei funkcjonowanie organów kontroli oraz zmniejszy w znaczący sposób obciążenia budżetu państwa. Obecni właściciele i posiadacze pobierają czynsz w sytuacji, gdy organy kontroli ułatwiają im prowadzenie działalności gospodarczej. Wydaje się, że budżet państwa ponosi nieuzasadnione koszty w sytuacji, gdy i tak wspiera działalność gospodarczą podmiotów będących właścicielami lub posiadaczami gruntów lub obiektów przejść granicznych.* Jednocześnie, jak stwierdzono podczas kontroli NIK, środki (brutto) otrzymane od wojewodów stanowią niewielki procent przychodów (netto ze sprzedaży) podmiotów zarządzających portami lotniczymi – w okresie 2008 r. – 2011 r. udział ten nie przekroczył: w Gdańsku-Rębiechowie 2,3%, w Katowicach-Pyrzowicach 2,6%, w Krakowie-Balicach 3,4%, we Wrocławiu-Strachowicach 1,4%.

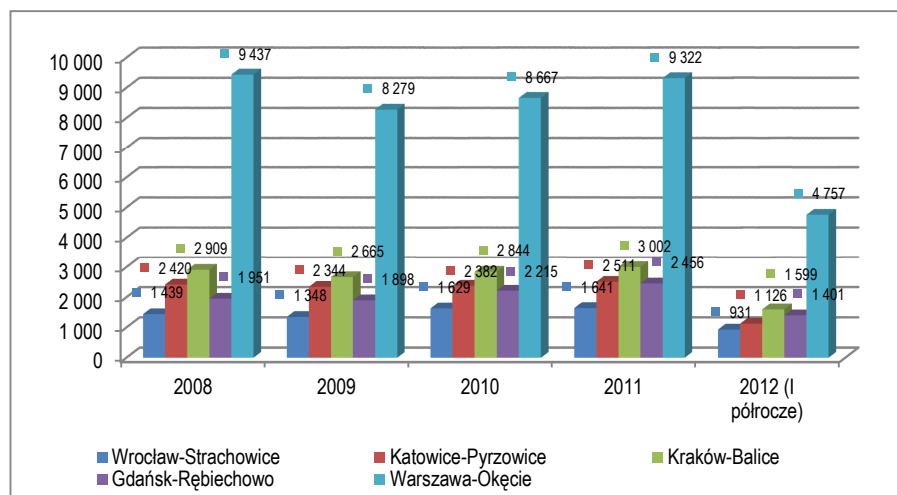
Infrastruktura i wyposażenie lotniczych przejść granicznych stanowi majątek spółek prawa handlowego. Struktura własnościowa podmiotów zarządzających portami lotniczymi jest zróżnicowana. Udziałowcy lub akcjonariusze to głównie

⁵⁵ Na posiedzeniu 13 marca 2008 r.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” oraz jednostki samorządu terytorialnego⁵⁶.

Liczba pasażerów obsługiwanych w portach lotniczych objętych kontrolą była zróżnicowana i zmieniała się w okresie objętym kontrolą NIK. Dane w tym zakresie przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres 2. Liczba pasażerów obsługiwanych na lotniskach (w tys.)

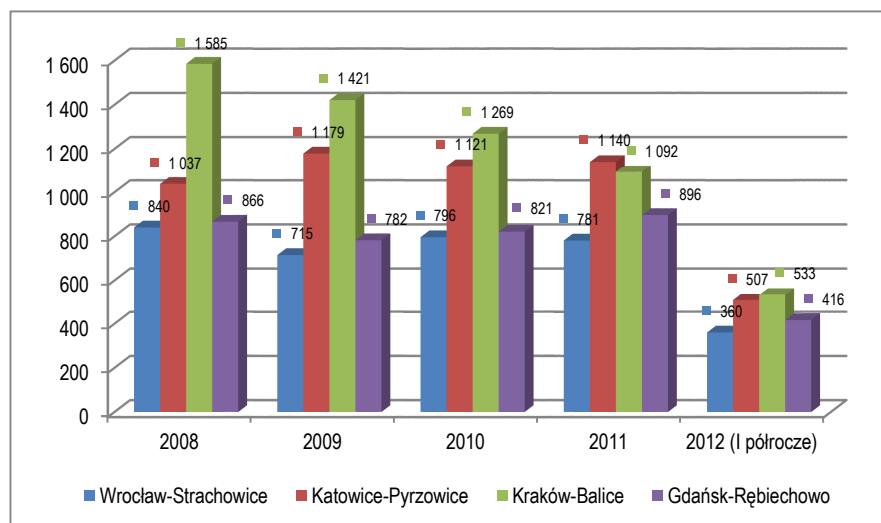


Liczba pasażerów (w tym pasażerów na kierunkach Non Schengen) wpływa bezpośrednio na poziom przychodów Spółek, poprzez uiszczanie opłat lotniskowych. Pasażerowie na kierunkach Non Schengen stanowią znaczną część ogółu pasażerów w badanych portach lotniczych⁵⁷. Dane dotyczące pasażerów na kierunkach Non Schengen przedstawiono na wykresie nr 3.

⁵⁶ Portem Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie zarządza Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”. Organem założycielskim i sprawującym nadzór nad tym Przedsiębiorstwem jest minister właściwy ds. transportu. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” ma większościowe udziały w Spółce zarządzającej portem lotniczym w Krakowie-Balicach (76,19% udziałów), a pozostałe udziały w tej Spółce są w posiadaniu jednostek samorządu terytorialnego. W objętych kontrolą NIK pozostałych podmiotach zarządzających portami lotniczymi nie występuje większościowy udziałowiec lub akcjonariusz. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” posiada udziały lub akcje we wszystkich spółkach zarządzających portami lotniczymi objętymi kontrolą NIK. W Katowicach-Pyrzowicach Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” posiada 16,4% akcji, w Gdańsku-Rębiechowie 29,09% udziałów, a we Wrocławiu-Strachowicach 19,7% akcji. W powyższych trzech Spółkach zarządzających portami lotniczymi pozostałe udziały lub akcje są objęte przez jednostki samorządu terytorialnego, a w Katowicach-Pyrzowicach 40,3% akcji posiada Węgłokoks S.A. i występują też akcjonariusze posiadający mniej niż 1% akcji.

⁵⁷ W Gdańsku-Rębiechowie od 44% w 2008 r. do 30% w I półroczu 2012 r., w Katowicach-Pyrzowicach od 43% w 2008 r. do 45% w I półroczu 2012 r., w Krakowie-Balicach od 54% w 2008 r. do 33% w I półroczu 2012 r. i we Wrocławiu-Strachowicach od 58% w 2008 r. do 39% w I półroczu 2012 r. W pozostałym okresie udział pasażerów na kierunkach Non Schengen w ogólnej liczbie pasażerów był następujący: w Gdańsku-Rębiechowie 41% w 2009 r., 37% w 2010 r., 36% w 2011 r.; w Katowicach-Pyrzowicach 50% w 2009 r., 47% w 2010 r., 45% w 2011 r.; w Krakowie-Balicach 53% w 2009 r., 45% w 2010 r., 36% w 2011 r.; we Wrocławiu-Strachowicach 53% w 2009 r., 49% w 2010 r., 48% w 2011 r.

Wykres 3. Liczba pasażerów obsługiwanych na lotniskach na kierunkach Non Schengen (w tys.)



Wielkość powierzchni nieruchomości gruntowych wykorzystywanych przez zarządzających portami lotniczymi była zróżnicowana. Powierzchnie te wykazane podczas kontroli NIK wynosiły: w Gdańsku-Rębiechowie 242,9 ha, w Katowicach-Pyrzowicach 523 ha, w Krakowie-Balicach 316,2 ha, a we Wrocławiu-Strachowicach 726,4 ha⁵⁸.

Wojewodowie udostępniali wynajmowane od zarządzających portami lotniczymi powierzchnie na potrzeby organów kontroli granicznej, tj. dla Straży Granicznej oraz służby celnej (Wojewoda Dolnośląski oraz Wojewoda Pomorski), a Wojewoda Małopolski oraz Wojewoda Śląski wynajmowali także powierzchnie dla organu kontroli sanitarnej (SANEPID). Wojewoda Mazowiecki wynajmował powierzchnie w celu udostępnienia ich także Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie oraz Granicznemu Inspektoratowi Weterynarii w Warszawie.

W toku kontroli stwierdzono, że Wojewoda Małopolski ponosił koszty udostępniania Placówce Straży Granicznej w Krakowie-Balicach powierzchni i miejsc wykorzystywanych przez funkcjonariuszy tej służby, którzy wykonywali także inne czynności w ramach ustawowych zadań Straży Granicznej, niezwiązane z kontrolami na lotniczym przejściu granicznym. W ocenie NIK Wojewoda Małopolski podjął wystarczające działania w celu zmiany tej sytuacji, informując Komendanta Głównego Straży Granicznej⁵⁹ o wynikach weryfikacji pomieszczeń i miejsc zajmowanych przez Straż Graniczną na terenie portu lotniczego, wskazując jednocześnie, że oczekuje iż Komenda Główna Straży Granicznej będzie współuczestnikiem w ponoszeniu kosztów funkcjonowania na terenie portu lotniczego w pełni skompletowanej Placówki Straży Granicznej. Miesięczny koszt brutto utrzymania tych pomieszczeń wyliczony w kwietniu 2009 r. przez pracowników Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, według stawek naliczanych na fakturach wystawianych przez zarządzającego portem lotniczym wynosił 30,2 tys. zł (bez kosztów zużycia energii elektrycznej i wody, oczyszczania ścieków, wywozu nieczystości, obsługi teletechnicznej). Komenda Główna Straży Granicznej nie odniosła się do powyższej kwestii. Koszty brutto utrzymania tych pomieszczeń wyliczone za okres objęty kontrolą NIK (od kwietnia 2009 r. do czerwca 2012 r.) wynosiły 1.540,2 tys. zł. Komendant Placówki Straży Granicznej – podczas kontroli

⁵⁸ Powierzchnia nieruchomości gruntowych wykorzystywanych przez port lotniczy we Wrocławiu-Strachowicach wzrosła z 35,3 ha w 2008 r. do 726,4 ha w 2012 r. i w poszczególnych latach wynosiła: 35,2 ha w 2009 r., 490,1 ha w 2010 r., 725,1 ha w 2011 r.

⁵⁹ Pismo z 14 maja 2009 r.

NIK – oszacował, że ok. 75% funkcjonariuszy tej Placówki⁶⁰ wykonuje zadania bezpośrednio związane z dokonywaniem kontroli, a pozostała część wykonuje czynności pomocnicze i uzupełniające. Sytuacja taka wystąpiła także w porcie lotniczym we Wrocławiu-Strachowicach, gdzie Komendant Placówki Straży Granicznej oszacował – podczas kontroli NIK – że ok. 80 – 85% funkcjonariuszy realizuje zadania w lotniczym przejściu granicznym, a 15 – 20% poza przejściem.

NIK zwraca uwagę, że wojewodowie finansowali – w ramach środków przeznaczonych na utrzymanie lotniczych przejść granicznych – ustawową działalność Straży Granicznej realizowaną poza terytorialnym zasięgiem lotniczego przejścia granicznego. Odbywało się to poprzez zapewnienie siedziby dla funkcjonariuszy tej służby wykonujących czynności wynikające z ustawy o Straży Granicznej, jak np. kontrola legalności pobytu cudzoziemców, kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcom oraz ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej.

Koszty utrzymania lotniczych przejść granicznych

Zdaniem NIK, techniczne warunki funkcjonowania lotniczych przejść granicznych uniemożliwiają ustalenie kosztów utrzymania powierzchni wynajmowanych przez wojewodów na terenie portów lotniczych. Przykładowo, wynajmowane powierzchnie stanowiły jedynie wydzieloną część z powierzchni wspólnych, nie wszystkie pomieszczenia były opomiarowane, urządzenia i wyposażenie organów kontroli funkcjonujących w lotniczym przejściu granicznym były bardziej „energochłonne”. Skutkuje to niemożliwością ustalenia faktycznych kosztów eksploatacji powierzchni udostępnionych organom kontroli.

Powyższe trudności oraz nieprecyzyjne uregulowania prawne w zakresie ustalania kosztów⁶¹ skutkowały przyjęciem przez zarządzających portami lotniczymi indywidulanych, a tym samym niejednorodnych sposobów kalkulacji stawek za najem powierzchni.

Dwóch zarządzających portami lotniczymi (we Wrocławiu-Strachowicach i Gdańsku-Rębiechowie) nie sporządzało kalkulacji stawek czynszu w kontrolowanym okresie. W przypadku lotniska we Wrocławiu-Strachowicach Spółka nie dysponowała kalkulacją stawki za 1 m² obowiązującej w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 11 marca 2012 r., ponieważ w początkowym okresie działania lotniska (w 1993 r.) port lotniczy wynajmował powierzchnię niezbędną do funkcjonowania przejścia granicznego według stawek określonych przez Ministerstwo Infrastruktury, a w kolejnych latach stawki te były waloryzowane o stopę inflacji. Począwszy od marca 2011 r. Wojewoda Dolnośląski wielokrotnie kierował do Prezesa Zarządu Spółki pisma w sprawie przedstawienia propozycji kosztu najmu powierzchni oraz jego szczegółowej kalkulacji w nowym terminalu (który oddano do użytku w marcu 2012 r.), jednak Spółka nie przedłożyła stosownych danych. Natomiast zarządzający lotniskiem w Gdańsku-Rębiechowie od 2006 r. stosował poziom rynkowy stawek, obniżony w stosunku do stawek stosowanych dla najemców komercyjnych. Wojewoda Pomorski nie występował do zarządzającego portem lotniczym o przedstawienie faktycznych kosztów eksploatacji obiektów i urządzeń udostępnionych organom kontroli, po dniu 18 września 2011 r. (tj. od dnia wejścia w życie przepisu art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze). Zarządzający portem lotniczym w Krakowie-Balicach dokonał kalkulacji stawek czynszu, jednak z uwagi na toczący się spór z Wojewodą Małopolskim, od 2010 r. nie dokonywano

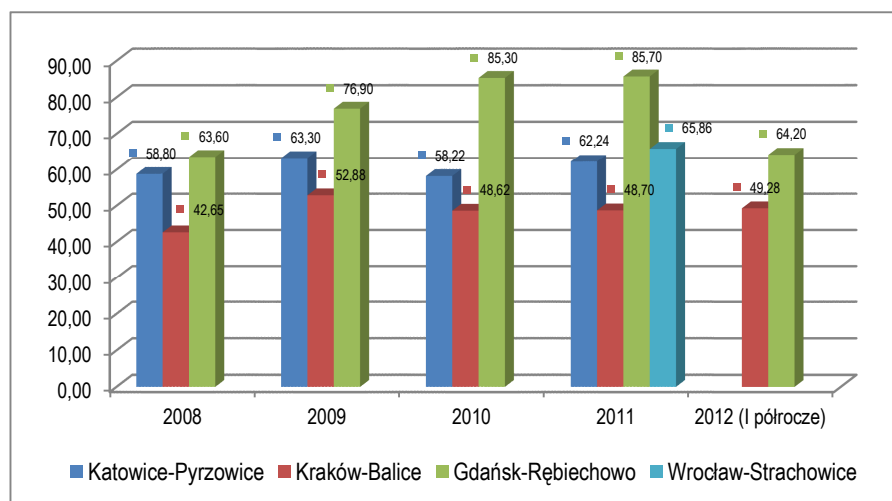
⁶⁰ Funkcjonariusze nie są podzieleni na tych, którzy realizują zadania tylko w przejściu granicznym lub tylko poza nim

⁶¹ Niewydanie rozporządzenia Rady Ministrów, które zgodnie z delegacją ustawową miało regulować w szczególności zasady i sposób pokrycia kosztów działania na lotniskach służb i organów oraz maksymalną wysokość opłat z tytułu kosztów, jak również brak definicji kosztów eksploatacji, o których mowa w ustawie Prawo lotnicze

weryfikacji kalkulacji. Jedynie zarządzający lotniskiem w Katowicach-Pyrzowicach sporządzał corocznie wyliczenia kosztów utrzymania powierzchni terminali⁶².

Dopiero na potrzeby kontroli NIK, trzech zarządzających portami lotniczymi (Gdańsk-Rębiechowo, Kraków-Balice, Wrocław-Strachowice) dokonało oszacowania kosztów utrzymania powierzchni udostępnionych organom kontroli, przy czym zarządzający lotniskiem we Wrocławiu-Strachowicach oszacował koszty za 2011 r., natomiast zarządzający portem lotniczym w Krakowie-Balicach oszacował koszty według stanu na październik 2012 r. Zarządzający portami lotniczymi dokonując kalkulacji stawek czynszu za najem powierzchni, ujmowali w niej różne koszty⁶³. Dane dotyczące oszacowanych kosztów utrzymania 1 m² powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli (w zł) przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres 4. Średni koszt utrzymania 1 m² powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli (w zł) według zarządzających portami lotniczymi



Stosowane przez zarządzających portami lotniczymi stawki czynszu były uzależnione od rodzaju wynajmowanej powierzchni (np. terminal pasażerski, terminal cargo, garaże, budynek administracyjno-techniczny, pomieszczenia biurowe, socjalne, laboratoryjne, parkingi, obiekty dla psów). W trzech przypadkach stawki czynszu ustalono odrębnie w stosunku do kosztów mediów. Zarządzający lotniskiem w Gdańsku-Rębiechowie koszty dotyczące mediów ujął w stawce za najem powierzchni. Najwyższe stawki czynszu stosowano dla powierzchni w terminalach.

Na skutek braku uregulowań prawnych w zakresie kalkulowania kosztów funkcjonowania lotniczych przejść granicznych oraz braku norm w zakresie

⁶² W Katowicach-Pyrzowicach są dwa terminale: Terminal A (dla kierunków Non Schengen) oraz oddany do użytku w 2007 r. Terminal B (dla kierunków Schengen)

⁶³ W Gdańsku-Rębiechowie: zużycie materiałów, zużycie energii, usługi remontowe, pozostałe usługi, podatki i opłaty, wynagrodzenia, świadczenia na rzecz pracowników, podróże służbowe, pozostałe koszty, koszty administracji; w Katowicach-Pyrzowicach (dla potrzeb utrzymania powierzchni terminali): amortyzacja, zużycie materiałów, zużycie energii, usługi obce (sprzątanie, bieżące remonty, przeglądy), podatki i opłaty, wynagrodzenia, świadczenia na rzecz pracowników, pozostałe koszty (delegacje, projekty marketingowe, reklama, reprezentacja), ubezpieczenia, utrzymanie punktu medycznego, ochrona terminala i bezpieczeństwo, ochrona przeciwpożarowa; w Krakowie-Balicach: amortyzacja, ubezpieczenie budynku, podatek od nieruchomości, narzut kosztów pośrednich na amortyzację, centralne ogrzewanie, klimatyzacja, energia elektryczna, sprzątanie powierzchni, zużycie wody, oczyszczanie ścieków, wywóz nieczystości, konserwacja urządzeń teletechnicznych; we Wrocławiu-Strachowicach: amortyzacja, materiały eksploatacyjne, remonty, konserwacje, przeglądy, ubezpieczenie budynku Non Schengen, ubezpieczenie maszyn i urządzeń użytkowanych przez GPK, koszty ogólne (narzut do amortyzacji)

ustalania stawek czynszu za najem powierzchni udostępnionych organom kontroli, zarządzający portami lotniczymi przyjęli różne, niejednolite rozwiązania w zakresie kształtowania tych stawek. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy oddawana jest do użytku nowa infrastruktura (terminale), bowiem powierzchnie oddane do użytku są większe, a tym samym wyższe będą koszty mediów dotyczących tych powierzchni. W Gdańsku-Rębiechowie na początku kwietnia 2012 r. oddano do użytku nowy terminal pasażerski oraz budynek administracyjny, a we Wrocławiu-Strachowicach w marcu 2012 r. przekazano do użytkowania nowy terminal. W Gdańsku skutkowało to zwiększeniem powierzchni udostępnionej organom kontroli o 1.399,14 m², przy jednoczesnym – w wyniku negocjacji prowadzonych pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a Wojewodą Pomorskim – pozostawieniu środków na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego na niezmienionym poziomie, a w konsekwencji obniżeniu stawki jednostkowej za najem. We Wrocławiu dokonano kalkulacji czynszu za 1 m² i uwzględniono w niej dwa składniki: amortyzację obiektu oraz koszt finansowania budowy nowego terminala nie uwzględniony w wartości początkowej środka trwałego (odsetki od wyemitowanych przez Spółkę obligacji) bez uwzględnienia kosztu kapitału własnego.

Finansowanie
lotniczych przejść
granicznych

Wojewodowie zawierali z zarządzającymi portami lotniczymi umowy najmu. Jednakże niejasne uregulowania prawne w zakresie funkcjonowania lotniczych przejść granicznych, ich rozbieżne interpretacje oraz dokonany przez Ministra podział środków finansowanych, stwarzały problemy w negocjacjach prowadzonych przez strony. W konsekwencji sprzyjało to nawarstwianiu się nieprawidłowości w organizacji i wykonywaniu zadań w zakresie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych w kontrolowanych województwach.

Wojewoda Mazowiecki w 2008 r. oraz w latach 2010 – 2011 nie zawarł z Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” w Warszawie umowy na wynajem pomieszczeń⁶⁴ z powodu braku zabezpieczenia środków finansowych w budżecie Wojewody. W 2008 r. zarządzający portem lotniczym zawarł z Wojewodą Mazowieckim ugodę, w której zostały rozliczone należności z tytułu wynajmu pomieszczeń dla potrzeb przejścia granicznego m.in. w 2008 r. i uzgodniono zasady kalkulacji i wysokość stawek utrzymania 1 m² powierzchni.

Rozbieżności w interpretacji uregulowań prawnych związanych z funkcjonowaniem lotniczych przejść granicznych skutkowały powstaniem różnych rozwiązań w odniesieniu do województwa małopolskiego i województwa śląskiego.

Zarządzający portem lotniczym w Krakowie – Balicach dążył do obciążenia Wojewody Małopolskiego kosztami utrzymania powierzchni lotniska (2.258,57 m² na kierunkach Schengen – głównie: poczekalnie dla pasażerów, hala odbioru bagaży), które nie były wykorzystywane przez organy kontroli granicznej (co zostało potwierdzone przez te organy w trakcie kontroli NIK), a Wojewoda nie płacił za te powierzchnie i w konsekwencji Spółka wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu z pozwem sądowym⁶⁵. Należy zwrócić uwagę na stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które w uzasadnieniu opracowanego w 2011 r.⁶⁶ projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej wskazało, że zarządzający portami lotniczymi pobierają czynsz w sytuacji, gdy organy kontroli ułatwiają im prowadzenie działalności gospodarczej i budżet państwa ponosi nieuzasadnione koszty w sytuacji, gdy i tak wspiera

⁶⁴ Poza umowami dotyczącymi Granicznego Punktu Kontroli Weterynaryjnej

⁶⁵ Spółka wystąpiła z pozwem o uregulowanie niedopłat za faktury w okresie październik – grudzień 2010 r. w łącznej wysokości 313,3 tys. zł. Sąd Apelacyjny w Krakowie zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Małopolskiego na rzecz Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o. w Balicach powyższą kwotę (wyrok z 10 kwietnia 2013 r. Sygn. akt I ACa 226/13)

⁶⁶ Projekt z 12 kwietnia 2011 r.

działalność gospodarczą podmiotów będących właścicielami lub posiadaczami gruntów lub obiektów przejść granicznych. W wyniku sporu Wojewoda wypowiedział umowę najmu⁶⁷, która przestała obowiązywać 1 lutego 2010 r. Kwoty dotyczące powierzchni spornych nie uiszczone przez Wojewodę Małopolskiego wynosiły: za 2009 r. – 1.705,6 tys. zł, za 2010 r. – 1.260,3 tys. zł. Natomiast w 2011 r. i 2012 r. Wojewoda przekazywał środki w formie dotacji celowej (2.900 tys. zł za 2011 r. i 2.449,3 tys. zł za okres od stycznia do października 2012 r.), pomimo braku umowy określonej w art. 17 ust. 2a ustawy o ochronie granicy państwowej⁶⁸, co NIK oceniła jako nieprawidłowe⁶⁹. Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁰. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie przekazywał środki publiczne na utrzymanie przejścia granicznego, a Zarząd Spółki zwracał te środki do budżetu po upływie nawet pół roku – szacunkowa wysokość odsetek ustawowych naliczonych od tych środków wynosiła 95,1 tys. zł za 2011 r. i 73,4 tys. zł za 2012 r. (odsetki od środków przekazanych do 31 października 2012 r.). Wojewoda Małopolski podjął wszelkie możliwe działania w celu rozwiązania istniejącego sporu, w tym także informował Ministra Spraw Wewnętrznych o zaistniałej sytuacji⁷¹. Jednakże Minister wyjaśnił, że nie uczestniczy w negocjacjach między organem zobowiązanym do stałego utrzymania lotniczych przejść granicznych a właścicielem lub zarządcą portu lotniczego, gdyż jakiegokolwiek typu interwencja mogłaby być oceniona jako przekroczenie kompetencji. Jednocześnie Ministerstwo wspierało Wojewodę Mazowieckiego w prowadzonych przez niego negocjacjach, dotyczących wysokości stawek wynajmu powierzchni na lotnisku Warszawa – Okęcie. Należy zauważyć, że Grupa Robocza ds. Oceny Kosztów Utrzymania Lotniczych Przejść Granicznych wskazywała w swojej informacji⁷² na niewspółmiernie duże powierzchnie pomieszczeń lotniczego przejścia granicznego m.in. w Krakowie-Balicach i konieczność weryfikacji potrzeby ich utrzymania.

Natomiast Wojewoda Śląski nie finansował kosztów utrzymania powierzchni lotniska (ok. 1.270 m² na kierunkach Schengen, tj. Terminal B – głównie pomieszczenia kontroli bagażu, stanowiska kontroli, pomieszczenia przeszukań, pomieszczenia biurowe i socjalne), które były wykorzystywane przez organy kontroli. Spowodowane to było stanowiskiem Wojewody Śląskiego o braku podstaw do finansowania powierzchni i pomieszczeń tego terminala, po wejściu Polski do strefy Schengen. Zarządzający portem lotniczym dążył do obciążenia Wojewody Śląskiego tymi kosztami, jednak strony doszły do porozumienia i zgodnie z zawartymi umowami Wojewoda nie finansował tych powierzchni. Środki na utrzymanie tych powierzchni i pomieszczeń, wyliczone z uwzględnieniem stawek czynszu obowiązujących dla powierzchni w Terminalu A wynosiły: 329,1 tys. zł za 2008 r. (od kwietnia do grudnia), 438,8 tys. zł za 2009 r., 438,8 tys. zł za 2010 r., 442,4 tys. zł za 2011 r. i 243,3 tys. zł za I półrocze 2012 r. Rozbieżność stanowisk Wojewody i zarządzającego portem lotniczym spowodowała negatywne skutki – umowa najmu powierzchni i pomieszczeń za okres od 30 marca 2008 r. do 31 grudnia 2008 r.

⁶⁷ Umowa zawarta 3 kwietnia 2006 r.

⁶⁸ Umowy były jednostronnie podpisane przez Wojewodę i nie zostały podpisane przez Zarząd podmiotu zarządzającego portem lotniczym

⁶⁹ Sprawa środków przekazywanych w 2011 r. była przedmiotem kontroli NIK dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2011 r. przez Wojewodę Małopolskiego i została skierowana do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, który umorzył postępowanie (Postanowienie Nr 18/12 o umorzeniu postępowania wyjaśniającego z 14 grudnia 2012 r.) z uwagi na zaistnienie okoliczności wykluczającej z mocy ustawy orzekanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającej na niemożności przypisania winy w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych

⁷⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁷¹ Pisma do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Piotra Stachańczyka z 9 maja 2011 r. i 1 lipca 2011 r. oraz pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych – Jacka Cichockiego z 3 lipca 2012 r.

⁷² Informacja w sprawie finansowania lotniczych przejść granicznych, Warszawa kwiecień 2008 r.

została podpisana dopiero 18 grudnia 2008 r. Podczas kontroli NIK stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na obciążaniu Wojewody Śląskiego przez Spółkę – niezgodnie z postanowieniami obowiązujących od 30 marca 2008 r. umów najmu – kosztami zużycia wody i odprowadzania ścieków, wyliczanymi dla wszystkich funkcjonariuszy organów kontroli granicznej realizujących zadania w porcie lotniczym (zarówno w strefie Non Schengen, jak i Schengen), a nie jak ustalono w umowach, kosztami wyliczanymi tylko dla funkcjonariuszy organów obsługujących ruch Non Schengen.

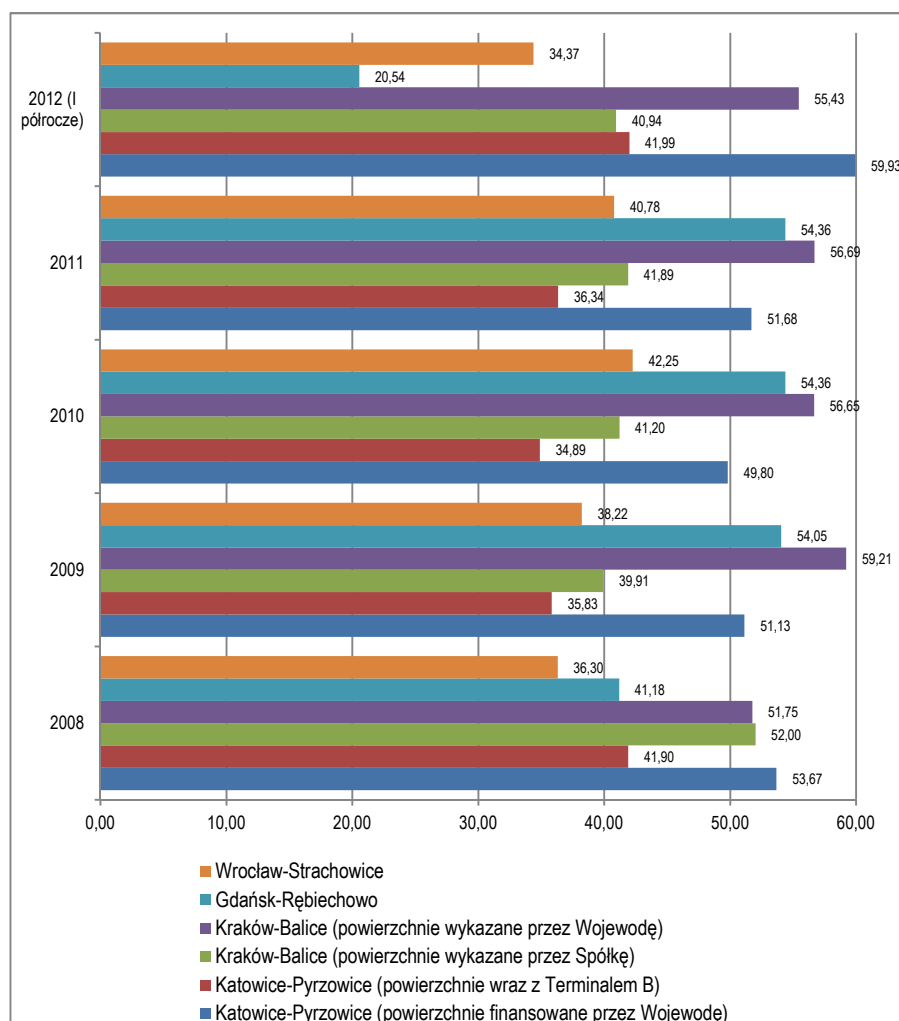
Kontrola NIK wykazała także nieprawidłowości dotyczące działalności Wojewody Dolnośląskiego w zakresie bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych. Pomimo, że nowy terminal portu lotniczego Wrocław-Strachowice rozpoczął działalność z dniem 11 marca 2012 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (tj. do 10 października 2012 r.), Wojewoda Dolnośląski nie zawarł z zarządzającym portem lotniczym umowy najmu powierzchni niezbędnych do funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego w nowym terminalu. Jednocześnie Wojewoda zaakceptował projekt umowy najmu, odstępując od wcześniejszych kilkukrotnych żądań przedłożenia przez Spółkę szczegółowej kalkulacji stawek czynszu najmu ujętych w projekcie umowy i w konsekwencji zaakceptował stawki bez szczegółowej weryfikacji sposobu ich kalkulacji w odniesieniu do poszczególnych kategorii wynajmowanych powierzchni. Brak formalnego rozwiązania umowy najmu z 2006 r.⁷³ oraz niezawarcie nowej umowy rzutowały na realizację zadania przez Wojewodę, ponieważ od 11 marca 2012 r. Spółka nie obciążała Wojewody kosztami wynajmu powierzchni. Stwierdzono także nieprawidłowości w działalności Spółki zarządzającej lotniskiem we Wrocławiu-Strachowicach. Wykazano, że Spółka nie zawarła umowy najmu na użytkowane od marca 2012 r. przez służby graniczne obiekty i urządzenia w nowym terminalu. Nieprawidłowością było także nieprzedłożenie Wojewodzie, mimo wielokrotnych monitów, szczegółowej kalkulacji kosztów stanowiących podstawę ustalenia stawek czynszu powierzchni w nowym terminalu, co było niezbędne dla rzetelnego, zgodnego z obowiązującymi przepisami, ustalenia warunków finansowych wynajmu.

Wojewoda Pomorski po dniu 18 września 2011 r. (tj. od dnia wejścia w życie postanowień art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze) nie występował do zarządzającego portem lotniczym o przedstawienie faktycznych kosztów eksploatacji obiektów i urządzeń udostępnionych organom kontroli granicznej.

Utrzymanie ze środków wojewody 1 m² powierzchni portu lotniczego wykorzystywanej w celu realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiono na wykresie nr 5.

⁷³ W projekcie umowy najmu zawarto zapis, że z dniem 10 marca 2012 r. ulega rozwiązaniu dotychczasowa umowa najmu (zawarta 24 maja 2006 r.). Służby kontroli granicznej opuściły „stary terminal” 10 marca 2012 r. i zaczęły funkcjonować w nowym terminalu 11 marca 2012 r.

Wykres 5. Utrzymanie ze środków wojewody 1 m² powierzchni portów lotniczych wykorzystywanych w celu realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczych przejść granicznych (w zł)



O problemach z finansowaniem bieżącego utrzymania lotniczych przejść granicznych świadczy także fakt, że podczas spotkania Grupy roboczej w sprawie przygotowania propozycji podziału środków rezerwy celowej⁷⁴ przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury zaproponował, aby od 2011 r. kryterium przyznawania środków było liczba odprawianych pasażerów, a przedstawiciel służby celnej – aby kryterium rozszerzyć o ruch towarowy (liczba odprawianych przesyłek). Przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury został zobowiązany do przygotowania algorytmu służącego do porównania kosztów utrzymania lotniczych przejść granicznych i podziału rezerwy celowej na podstawie ilości odprawionych pasażerów i towarów w ruchu Non Schengen. Ministerstwo Infrastruktury podjęło działania (pozyskało dane od wojewodów), jednak wojewodowie do czasu zakończenia kontroli NIK nie otrzymali dalszych informacji w tej sprawie.

⁷⁴ Dnia 31 sierpnia 2010 r.

4. INFORMACJE DODATKOWE

4.1. Przebieg kontroli

Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne w jednostkach przeprowadzono w okresie od lipca do grudnia 2012 r. Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych – przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek – ocen, uwag i wniosków. Oceny kontrolowanej działalności ujęto w załączniku nr 1 do Informacji.

Minister Spraw Wewnętrznych złożył pięć zastrzeżeń stwierdzając, że nie zgadza się z negatywną oceną ogólną oraz negatywną oceną częściową dotyczącą udziału Ministra Spraw Wewnętrznych w systemie planowania i finansowania wydatków na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych. Cztery zastrzeżenia zostały oddalone, a jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione. Wojewoda Śląski złożył dwa zastrzeżenia, z których jedno zostało uwzględnione, a jedno oddalone. Zarządzający portem w Krakowie-Balicach (Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o. z siedzibą w Balicach) złożył pięć zastrzeżeń, które zostały oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Planowanie i dokonywanie podziału środków budżetowych przeznaczonych na bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych przez wojewodów w oparciu o spójne kryteria i weryfikację faktycznie ponoszonych kosztów.
2. Kontynuację działań w celu doprowadzenia do zakończenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej.
3. Formalne ustalenie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego Gdańsk-Rębiechowo.
4. Pokrywanie faktycznych kosztów eksploatacji obiektów i urządzeń udostępnionych organom kontroli przez Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.
5. Podjęcie działań zapewniających zgodność zasad ustalania należności z tytułu zużycia wody i odprowadzania ścieków, określonych w podpisanej z Wojewodą Śląskim umowie najmu powierzchni i pomieszczeń MPL Katowice, z faktycznie stosowanymi.
6. Podjęcie działań zapewniających dokonywanie rozliczeń należności z tytułu zużycia wody i odprowadzania ścieków zgodnie z zasadami ustalonymi w umowie najmu.
7. Rozważenie zmiany formy finansowania bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego z dotacji celowej na zapłatę za najem powierzchni, a w związku z tym dokonanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Wojewody Małopolskiego na 2012 r. poprzez przeniesienie planowanych wydatków w rozdziale 60031 – Przejścia graniczne z § 2830 na § 4300 i dokonanie płatności na rzecz zarządzającego portem lotniczym w tej podziale klasyfikacji budżetowej, w celu zminimalizowania ewentualnych negatywnych skutków zwrotu środków dokonywanych przez zarządzającego portem lotniczym.
8. Podjęcie działań w celu niezwłocznego podpisania z Portem Lotniczym Wrocław S.A. umowy najmu pomieszczeń w nowym terminalu Wrocław-Strachowice na potrzeby służb kontroli granicznej z wykorzystaniem możliwości warunkowego uregulowania kwestii spornej dotyczącej czynszu za pomieszczenia zajęte przez toalety, po wcześniejszej weryfikacji szczegółowych kalkulacji stawek czynszu dla poszczególnych kategorii wynajmowanych pomieszczeń.
9. Niezwłoczne zawarcie z Wojewodą Dolnośląskim umowy najmu na obiekty i urządzenia nowego terminala Wrocław-Strachowice udostępnione od marca 2012 r. służbom granicznym wymaganej przepisem art. 74 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze po uprzednim przedłożeniu Wojewodzie kalkulacji szczegółowej kosztów eksploatacji tych obiektów i urządzeń stanowiącej podstawę ustalenia warunków finansowych wynajmu.
10. Rozważenie zasadności zmiany zasad rachunkowości Spółki celem wdrożenia kalkulacyjnego układu klasyfikowania kosztów działalności dla prawidłowego udokumentowania sposobu ustalania kosztów eksploatacji obiektów stanowiących podstawę ustalenia stawek czynszu najmu z zachowaniem ograniczenia do wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych, ustalonego przepisem art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze.

Realizacja wniosków

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych. W odpowiedziach tych w szczególności wskazano, że Minister Spraw Wewnętrznych przy zgłaszaniu propozycji do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 rok i na lata następne planuje zalecenie nałożenia na wojewodów obowiązku przedstawienia, wraz z określeniem wysokości środków na bieżące utrzymanie przejść granicznych, uzasadnienia wysokości kwoty oraz przedstawienia informacji o sposobie wydatkowania środków na bieżące utrzymanie przejść granicznych w poprzednim roku. Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych planuje powołanie grupy roboczej do podziału limitu środków na bieżące utrzymanie przejść granicznych (w ramach Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej). W ramach prac nad projektem założeń do ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej Minister Spraw Wewnętrznych zaplanował spotkanie z przedstawicielami urzędów wojewódzkich oraz służb wykonujących kontrolę na przejściach granicznych, w celu ostatecznego ustalenia zakresu oczekiwanych zmian – po zakończeniu roboczych uzgodnień z przedstawicielami administracji rządowej zostaną podjęte dalsze prace legislacyjne. W odpowiedziach wskazano również, że 30 października 2012 r. została zawarta umowa najmu powierzchni niezbędnych do funkcjonowania przejścia granicznego Wrocław-Strachowice, a Wojewoda Dolnośląski nie odstąpił od uzyskania szczegółowych kalkulacji, które mają zostać przedstawione przez Zarząd Portu Lotniczego po ostatecznym rozliczeniu inwestycji. Zarządzający Portem Lotniczym Wrocław S.A. poinformował, że wysokość amortyzacji nadal podlega ustalaniu, a koszty finansowania są na bieżąco aktualizowane i ostateczne dane o tych parametrach zostaną przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu po ich zatwierdzeniu. Wojewoda Pomorski wskazał w swojej odpowiedzi, że dokonano uzgodnień z właściwymi podmiotami i przygotowano projekt zarządzenia Wojewody Pomorskiego w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego Gdańsk-Rębiechowo. W odpowiedzi podano także, że Wojewoda Pomorski wystąpi do Zarządu Portu Lotniczego w Gdańsku o sporządzenie aktualnej kalkulacji kosztów utrzymania organów kontroli granicznej, opartej na faktycznym zużyciu mediów dostarczanych tym organom oraz że będzie czynił starania zmierzające do obniżenia kosztów utrzymania organów kontroli, m. in. poprzez zmniejszenie wykorzystywanej powierzchni. Wojewoda Małopolski poinformował, że przeniesiono zaplanowane wydatki na dotację w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60031 § 2830 na wydatki bieżące rzeczowe związane z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego w Krakowie. Zarządzający portem lotniczym w Krakowie-Balicach wskazał, że punktem odniesienia dla ustalenia zakresu obowiązku Wojewody Małopolskiego do świadczenia na rzecz Spółki będzie rozstrzygnięcie sądowe. Ponadto poinformował, że w Spółce wprowadzono do stosowania dokument określający metodologię przypisywania kosztów amortyzacji do pozycji cennikowych, co pozwoli na precyzyjne przypisywanie ponoszonych kosztów do kosztów utrzymania przejścia granicznego i znacznie usprawni dekretnację dokumentów. Wojewoda Śląski wskazał, że zostanie zwiększony nadzór i kontrola nad sposobem dokonywania rozliczeń należności z tytułu zużycia wody i odprowadzania ścieków przez funkcjonariuszy organów kontroli granicznej, zgodnie z zapisami umowy najmu. W odpowiedzi poinformowano także, że zarządzający portem lotniczym w Katowicach-Pyrzowicach (jako strona umowy) zostanie zobowiązany do ścisłej weryfikacji danych o liczbie funkcjonariuszy wykonujących czynności kontrolne w strefie Non Schengen. Zarządzający portem lotniczym w Katowicach-Pyrzowicach poinformował natomiast, że w projekcie umowy na 2013 r. uwzględniono mechanizm mający służyć wskazaniu liczby funkcjonariuszy wykonujących czynności w ruchu Non Schengen.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości stanowiące kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 2.449,3 tys. zł. Finansowe rezultaty kontroli przedstawiono na str. 22 – 23 Informacji.

ZAŁĄCZNIK NR 1**Wykaz skontrolowanych jednostek**

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki	Ocena kontrolowanej działalności
1	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Jacek Cichocki – Minister Spraw Wewnętrznych (do 25 lutego 2013 r.) Bartłomiej Sienkiewicz – Minister Spraw Wewnętrznych (od 25 lutego 2013 r.) Za działalność objętą kontrolą odpowiadał Piotr Stachańczyk – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych	Negatywna
2	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Aleksander Marek Skorupa – Wojewoda Dolnośląski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Jerzy Miller – Wojewoda Małopolski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Ryszard Stachurski – Wojewoda Pomorski	Pozytywna
5	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Zygmunt Łukaszczyk – Wojewoda Śląski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6	Port Lotniczy Wrocław S.A. we Wrocławiu	Dariusz Andrzej Kuś – Prezes Zarządu Jarosław Wróblewski – Wiceprezes Zarządu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o. w Balicach	Jan Pamuła – Prezes Zarządu Jan Gołąbek – Członek Zarządu	Podzielona ocena opisowa: • Pozytywnie oceniono zapewnienie przez MPL bieżącego, sprawnego funkcjonowania przejścia granicznego oraz wywiązywanie się z obowiązku fizycznego oddzielenia pasażerów lotów wewnętrznych od pasażerów innych lotów podlegających odprawie granicznej • Negatywnie oceniono niedoprowadzenie do porozumienia z Wojewodą Małopolskim, a w konsekwencji niezawarcie umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania z powierzchni i miejsc na terenie MPL

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki	Ocena kontrolowanej działalności
8	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o. w Gdańsku	Tomasz Kloskowski – Prezes Zarządu Marzenna Krefft – Wiceprezes Zarządu	Pozytywna
9	Górnśląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. w Katowicach	Artur Tomasik – Prezes Zarządu Leszek Budka – Wiceprezes Zarządu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

ZAŁĄCZNIK NR 2

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

1. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r., poz. 933 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.)
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 239, poz. 1734)
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 147, poz. 938)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145)
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2001 r. w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych oraz rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia (Dz. U. Nr 62, poz. 632 ze zm.)
8. Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz. U. L 105 z 13.04.2006 r., s. 1
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (Dz. U. Nr 94, poz. 628)
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537)
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.)
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245)
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290)

ZAŁĄCZNIK NR 3

Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Finansów
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
11. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
12. Wojewoda Dolnośląski
13. Wojewoda Małopolski
14. Wojewoda Pomorski
15. Wojewoda Śląski

ZAŁĄCZNIK NR 4

Zestawienie środków finansowych otrzymanych przez wojewodów na sfinansowanie kosztów bieżącego utrzymania przejść granicznych

Wojewoda	2008 r.			2009 r.			2010 r.			2011 r.		
	Środki według wniosków wojewodów do ustawy budżetowej (druk RZ-13)	Środki otrzymane przez wojewodów (środki według ustawy budżetowej oraz środki przyznane z rezerwy celowej)	% [2:1]	Środki według wniosków wojewodów do ustawy budżetowej (druk RZ-13)	Środki otrzymane przez wojewodów (środki według ustawy budżetowej oraz środki przyznane z rezerwy celowej)	% [5:4]	Środki według wniosków wojewodów do ustawy budżetowej (druk RZ-13)	Środki otrzymane przez wojewodów (środki według ustawy budżetowej oraz środki przyznane z rezerwy celowej)	% [8:7]	Łączne środki według wstępnego limitu ustalonego przez Ministra Finansów oraz środki według wniosków złożonych do podziału rezerwy celowej	Środki otrzymane przez wojewodów (środki według ustawy budżetowej oraz środki przyznane z rezerwy celowej)	% [11:10]
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dolnośląski	5 163 000	4 409 000	85,4	6 723 000	4 043 000	60,1	2 357 000	2 120 000	89,9	3 643 000	3 265 500	89,6
Małopolski	9 570 000	4 200 000	43,9	5 680 000	4 550 000	80,1	5 297 000	3 030 000	57,2	3 180 000	2 996 500	94,2
Mazowiecki	20 883 000	11 476 000	55,0	18 013 000	15 926 000	88,4	18 569 000	13 664 790	73,6	17 396 000	15 071 000	86,6
Pomorski	5 793 000	6 286 000	108,5	6 146 000	6 246 000	101,6	6 309 000	7 100 000	112,5	7 200 000	6 444 000	89,5
Śląski	13 148 500	7 500 000	57,0	1 824 000	1 824 000	100,0	2 335 000	2 283 500	97,8	1 909 800	1 850 000	96,9