



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.002.01.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/048 – Przyznawanie rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Adama Mickiewicza 3, 15-213 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do udzielania wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania.2. Udzielanie wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Ambroziak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/52/2023 z 2 marca 2023 r.2. Krzysztof Gołębiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/41/2023 z 17 lutego 2023 r.3. Marcin Kiersnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/40/2023 z 14 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: *Urząd* lub *PUW*.

² Dalej: *Wojewoda* lub *Wojewoda Podlaski*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody Podlaskiego związane z przygotowaniem i realizacją zadań dotyczących przyznawania rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W strukturze Urzędu wskazano komórki organizacyjne realizujące zadania związane z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań oraz wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza⁵. Niezwłocznie opracowano procedury i wzory dokumentów niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz udostępniono je na stronach internetowych Urzędu. Prawidłowo ustalono zasady współdziałania z Izbą Administracji Skarbowej w Białymstoku w zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat. Urząd niezwłocznie przeprowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez przedsiębiorców, osoby fizyczne, ale również przez gminy i powiaty województwa podlaskiego z możliwościami uzyskania odszkodowań lub rekompensat. We wszystkich sprawach badanych przez NIK postępowania prowadzono zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁶. Prawidłowo przyznawano albo odmawiano przyznania odszkodowań lub rekompensat, stosownie do przepisów *ustawy dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*⁷ albo *ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 roku*⁸. Rzetelnie wywiązano się z obowiązków związanych z udzielaniem pomocy de minimis, a przyznane środki finansowe z rezerwy ogólnej budżetu państwa na wypłatę rekompensat wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Ujawniona przez NIK nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowość przyznawania odszkodowań i rekompensat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁹

OBSZAR

1. Przygotowanie do udzielania wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie komórką organizacyjną bezpośrednio realizującą zadania związane z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania był Wydział Nieruchomości i Geodezji¹⁰. Natomiast wykonywanie zadań związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza, Wojewoda Podlaski powierzył do realizacji ww. Wydziałowi oraz Wydziałowi Programów Rządowych i Funduszy Europejskich¹¹. (akta kontroli str. 8-11 i 129-130)

W okresie objętym kontrolą, w Wydziale zadania dotyczące przyznawania rekompensat i odszkodowań zostały przypisane do realizacji 21 pracownikom, przy czym były one na bieżąco wykonywane przez 18 pracowników. Natomiast zadania w zakresie realizacji Tarczy dla Pogranicza zostały delegowane sześciu pracownikom Wydziału oraz czterem pracownikom Wydziału Programów Rządowych. (akta kontroli str. 12-40, 131 i 134)

Wojewoda Podlaski upoważnił dwóch pracowników, tj. dyrektora Wydziału i zastępcę dyrektora Wydziału do podpisywania pism, postanowień i decyzji administracyjnych:

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Program rządowy przyjęty uchwałą Nr 48/2023 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza dla Pogranicza – wsparcie finansowe przedsiębiorców i innych podmiotów z obszarów części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego działających przy granicy z Białorusią w związku z zakazem, o którym mowa w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej”.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Ustawa zwana dalej KPA.

⁷ Dz. U. Nr 233, poz. 1955. Ustawa zwana dalej *ustawą o wyrównywaniu strat majątkowych*.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 425. Ustawa zwana dalej *ustawą o rekompensacie*.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: *Wydział*.

¹¹ Dalej: *Wydział Programów Rządowych*.

[1] niezbędnych do załatwiania spraw realizowanych w przedmiocie ustalania wysokości odszkodowań oraz rekompensat, a także zlecenia przeprowadzenia kontroli o której mowa w art. 3 ust. 5 *ustawy o rekompensacie*; [2] w związku z realizacją zadań wynikających z Tarczy dla Pogranicza. (akta kontroli str. 41-46 i 132-133)

Wojewoda Podlaski na wypłatę rekompensat i odszkodowań wnioskował jedynie o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Natomiast na realizację zwiększonych zadań dotyczących przyznawania rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania, Wojewoda nie wnioskował, nie otrzymał i nie wykorzystał dodatkowych środków finansowych. (akta kontroli str. 47)

1.2.1. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie bez zbędnej zwłoki opracowano wewnętrzne procedury (karty usług) oraz wzory wniosków wraz ze stosownymi załącznikami, niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania spraw związanych z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym stanem wyjątkowym i następnie czasowym zakazem przebywania oraz wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza. Opracowanie kart usług miało na celu przybliżenie procesu ubiegania się o przedmiotową pomoc. Karty zawierały m.in. wykaz podmiotów, które mogły ubiegać się o rekompensatę, odszkodowanie i wsparcie w ramach Tarczy dla Pogranicza, informacje o terminach złożenia stosownych dokumentów oraz załatwienia sprawy przez organ, jak również wskazówki, jakie dokumenty należało przygotować, aby ubiegać się o rekompensatę lub odszkodowanie oraz wsparcie finansowe w ramach Tarczy dla Pogranicza. Do kart załączono wzory wniosków i załączników niezbędnych do załatwienia sprawy¹². Wymienione dokumenty zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu¹³, odpowiednio po upływie:

- 28 dni od wprowadzenia stanu wyjątkowego z dniem 2 września 2021 r. (dotyczy wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*),
- w dniu wejścia w życie *ustawy o rekompensacie* z dniem 4 października 2021 r. (dotyczy wniosków o przyznanie rekompensaty w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego),
- 20 dni od dodania art. 2a w *ustawie o rekompensacie* z dniem 1 grudnia 2021 r. (dotyczy wniosków o przyznanie rekompensaty w związku z wprowadzeniem czasowego zakazu przebywania rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji),
- 24 dni od wejścia w życie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* z dniem 18 grudnia 2021 r. (dotyczy wniosków o przyznanie rekompensaty podmiotom innym niż wskazane w art. 1 *ustawy o rekompensacie* w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego i czasowego zakazu).
- 11 dni od przyjęcia przez Radę Ministrów Tarczy dla Pogranicza.

(akta kontroli str. 48-80 i 123-125)

1.2.2. Mając na uwadze przepisy: *rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*¹⁴, *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych, ustawy o rekompensacie oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi*¹⁵, Wojewoda Podlaski pismami z 4 października 2021 r., 28 grudnia 2021 r. i 24 stycznia 2022 r. poinformował wójtów (burmistrzów) wszystkich 19 gmin (miast) województwa podlaskiego, objętych wspomnianymi rozporządzeniami o udostępnieniu w BIP Urzędu karty usług, a także wzorów wniosków i załączników niezbędnych do załatwienia sprawy dotyczącej możliwości ubiegania się o pomoc finansową. Do pism zostały załączone wzory wniosków wraz ze stosownymi załącznikami. Wojewoda

¹² Na przykład: oświadczenie o wielkości pomocy de minimis, oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy de minimis, oświadczenie o stanie majątkowym przedsiębiorców, oświadczenie o stanie majątkowym osób fizycznych prowadzących działalność.

¹³ Dalej: BIP.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1612. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem z 2 września 2021 r.*

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2193.

zwrócił się także do wójtów i burmistrzów z prośbą o udostępnienie wszystkim zainteresowanym osobom wymienionych dokumentów, poprzez ich wyłożenie w miejscach ogólnodostępnych w siedzibach urzędów gmin i miast. (akta kontroli str. 81-89)

W okresie objętym kontrolą, prowadzone przez Urząd działania informacyjne wskazujące na możliwość ubiegania się przez uprawnione podmioty o rekompensaty i odszkodowania w związku z wprowadzeniem od 2 września 2021 r. zakazu przebywania oraz wsparcia finansowego z Tarczy dla Pogranicza, polegały głównie na publikowaniu w BIP Urzędu obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych, informowaniu na bieżąco o możliwości ubiegania się o rekompensaty i odszkodowania oraz o liczbie złożonych wniosków i wysokości wypłaconych przedsiębiorcom rekompensat. Na przykład:

- 2 września 2021 r. Wojewoda Podlaski podpisał obwieszczenie, w którym podał do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz MSWiA dotyczące wprowadzonego stanu wyjątkowego,
- 4 października 2021 r. zamieszczono obszerną informację o możliwości ubiegania się o rekompensatę i odszkodowanie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego. (akta kontroli str. 90-117)

1.3. W dniu 6 października 2021 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Wojewodą Podlaskim a Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku¹⁶ w sprawie współdziałania w zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 roku¹⁷. Zgodnie z postanowieniami porozumienia, współdziałanie miało polegać na udzieleniu pomocy Wojewodzie Podlaskiemu podczas realizacji zadań przewidzianych *ustawą o rekompensacie* przez pracowników i funkcjonariuszy IAS m.in. w zakresie:

- opracowania wzoru wniosku o rekompensatę wraz z określeniem przykładowych dokumentów potwierdzających informacje o średnim miesięcznym przychodzie wnioskodawcy,
- ustalenia i przekazania listy przedsiębiorców świadczących m.in. usługi hotelarskie, w zakresie gastronomii, prowadzących działalność organizatora turystyki, pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego, wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego, a także prowadzących działalność gospodarczą lub realizujących usługi na obszarze objętym wprowadzonym stanem wyjątkowym,
- zleconych przez Wojewodę kontroli, o których mowa w art. 3 ust. 5 *ustawy o rekompensacie*, w celu weryfikacji przychodów wykazywanych przez wnioskodawców ubiegających się o rekompensatę.

Strony porozumienia ustaliły również, że potwierdzenie zgodności przychodów z przedłożonymi przez wnioskodawców dokumentami, jak również czynności kontrolne przeprowadzać będą wyznaczeni pracownicy i funkcjonariusze IAS na wniosek Wojewody Podlaskiego. Potwierdzenie ma nastąpić w terminie trzech dni roboczych, od daty przekazania przez Wojewodę Dyrektorowi IAS wniosku podmiotu. Natomiast w razie konieczności przeprowadzenia kontroli, Wojewoda Podlaski będzie mógł zlecić IAS przeprowadzenie kontroli, na podstawie odrębnego pisma. (akta kontroli str. 118-122)

1.4.1. W związku z wprowadzeniem w życie *rozporządzenia z 2 września 2021 r.* do Wojewody Podlaskiego wpływały głównie wnioski i petycje podmiotów gospodarczych działających w strefie objętej stanem wyjątkowym, a także wniosek powiatu sokólskiego oraz petycja Podlaskiej Izby Rolniczej. Na przykład:

- a. W piśmie z 21 października 2021 r. grupa czterech przedsiębiorców wystąpiła z petycją o skierowanie do Rady Ministrów wniosku w sprawie podjęcia działań na szczeblu Unii

¹⁶ Dalej: IAS.

¹⁷ Porozumienie weszło w życie z dniem 7 października 2021 r. i zostało zawarte do czasu zakończenia realizacji wniosków o przyznanie rekompensaty przez Wojewodę Podlaskiego.

Europejskiej bądź nietraktowanie wypłacanych rekompensat na podstawie *ustawy o rekompensacie* jako pomocy publicznej albo istotne podniesienie limitu de minimis.

- b. Powiat sokólski pismem z 5 października 2021 r. wystąpił z wnioskiem o zabezpieczenie i przekazanie środków finansowych w wysokości 17.518,8 tys. zł na odtworzenie infrastruktury drogowej, która została wyeksploatowana przez poruszający się sprzęt wojskowy po drogach powiatowych i gminnych.
- c. Zarząd Podlaskiej Izby Rolniczej 22 września 2021 r. wystąpił z petycją o objęcie pomocą oraz przyznanie rekompensat finansowych rolnikom poszkodowanym w wyniku stanu wyjątkowego.

Wojewoda Podlaski poinformował wymienione podmioty o sposobie załatwienia wniesionych petycji oraz wniosku. W dniu 26 października 2021 r. Wojewoda skierował do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸ pismo, w którym przedstawił problemy sygnalizowane przez samorządy, organizacje rolnicze i przedsiębiorców. Do pisma zostały załączone petycje grupy czterech przedsiębiorców i Zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej oraz wnioski powiatu sokólskiego. Poza pismem z 26 października 2021 r., Wojewoda Podlaski wystąpił do Ministerstwa Rozwoju i Technologii¹⁹ oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie informacji, na jakim etapie są prace związane z przygotowaniem Tarczy dla Pogranicza i kiedy stosowne akty umożliwią rozpoczęcie realizacji zadań, przypisanych ustawowo, zarówno Polskiemu Funduszowi Rozwoju S. A²⁰, jak i wojewodom²¹.

(akta kontroli str. 212-302)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski otrzymywał do wiadomości m in.:

- pisma przedsiębiorców, skierowane do Prezesa Rady Ministrów oraz PFR,
- pismo Starosty Hajnowskiego, skierowane do Prezesa Rady Ministrów,
- list Prezesa Business Centre Club, skierowane na ręce Prezesa Rady Ministrów,
- pismo posła do Parlamentu Europejskiego skierowane do MRiT oraz interpelację posła na Sejm RP skierowaną do MSWiA.

(akta kontroli str. 212-302)

1.4.2. W okresie objętym kontrolą, Urząd przekazywał do MRiT dla potrzeb opracowania Tarczy dla Pogranicza następujące opinie, uwagi oraz dane:

- a. Informacje dotyczące udzielonego dotychczas przedsiębiorcom wsparcia w ramach *ustawy o rekompensacie*.
- b. Opinie do projektu programu Tarcza dla Pogranicza, projektu zasad do tego programu, projektu decyzji wojewody o przyznaniu wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza oraz projektu wniosku o udzielenie wsparcia finansowego. Do wymienionych dokumentów Wojewoda nie wniósł uwag. W wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału stwierdziła: *W dniu 29 kwietnia 2022 r. na skrzynkę elektroniczną pracowników m.in. PUV wpłynął z MRiT e-mail przekazujący projekt zmiany ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (dalej: ustawa o SIR) oraz projekt założeń Programu rządowego Tarcza dla Pogranicza. Niespełna cztery dni wcześniej przekazany został m.in. Wojewodzie Podlaskiemu projekt umowy o realizację Programu rządowego Tarcza dla Pogranicza do zaopiniowania, w odniesieniu do którego Wojewoda wniósł szereg uwag dotyczących podstawowych jego założeń. Zakwestionowano przede wszystkim zasadność przekazania wojewodom do realizacji Programu Tarcza dla Pogranicza, tj. art. 21a ustawy o SIR, w którym wskazano, że „Rada Ministrów może powierzyć realizację rządowego programu wsparcia finansowego PFR, natomiast PFR może (nie jest to obligatoryjne) zawrzeć z wojewodami, na obszarze właściwości których wprowadzono czasowy zakaz przebywania porozumienie dotyczące obsługi wsparcia finansowego”, w kontekście ilości podmiotów, które z założenia byłyby objęte programem, zakresu zadań przypisanych wojewodzie, zakresu odpowiedzialności wojewody pomimo braku narzędzi do prawidłowej weryfikacji danych programowych, a także samego faktu przypisania wojewodzie nowych zadań, podczas gdy PFR jest już instytucją wyspecjalizowaną i umocowaną ustawowo do*

¹⁸ Dalej: MSWiA.

¹⁹ Dalej: MRiT.

²⁰ Dalej: PFR.

²¹ Pismo z 4 kwietnia 2022 r. oraz 14 stycznia 2022 r.

realizacji tego rodzaju programów rządowych. Ponadto, zakwestionowano zasadność umocowania wojewody do obowiązku weryfikacji spełniania przez beneficjentów warunków programowych, w tym dokonania obliczeń należnej kwoty rekompensaty, podczas gdy wojewoda nie ma podstaw ani narzędzi do występowania do organów podatkowych, skarbowych, organów z zakresu ubezpieczeń społecznych, o pozyskanie danych niezbędnych do weryfikacji wniosków. Wskazano również, że z ww. umowy nie wynika zakres podmiotowy Programu – nie określono, czy dotyczy ogółu przedsiębiorców, czy też przedsiębiorców wskazanych w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o rekompensacie. Powyższe uwagi, niezależnie od formy pisemnej, zostały również przekazane MRiT oraz pozostałym uczestnikom, na spotkaniu roboczym online, które odbyło się w dniu 29 kwietnia 2022 r. Podobne uwagi przedstawił również Lubelski Urząd Wojewódzki. Na spotkaniu tym padły jednoznaczne stwierdzenia MRiT, że zgłoszone uwagi nie zmieniają założeń Programu dotyczących przekazania zadania wojewodom, rozłożenia zakresu obowiązków oraz odpowiedzialności pomiędzy wojewodów a PFR. Konsekwencją powyższego było przekazanie w dniu 29 kwietnia 2022 r. wojewodom projektu zmiany ustawy o SIR oraz założeń Programu rządowego Tarcza dla Pogranicza, w którym – poza wcześniej przekazanymi założeniami – wskazano beneficjentów, główne parametry Programu i okres jego trwania. Pozostawiono również wojewodom konieczność wypracowania zasad współpracy z innymi organami, np. ZUS, KAS, celem pozyskania koniecznych do udzielenia wsparcia informacji odnośnie beneficjentów. Powyższe dokumenty były analizowane przez wyznaczonych pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Programów Rządowych i Funduszy Europejskich oraz Zespołu Radców Prawnych PUW. Uznano, że brak jest celowości przekazywania kolejnych, tożsamych uwag do Programu, skoro poprzednie nie zostały przez MRiT uwzględnione. Ponadto, krótkie terminy i brak wiedzy odnośnie bieżącej kondycji finansowej przedsiębiorców z obszaru objętego stanem wyjątkowym i czasowym zakazem przebywania, nie pozwoliły na zweryfikowanie założeń Programu w zakresie mechanizmu obliczania wsparcia i potencjalnych kwot udzielonego przedsiębiorcom wsparcia. Radca prawny PUW nie wniósł również uwag do Programu. Analogiczna sytuacja miała miejsce w związku z przesłanym przez MRiT e-mailem w dniu 1 grudnia 2022 r. przekazującym zasady do Programu, nie różniące się znacznie od przekazanych wcześniej założeń.

- c. Uwagi do projektów umów dotyczących realizacji programu Tarcza dla Pogranicza. W uwagach z 2 maja 2022 r. Wojewoda Podlaski m.in. zauważył, że zapisy umowy, której stroną de facto nie jest, nakładają na Wojewodę odpowiedzialność za realizację wielu nowych zadań, bez określenia dodatkowego wynagrodzenia czy sposobu ich wykonania. Natomiast na rzecz PFR przewidziano wynagrodzenie oraz zwrot poniesionych kosztów przy jednoczesnym niewspółmiernie niskim obciążeniu zadaniami i odpowiedzialnością. Niepokojącymi są zapisy dotyczące odpowiedzialności wojewodów za właściwie jedyne zadania PFR – podpisywanie umów z beneficjentami (to wojewodowie odpowiadają za ich treść, poprawność, terminowość i rozpatrują reklamacje w tym obszarze). Podstawa nałożenia zadań w drodze umowy między MRiT, a PFR nie jest nam znana. Ponadto – nawet gdyby uznać, że nałożenie zadań w drodze przedmiotowej umowy będzie skuteczne – zwracam uwagę na bardzo nierówne pozycje PFR oraz Skarbu Państwa, którego de facto zadania będą realizować wojewodowie. Wojewoda zwrócił również uwagę na fakt, że najistotniejsze z punktu widzenia celowości i zasadności przekazania wojewodom do realizacji programu Tarcza dla Pogranicza jest art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 760 ze zm.) w którym wskazano, że Rada Ministrów może powierzyć realizację rządowego programu wsparcia finansowego PFR, natomiast PFR może (nie jest to obligatoryjne) zawrzeć z wojewodami, na obszarze właściwości których wprowadzono czasowy zakaz przebywania porozumienie dotyczące obsługi wsparcia finansowego. W kontekście ilości podmiotów, które byłyby objęte programem (zaledwie 8 podmiotów z województwa podlaskiego i 4 podmioty z województwa lubelskiego, które w obecnej chwili przekroczyły limit pomocy de minimis, bądź za chwilę przekroczą limit – przy założeniu, że czasowy zakaz przebywania trwać będzie do 30 czerwca br. i nie zostanie przedłużony), zakres zadań przypisanych wojewodzie w przesłanej umowie, zakres odpowiedzialności wojewody pomimo braku narzędzi do prawidłowej weryfikacji danych programowych, nieporównywalne

doświadczenie wojewodów i PFR w przedmiotowym zakresie, dostęp do danych w różnych systemach etc. wskazuje, że należałoby ponownie rozważyć, czy zasadnym jest przypisanie wojewodzie nowych zadań, podczas gdy PFR jest już instytucją wyspecjalizowaną i umocowaną ustawowo do realizacji tego rodzaju programów rządowych. Co więcej, należy zastanowić się, czy w świetle art. 21a ustawy o systemie instytucji rozwoju zasadnym, a nawet możliwym (mając na uwadze intencje ustawodawcy) jest przekazanie całego ustawowo przypisanego PFR zadania wojewodom.

(akta kontroli str. 154-209)

1.4.3.1. Po zniesieniu 30 czerwca 2022 r. czasowego zakazu przebywania, Wojewoda Podlaski rozporządzeniami²² wydanymi na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej²³, wprowadził na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2022 r. zakaz przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi na dwóch odcinkach. W każdym przypadku, Wojewoda wydał wymienione akty prawa miejscowego na pisemny wniosek Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku²⁴. W uzasadnieniach wniosków Komendant wskazywał m.in. na utrzymywanie się zwiększonej presji migracyjnej oraz prowadzeniem prac związanych z budową bariery elektronicznej i wysokim kosztem wykonania tej bariery, a także koniecznością zapobiegania kradzieżom i dewastacji elementów bariery. Wojewoda Podlaski o wydanych rozporządzeniach w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej informował Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej²⁵, Wojewoda Podlaski niezwłocznie przekazał rozporządzenia MSWiA. Ponadto, problematyka dotycząca wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej była omawiana 22 czerwca 2022 r. na posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 303-357)

1.4.3.2. W związku z wyznaczeniem od 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego i następnie obszaru czasowego zakazu przebywania, Wojewoda Podlaski podejmował następujące działania, głównie o charakterze prawnym i organizacyjnym. I tak:

- a. W dniu 1 września 2021 r. Wojewoda zorganizował spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele wybranych jednostek organizacyjnych Urzędu oraz niektórych służb, inspekcji i straży (Komendy Wojewódzkiej Policji, Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Białymstoku, Pierwszej Podlaskiej Brygady Obrony Terytorialnej). W podsumowaniu spotkania wskazano m.in. na:
- podjęcie działań i współpracy w zakresie jak najszybszego rozpropagowania wśród ludności informacji o wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych,
 - należyte oznaczenie strefy objętej stanem wyjątkowym,
 - wykorzystanie podległych Wojewodzie służb, inspekcji i straży, w szczególności do dystrybucji obwieszczeń i tablic informacyjnych,
 - wsparcie działań straży granicznej przez 300 funkcjonariuszy policji z terenu całej Polski oraz żołnierzy żandarmerii wojskowej,
 - zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców (szczególnie tych z branży turystycznej) w prowadzone działania, co pozwoli na ograniczenie gospodarczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,

²² Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2772) i rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3723, ze zm.).

²³ Dz. U. poz. 1992, ze zm.

²⁴ Z 13 czerwca 2022 r., 18 sierpnia 2022 r. i 21 listopada 2022 r.

²⁵ Dz. U. Nr 222, poz. 1754.

- potrzebę wsparcia działań Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Białymstoku.
- b. W dniu 2 września 2021 r. zostało zorganizowane spotkanie Wojewody oraz kierownictwa MSWiA z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, które znalazły się w strefie objętej czasowym zakazem przebywania. Tematem spotkania było wprowadzenie stanu wyjątkowego na części obszaru województwa podlaskiego.
- c. W siedzibie Urzędu 3 września 2021 r. odbyło się doraźne posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, które w całości poświęcone było omówieniu sytuacji związanej z ogłoszeniem stanu wyjątkowego na części województwa podlaskiego.
- d. W dniu 6 września 2021 r. dyżurny Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego zwrócił się z prośbą do jednostek samorządu terytorialnego objętych zasięgiem strefy czasowego zakazu przebywania o dokonanie weryfikacji lokalizacji tablic informujących o strefie obowiązującego stanu nadzwyczajnego.
- e. Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej 23 sierpnia 2021 r. skierował do Wojewody wnioski w sprawie wydania rozporządzenia wprowadzającego zakaz przebywania na wybranych odcinkach pasa drogi granicznej oraz wprowadzenia w formie rozporządzenia przepisów porządkowych obowiązujących w pasie drogi granicznej i strefie nadgranicznej na terenie województwa podlaskiego. W dniu 1 września 2021 r. Wojewoda Podlaski wydał rozporządzenie Nr 7/2021 w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na całym odcinku pasa drogi granicznej²⁶. (akta kontroli str. 366-379)

1.4.4. W Urzędzie nie były prowadzone analizy, ani nie były przedkładane żadne dane i opinie dotyczące projektu *ustawy o rekompensacie*. (akta kontroli str. 210)

1.4.5. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie zgłaszał propozycji zmian do *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*, ani do *ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju*²⁷. (akta kontroli str. 210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do udzielania wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania.

W strukturze Urzędu wskazano komórki organizacyjne realizujące zadania związane z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań oraz wsparcia finansowego w ramach *Tarczy dla Pogranicza*. Niezwłocznie opracowano procedury i wzory dokumentów niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz udostępniono je na stronach internetowych Urzędu. Prawidłowo ustalono zasady współdziałania z IAS w zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat. Urząd niezwłocznie przeprowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez przedsiębiorców, osoby fizyczne, ale również przez gminy i powiaty województwa podlaskiego z możliwościami uzyskania odszkodowania lub rekompensaty.

OBSZAR

2. Udzielanie wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania

Opis stanu faktycznego

2.1. Do Urzędu do 30 kwietnia 2023 r. od 27 podmiotów wpłynęło 28 wniosków o odszkodowanie w trybie *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych* oraz 752 wniosków o rekompensaty, w tym:

- 715 wniosków od 157 podmiotów o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie*,
- 37 wniosków od 22 podmiotów o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*.

Żaden z 28 wniosków o przyznanie odszkodowania nie został przez Wojewodę Podlaskiego uwzględniony, co szerzej opisano w pkt. 2.2.1.2. wystąpienia pokontrolnego. Z kolei

²⁶ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3269.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2183, ze zm.

w przypadku wniosków o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* Wojewoda Podlaski:

- w 36 sprawach nie przyznał rekompensaty, co szerzej opisano w pkt. 2.2.1.2. wystąpienia pokontrolnego,
- w ośmiu przypadkach rekompensatę przyznał za część wnioskowanego okresu, co również szerzej opisano w pkt. 2.2.1.2. wystąpienia pokontrolnego,
- w 671 sprawach rekompensatę przyznał za cały wnioskowany okres.

Natomiast w przypadku wniosków o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* Wojewoda Podlaski:

- w 16 sprawach nie przyznał rekompensaty, co szerzej opisano w pkt. 2.2.2. wystąpienia pokontrolnego,
- w siedmiu przypadkach rekompensatę przyznał za część wnioskowanego okresu, a w 14 sprawach za cały wnioskowany okres, co szerzej opisano w pkt. 2.4. wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 381-422)

Do 30 kwietnia 2023 r. Wojewoda Podlaski wydał 700 decyzji przyznających rekompensaty na podstawie *ustawy o rekompensacie*. Kwota przyznanych rekompensat wyniosła 23.441,1 tys. zł. Rekompensaty przyznano 149 podmiotom, w tym:

- 96 podmiotom na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* przyznano rekompensaty w łącznej wysokości 12.838,6 tys. zł za cały okres obowiązywania stanu wyjątkowego a następnie czasowego zakazu przebywania na części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, tj. za 302 dni,
- 10 wnioskodawcom rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* przyznano w łącznej kwocie 417,5 tys. zł za pełny okres prowadzenia działalności na obszarze objętym stanem wyjątkowym a następnie czasowym zakazem przebywania, tj. za okres od 121 do 263 dni,
- 22 podmiotom rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* przyznano w łącznej kwocie 880,6 tys. zł zgodnie ze złożonymi wnioskami, tj. za okres od 29 do 301 dni obowiązywania stanu wyjątkowego a następnie czasowego zakazu przebywania,
- ze względu na limit pomocy de minimis ośmiu podmiotom przyznano rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* w kwocie 6.991,9 tys. zł za okres od 29 do 267 dni obowiązywania stanu wyjątkowego i następnie czasowego zakazu przebywania, a potencjalna kwota niewypłaconych rekompensat z powodu limitu pomocy de minimis wyniosła około 20.785,2 tys. zł.
- 13 wnioskodawcom rekompensaty przyznano na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* w wysokości 2.312,5 tys. zł za okres od 86 do 302 dni obowiązywania stanu wyjątkowego a następnie czasowego zakazu przebywania.

(akta kontroli str. 381-422)

Wnioskodawcy z uzyskanymi rekompensatami na podstawie art. 1 i 2a *ustawy o rekompensacie* prowadzili działalność na terenie 19 miejscowości²⁸ z 115 objętych stanem wyjątkowym a następnie czasowym zakazem przebywania na terenie województwa podlaskiego. Prowadzili oni działalność w zakresie gastronomi (18 podmiotów), gastronomi oraz wypożyczania sprzętu turystycznego i rekreacyjnego (dwa), hotelarstwa (16), hotelarstwa i gastronomi (sześć), hotelarstwa i gastronomi oraz organizatora turystyki (jeden), hotelarstwa oraz wypożyczania sprzętu turystycznego i rekreacyjnego (jeden), organizatora turystyki (trzech), pilota wycieczek i przewodnika turystycznego (13), pilota wycieczek i przewodnika turystycznego oraz wypożyczania sprzętu turystycznego i rekreacyjnego (jeden), przewodnika turystycznego (pięciu), wypożyczania sprzętu turystycznego i rekreacyjnego (trzech). Ponadto 67 wnioskodawców było rolnikami świadczącymi usługi hotelarskie.

²⁸ Białowieża (106 prowadzących działalność), Kruszyniany (pięciu), Krynki (trzech), Kuźnica (trzech), Gruszki (dwóch), Kundzicze (dwóch), Łapicze (dwóch), Białowieża i Kruszyniany (jeden), Bobrówka, Czeremcha, Dworczyso, Górny Gród, Lipiny, Narejki, Nowosady, Podolany, Pohulanka, Starzyna, Topiło, Zamosze (po jednym).

Z kolei podmioty z uzyskanymi rekompensatami na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* prowadzili działalność na terenie sześciu miejscowości²⁹. Prowadzili oni działalność w zakresie agencji celnych (cztery podmioty z Kuźnicy), handlu detalicznego towarami regionalnymi lub pamiątkami (dwa), organizacji szkoleń (jeden), przewodnika turystycznego działającego na umowę zlecenia (jeden), usług pralniczych (jeden), wynajmu i zarządzania nieruchomościami (jeden), wynajmu domu lub pokoi (dwóch). Jeden podmiot był związkiem religijnym. (akta kontroli str. 381-422)

2.2.1.1. Jak wykazała kontrola NIK, w blisko 54% sprawach głównymi przesłankami, na podstawie których Wojewoda odmawiał wnioskującym przyznania odszkodowania były brak straty majątkowej oraz brak związku przyczynowego między powstałą szkodą (wyrządzoną przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych), a wprowadzeniem ograniczeń wynikających ze stanu wyjątkowego. Natomiast w przypadku rekompensat były to przede wszystkim: brak wpisu obiektu do ewidencji obiektów hotelarskich, prowadzenie działalności w zakresie nie wskazanym w art. 1 lub 2a *ustawy o rekompensacie*, brak wpisu przedsiębiorcy do rejestru organizatorów turystyki, prowadzenie działalności poza terenem objętym stanem wyjątkowym, co zostało szerzej opisane w pkt 2.2.1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.1011-1012)

Spśród 28 wniosków o odszkodowania, jeden został przez spółkę cywilną wycofany bez podania przyczyny. Spółka prowadziła sklep z pamiątkami w mieście Hajnówka. Z kolei w przypadku 752 wniosków o rekompensaty, sześć z nich zostało przez przedsiębiorców wycofanych, co szerzej opisano w pkt 2.2.1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wszyscy przedsiębiorcy prowadzili działalność gospodarczą (usługi hotelarskie, gastronomiczne, czy też w zakresie organizacji turystyki) na terenie Białowieży.

(akta kontroli str. 1017-1021 i 1025-1026)

W związku z rozstrzygnięciami Wojewody Podlaskiego w sprawach o odszkodowanie lub rekompensatę, strony postępowań złożyły do sądu powszechnego ogółem 20 pozwów³⁰, w tym: siedem pozwów dotyczyło odszkodowań, a 13 rekompensat (dziewięć – art. 1 *ustawy o rekompensacie*, cztery – art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*). Zasadniczymi przyczynami wniesienia powództwa były: odmowa przyznania odszkodowania za straty wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach, odmowa przyznania rekompensaty ze względu na brak wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich, czy też odmowa przyznania rekompensaty uznaniowej, pomimo spadku przychodów spółki. Rozstrzygnięcia sądów powszechnych w tych 20 sprawach zostały opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.2.1.2. i pkt 2.2.2. (akta kontroli str. 1029-1030)

2.2.1.2. Jak już podano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego do 30 kwietnia 2023 r. od 27 podmiotów wpłynęło 28 wniosków o odszkodowania w trybie *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*. Żaden z tych 28 wniosków nie został przez Wojewodę Podlaskiego uwzględniony. Analiza wszystkich wymienionych 28 postępowań administracyjnych wykazała, że:

- we wszystkich postępowaniach przestrzegano zasad ogólnych określonych w przepisach *KPA*, tj.: zasady prawdy obiektywnej (art. 7), zasady współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b), zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8), zasady informowania stron, zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10), zasady przekazywania (art. 11), zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12) i zasady pisemności postępowania (art. 14),
- wszystkie decyzje zawierały składniki wyszczególnione w art. 107 *KPA*,
- w każdej z tych spraw, Wojewoda Podlaski w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, stosownie do przepisu art. 77 § 1 *KPA*,
- w 27 z 28 sprawach wnioski o przyznanie odszkodowania spełniały przesłanki określone w art. 4 ust. 2 pkt 1-5 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*,

²⁹ Kuźnica (czterech prowadzących działalność), Białowieża (trzech), Kruszyniany (dwóch), Białowieża i Kruszyniany (jeden), Czeremcha, Hajnówka i Jałówka (po jednym).

³⁰ W jednym przypadku powództwo zostało wycofane.

- w 15 (z 28) sprawach nie stwierdzono istnienia przesłanek z art. 2 ust. 1 i 2 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*, przemawiających za udzieleniem odszkodowania, przy czym:
 - w 10 sprawach odmowę przyznania odszkodowania uzasadniano brakiem straty majątkowej; w decyzjach wskazywano m.in., że w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego roszczenie o odszkodowanie przysługuje każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego, co praktyce oznacza, iż odszkodowanie nie przysługuje podmiotom, które poniosły szkodę majątkową w postaci tzw. utraconych korzyści,
 - w pięciu sprawach odmowę przyznania odszkodowania uzasadniano brakiem związku przyczynowego między powstałą szkodą (wyrządzoną przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych), a wprowadzeniem ograniczeń wynikających ze stanu wyjątkowego; w tych decyzjach Wojewoda wskazał, że wnioskodawca nie udowodnił w sposób jednoznaczny, ani nie uprawdopodobnił związku przyczynowego między powstałą szkodą, a wprowadzeniem ograniczeń wynikających ze stanu wyjątkowego,
- w ośmiu sprawach Wojewoda wydał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 61a § 1 i 2 *KPA*), a przesłankami uzasadniającymi wydanie postanowienia były m.in: wniosek dotyczył okresu nieobjętego stanem nadzwyczajnym, wnioskodawca nie posiadał legitymacji do wszczęcia postępowania,
- w trzech sprawach Wojewoda wydał decyzję umarzającą postępowanie administracyjne (art.105 § 1 *KPA*) bowiem w tych postępowaniach nie był organem właściwym do orzekania,
- w jednej sprawie zawiadomiono stronę o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania (art. 64 § 2 *KPA*), bowiem strona nie uzupełniła braków formalnych wniosku,
- w jednej sprawie Wojewoda wydał decyzję umarzającą postępowanie administracyjne (art.105 § 1 *KPA*) z powodu wycofania wniosku bez podania przyczyny,
- w siedmiu sprawach strony wniosły powództwa do sądu powszechnego, z których dwa zostały oddalone, w jednej sprawie sąd rejonowy zarządził zwrot pozwu, a w kolejnej uwzględnił powództwo; apelacja Wojewody nie została do 30 kwietnia 2023 r. rozpatrzona; w pozostałych trzech sprawach rozstrzygnięcia do 30 kwietnia 2023 r. nie zapadły,
- wszystkie decyzje zostały wydane w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku, co było zgodne z przepisem art. 5 ust. 4 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*.

(akta kontroli str. 1011-1012 i 1017-1021)

Z kolei w przypadku wniosków o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 1 lub art. 2a *ustawy o rekompensacie* Wojewoda Podlaski:

- w 36 sprawach nie przyznał rekompensaty,
- w ośmiu przypadkach rekompensatę przyznał za część wnioskowanego okresu.

Szczegółowa analiza tych 44 postępowań administracyjnych wykazała, że:

- we wszystkich 44 postępowaniach przestrzegano zasad ogólnych określonych w przepisach *KPA*, tj.: zasady prawdy obiektywnej (art. 7), zasady współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b), zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8), zasady informowania stron, zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10), zasady przekazywania (art. 11), zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12) i zasady pisemności postępowania (art. 14),
- wszystkie decyzje zawierały składniki wyszczególnione w art. 107 *KPA*,
- w każdej z tych spraw, Wojewoda Podlaski w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, stosownie do przepisu art. 77 § 1 *KPA*,
- w 43 z 44 sprawach rozstrzygnięcia podjęto na podstawie kompletnych wniosków o udzielenie rekompensat, zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 *ustawy o rekompensacie*,
- zgodnie z art. 3 ust. 5 *ustawy o rekompensacie*, w sprawach dotyczących 10 podmiotów zlecono IAS weryfikację informacji o wykazanych przychodach na potrzeby ustalenia wysokości rekompensaty,

- w 36 sprawach nie stwierdzono istnienia przesłanek z art. 1 ust. 1 i 2 *ustawy o rekompensacie* przemawiających za udzieleniem rekompensaty wskazując w uzasadnieniach decyzji m.in. na brak wpisu obiektu do ewidencji obiektów hotelarskich, prowadzenie działalności w zakresie niewskazanym w art. 1 lub 2a *ustawy o rekompensacie*, brak wpisu przedsiębiorcy do rejestru organizatorów turystyki, prowadzenie działalności poza terenem objętym stanem wyjątkowym,
- w ośmiu sprawach rekompensaty przyznano w części uprawnionym podmiotom, stosownie do przepisu art. 1 ust. 1 i 2 *ustawy o rekompensacie*; w tych przypadkach rekompensatę wyliczono w prawidłowej wysokości w oparciu o średni miesięczny przychód z czerwca, lipca i sierpnia 2021 roku i wypłacono w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji, zgodnie z art. 3 ust. 6 *ustawy o rekompensacie* w związku z art. 5 ust. 5 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*,
- 28 rozstrzygnięć wydano w 14 dniowym terminie wskazanym w art. 3 ust. 4 *ustawy o rekompensacie*; w pozostałych 16 sprawach rozstrzygnięcia wydano po upływie od 14 do 74 dni licząc od dnia złożenia wniosku, co spowodowane było głównie koniecznością zebrania i analizą materiałów dowodowych oraz oczekiwaniem na wyniki weryfikacji informacji o wykazanych przychodach przez IAS, o czym zgodnie z art. 36 KPA w każdym przypadku strony zostały zawiadomione, a nowe terminy załatwienia spraw zostały dotrzymane,
- w sześciu sprawach wnioskodawcy wycofali wnioski, przy czym: w czterech sprawach nie podając przyczyny, w jednej sprawie z uwagi na błędy formalne wniosku, a w kolejnej ze względu na zamiar złożenia jednego wniosku za cały okres obowiązywania stanu wyjątkowego; Wojewoda w tych sprawach wydał decyzję umarzającą postępowanie administracyjne (art.105 § 1 KPA),
- w dziewięciu sprawach strony wniosły powództwa do sądu powszechnego, z których cztery oddalono, w jednej sprawie sąd rejonowy zarządził zwrot pozwu, a w kolejnej sprawie uwzględnił powództwo; apelacja Wojewody nie została do 30 kwietnia 2023 r. rozpatrzona. W pozostałych trzech sprawach wniesione powództwa zostały uwzględnione przez sąd okręgowy. Apelacje od tych wyroków, wniesione przez Prokuraturę Generalną RP do sądu apelacyjnego, do 30 kwietnia 2023 r. nie zostały rozpatrzone.
(akta kontroli str. 1011-1012 i 1017-1021)

2.2.2. Jak opisano w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego w przypadku 16 wniosków Wojewoda Podlaski nie przyznał rekompensaty na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich tych przypadków stwierdzono.

- a. W jednej sprawie, zgodnie z art. 64 § 2 KPA, wniosek³¹ został pozostawiony bez rozpatrzenia z powodu braków formalnych mimo uprzedniego wezwania strony do ich uzupełnienia. Podmiot ten złożył kolejny wniosek o przyznanie rekompensaty na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*, który został uwzględniony przez Wojewodę Podlaskiego.
- b. W trzech przypadkach³², na podstawie art. 61a § 1 KPA, postanowieniami odmówiono wnioskodawcom wszczęcia postępowań administracyjnych z uwagi na przedawnienie roszczeń. Było to zgodne z art. 3 ust. 6 *ustawy o rekompensacie* w związku z art. 8 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*. W uzasadnieniu wydanych postanowień stwierdzono m.in., że roczny termin przedawnienia wskazany w art. 8 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych* liczony jest od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy dochowaniu należytej staranności mógł dowiedzieć się o powstaniu straty majątkowej. We wszystkich tych trzech sprawach wnioskodawcy złożyli zażalenia na wydane postanowienia. Postanowienia zostały utrzymane w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³¹ Wniosek został złożony przez związek religijny.

³² Wnioski złożyło dwóch przewodników działających na umowę zlecenia oraz koło gospodyń wiejskich.

- c. W 12 sprawach³³ decyzjami administracyjnymi odmówiono stronom przyznania rekompensat. W tych sprawach:
- rozstrzygnięcia podjęto na podstawie kompletnych wniosków o udzielenie rekompensat zawierających m.in. uzasadnienie ubiegania się o rekompensatę oraz oświadczenie o stanie majątkowym zawierającym informacje o średniorocznym wynagrodzeniu, posiadanym majątku nieruchomym i ruchomym, posiadanych papierach wartościowych (akcjach, obligacjach), wysokości otrzymanej pomocy publicznej, zobowiązaniach i wierzytelnościach,
 - zgodnie z art. 3 ust. 5 *ustawy o rekompensacie* w dziesięciu³⁴ przypadkach dotyczących ośmiu podmiotów zlecono Dyrektorowi IAS weryfikację informacji o wykazanych przychodach za okres czerwiec-sierpień 2021 roku na potrzeby ustalenia wysokości ewentualnej rekompensaty, który w przypadku sześciu podmiotów potwierdził ich prawidłowość, a w dwóch wskazał na inną wartość tych przychodów,
 - we wszystkich przypadkach podejmowano czynności dowodowe niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia spraw, zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy dotyczący sytuacji finansowej wnioskodawców pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*, co było zgodne z art. 7, art. 75, art. 77 i art. 80 *KPA*,
 - w żadnym przypadku nie stwierdzono istnienia przesłanek z art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* przemawiających za udzieleniem rekompensaty wskazując w uzasadnieniach decyzji m.in. na znaczną wysokość uzyskiwanych przychodów i dochodów, brak zaległości finansowych i innych zobowiązań, brak zmniejszenia przychodów, niski udział przychodów uzyskiwanych przed 2 września 2021 r. w obszarze objętym następnie czasowym zakazem przebywania w przychodach ogółem prowadzonej działalności, brak pogorszenia sytuacji finansowej podmiotu,
 - zgodnie z art. 10 *KPA* przed wydaniem wszystkich decyzji umożliwiono stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
 - żadnej decyzji nie wydano w 14 dniowym terminie wskazanym w art. 3 ust. 4 *ustawy o rekompensacie*, co spowodowane było głównie koniecznością zebrania i analizą materiałów dowodowych o czym, zgodnie z art. 36 *KPA*, w każdym przypadku strony zostały zawiadomione, a nowe terminy załatwienia spraw zostały dotrzymane,
 - w trzech sprawach strony wniosły powództwa do sądu powszechnego, które w jednym przypadku zostało oddalone, a rozstrzygnięcia w dwóch do 30 kwietnia 2023 r. nie zapadły. (akta kontroli str. 417-620)

2.3. Do 30 kwietnia 2023 r. Wojewoda Podlaski nie przyznał żadnego odszkodowania na podstawie *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*. (akta kontroli str. 381-412)

2.4. Jak opisano w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego Wojewoda Podlaski na podstawie art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* w siedmiu przypadkach przyznał rekompensatę za część wnioskowanego okresu, a w 14 sprawach za cały wnioskowany okres. Analiza dokumentacji wszystkich tych przypadków wykazała, że:

- rozstrzygnięcia podjęto na podstawie kompletnych wniosków o udzielenie rekompensat zawierających m.in. uzasadnienie ubiegania się o rekompensatę oraz oświadczenie o stanie majątkowym,
- zgodnie z art. 3 ust. 5 *ustawy o rekompensacie* we wszystkich sprawach dotyczących 13 podmiotów zlecono Dyrektorowi IAS weryfikację informacji o wykazanych przychodach na potrzeby ustalenia wysokości rekompensaty, który w przypadku sześciu podmiotów potwierdził ich prawidłowość, a w siedmiu wskazał na inną wartość przychodów,
- we wszystkich przypadkach podejmowano czynności dowodowe niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia spraw, zebrano

³³ Cztery wnioski dotyczyły agencji celnych, dwa przewodników turystycznych działających na umowę zlecenie, dwa sprzedaży detalicznej w niewyspecjalizowanych sklepach i po jednym organizacji konferencji (szkoleń, imprez firmowych), łowiectwa, sprzedaży walut.

³⁴ W dwóch sprawach dotyczących dwóch podmiotów kontrola nie była obligatoryjna.

i rozpatrzono materiał dowodowy dotyczący sytuacji finansowej wnioskodawców pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie*, co było zgodne z art. 7, art. 75, art. 77 i art. 80 *KPA*,

- zgodnie z art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* w każdej sprawie uzyskano zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wypłatę rekompensaty,
- we wszystkich sprawach, w odróżnieniu od przypadków opisanych w pkt. 2.2.2 wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono istnienie przesłanek określonych w art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* i przemawiających za udzieleniem rekompensaty, wskazując w uzasadnieniach decyzji m.in. na brak przychodów z prowadzonej działalności przy ponoszeniu kosztów jej utrzymania, utratę lub znaczny spadek przychodów z działalności gospodarczej oraz istniejące zobowiązania, utratę przychodów stanowiących główne źródło dochodów, utratę przychodów połączoną z ciężką sytuacją majątkową ze względu na istniejące zobowiązania, znaczny spadek przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej i związaną z tym stratą finansową,
- w siedmiu przypadkach odmówiono przyznania rekompensaty za część wnioskowanego okresu, co uzasadniono: wysokością przychodów osiągniętych w tych okresach, w tym porównywalnymi z analogicznymi okresami lat poprzednich (w czterech przypadkach); przyznaniem rekompensaty za jeden dzień decyzją wcześniejszą (w jednej sprawie); małym prawdopodobieństwem osiągnięcia przychodów w tym okresie, co w jednej sprawie uzasadniono historią wynajmu domu w latach poprzednich, a w innej historią zleceń na świadczenie usług przewodnika turystycznego,
- w jednej z siedmiu wyżej opisanych spraw strona wniosła powództwo do sądu powszechnego, które do 30 kwietnia 2023 r. nie zostało rozpoznane,
- zgodnie z art. 10 *KPA* przed wydaniem wszystkich decyzji umożliwiono stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
- żadnej decyzji nie wydano w 14 dniowym terminie wskazanym w art. 3 ust. 4 *ustawy o rekompensacie*, co spowodowane było głównie koniecznością zebrania i analizą materiałów dowodowych, oczekiwaniem na uzyskanie zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wypłatę rekompensaty (od trzech do 44 dni), oczekiwaniem na wyniki weryfikacji informacji o wykazanych przychodach przez Dyrektora IAS (od siedmiu do 21 dni), o czym zgodnie z art. 36 *KPA* w każdym przypadku strony zostały zawiadomione, a nowe terminy załatwienia spraw zostały dotrzymane,
- we wszystkich przypadkach rekompensatę wyliczoną w prawidłowej wysokości w oparciu o średni miesięczny przychód z czerwca, lipca i sierpnia 2021 roku wypłacono w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji, zgodnie z art. 3 ust. 6 *ustawy o rekompensacie* w związku z art. 5 ust. 5 *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*,
- zgodnie z art. 5 ust. 3 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*³⁵ we wszystkich sprawach wydano wnioskodawcom zaświadczenie stwierdzające, że udzielona rekompensata jest pomocą de minimis,
- wszystkie wyżej opisane zaświadczenia o pomocy de minimis wydano z dniem decyzji udzielającej rekompensaty, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie*³⁶,
- we wszystkich sprawach wysokość pomocy de minimis wyliczono zgodnie z art. 11 ust. 3 *ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej*,
- zgodnie z art. 32 ust 1 i ust. 10 *ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej* we wszystkich sprawach sporządzano i przedstawiono (przez teletransmisję danych w postaci elektronicznej z wykorzystaniem formularzy zamieszczonych w aplikacji SHRIMP) Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej,

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 702. Ustawa zwana dalej *ustawą o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej*.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 350. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 marca 2007 r.*

- wszystkie wyżej opisane sprawozdania przekazano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie określonym § 6 ust. 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych*³⁷.

(akta kontroli str. 417-422, 621-896)

2.5. Do 30 kwietnia 2023 r. Wojewoda Podlaski wydał 700 decyzji przyznających rekompensaty na podstawie ustawy o rekompensacie. Kwota przyznanych rekompensat wyniosła 23.441,1 tys. zł. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 20 losowo wybranych postępowań administracyjnych, zakończonych przyznaniem rekompensaty na łącznie 2.089,6 tys. zł podmiotom wskazanym w art. 1 i 2a ustawy o rekompensacie. I tak:

- Wojewoda Podlaski we wszystkich postępowaniach przestrzegał zasad ogólnych określonych w przepisach KPA, tj.: zasady prawdy obiektywnej (art. 7), zasady współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b), zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8), zasady informowania stron, zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10), zasady przekazywania (art. 11), zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12) i zasady pisemności postępowania (art. 14),
- wszystkie decyzje zawierały składniki wyszczególnione w art. 107 KPA.
- w każdej z tych spraw, Wojewoda w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, stosownie do przepisu art. 77 § 1 KPA,
- w każdej sprawie rozstrzygnięcia podjęto na podstawie kompletnych wniosków o udzielenie rekompensat, zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o rekompensacie,
- stosownie do przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o rekompensacie, w sprawach dotyczących 17 podmiotów zlecono IAS weryfikację informacji o wykazanych przychodach na potrzeby ustalenia wysokości rekompensaty, który w przypadku dziewięciu podmiotów potwierdził ich prawidłowość, a w ośmiu wskazał na inną wartość przychodów,
- w przypadku trzech podmiotów (rolników prowadzących usługi hotelarskie) nie zlecano IAS przeprowadzenia kontroli; w tych sprawach wydano rozstrzygnięcia na podstawie materiałów źródłowych załączonych do wniosków o przyznanie rekompensaty, tj.: ewidencji sprzedaży, faktur VAT, rejestru sprzedaży miejsc noclegowych, zestawienia przychodów z tytułu świadczonych usług za czerwiec, lipiec i sierpień 2021 r.,
- we wszystkich sprawach rekompensaty przyznano uprawnionym podmiotom, stosownie do przepisu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o rekompensacie,
- we wszystkich przypadkach rekompensatę wyliczono w prawidłowej wysokości w oparciu o średni miesięczny przychód z czerwca, lipca i sierpnia 2021 roku i wypłacono w terminie trzydziestu dni, licząc od dnia doręczenia decyzji, co było zgodne z art. 3 ust. 6 ustawy o rekompensacie w związku z art. 5 ust. 5 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych,
- 15 z 20 decyzji wydano w 14 dniowym terminie określonym w art. 3 ust. 4 ustawy o rekompensacie,
- w pięciu sprawach decyzje wydano po upływie 14 do 30 dni, licząc od dnia złożenia wniosku, co spowodowane było głównie koniecznością zebrania i analizą materiałów dowodowych oraz oczekiwaniem na wyniki weryfikacji informacji o wykazanych przychodach przez IAS, o czym zgodnie z art. 36 KPA w każdym przypadku strony zostały zawiadomione, a nowe terminy załatwienia spraw zostały dotrzymane.

(akta kontroli str. 1013-1016 i 1022-1024)

2.6. Na podstawie analizy ww. 20 spraw ustalono, że Wojewoda Podlaski rzetelnie wywiązał się z obowiązków związanych z udzieleniem pomocy de minimis. I tak:

³⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 sierpnia 2008 r.*

- zgodnie z art. 5 ust. 3 *ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej*, we wszystkich sprawach wydano wnioskodawcom zaświadczenie stwierdzające, że udzielona rekompensata jest pomocą de minimis,
- w każdej z tych spraw zaświadczenia o pomocy de minimis wydano z dniem decyzji udzielającej rekompensaty, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z 20 marca 2007 r.*,
- we wszystkich sprawach wysokość pomocy de minimis wyliczono zgodnie z art. 11 ust. 3 *ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej*,
- zgodnie z art. 32 ust 1 i ust. 10 *ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej* we wszystkich sprawach sporządzano i przedstawieniowo (przez teletransmisję danych w postaci elektronicznej z wykorzystaniem formularzy zamieszczonych w aplikacji SHRIMP) Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej,
- wszystkie wyżej opisane sprawozdania przekazano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie określonym w § 6 ust. 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 2008 r.* (akta kontroli str. 1013-1016 i 1022-1024)

2.7. W okresie objętym kontrolą Prezes Rady Ministrów nie występował do Wojewody Podlaskiego z prośbą o złożenie wniosku o zwiększenie środków z rezerwy ogólnej w trybie § 1a ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa*³⁸.

2.7.1. Natomiast Wojewoda Podlaski 25 października 2021 r. zawniósł do Prezesa Rady Ministrów o przyznaniu z rezerwy ogólnej na wypłaty w 2021 roku rekompensat i odszkodowań kwoty 10.692,4 zł. Zapotrzebowanie ustalono na podstawie art. 2 *ustawy o rekompensacie*, w oparciu o 43 wnioski (6.239,4 tys. zł), szacowane zapotrzebowanie „dużych” podmiotów, które jeszcze nie złożyły wniosków (4.230,0 tys. zł) i dwóch wniosków o odszkodowania (223,0 tys. zł). Wnioskowaną kwotę ujęto w uchwale Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2021 r.³⁹ Następnie sześcioma decyzjami Ministra Finansów plan wydatków na ten cel ustalono w wysokości 8.684,4 tys. zł. (akta kontroli str. 897-904)

W 2021 roku do PUW wpłynęło 229 wniosków, w tym 215 wniosków o wypłatę rekompensat i 14 o wypłatę odszkodowań. Do końca roku wydano 181 decyzji o przyznaniu rekompensat w wysokości 7.518,5 tys. zł. Pierwszej wypłaty w kwocie 37,4 tys. zł dokonano 16 listopada 2021 r., tj. dzień przed zwiększeniem decyzją Ministra Finansów wydatków na ten cel w budżecie dysponenta głównego i planie finansowym dysponenta III stopnia. Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁴⁰, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK P/22/001⁴¹, a wniosek pokontrolny zmierzający do wyeliminowania w Urzędzie przypadków wydatkowania środków na rekompensaty przed dokonaniem wymaganych zmian w planie finansowym sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym nr LBI.410.001.01.2022 z 14 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 381-412, 905-928)

Rekompensaty wypłacone w 2021 roku w kwocie 7.518,5 tys. zł stanowiły 70,3% środków ujętych we wniosku z 25 października 2021 r. i 86,6% planu zwiększonego decyzjami Ministra Finansów. Niewykorzystane środki (1.165,9 tys. zł) zostały na koniec roku pobrane z rachunku Urzędu przez Ministerstwo Finansów. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, w wyjaśnieniach

³⁸ Dz. U. poz. 500, ze zm.

³⁹ Uchwała nr 144/2021 w sprawie przyznania Wojewodzie Podlaskiemu oraz Wojewodzie Lubelskiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o finansach publicznych*.

⁴¹ Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 85/20 - województwo podlaskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 r. ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

złożonych w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r.⁴² wskazała, że na etapie składania zapotrzebowania do KPRM nie było danych pozwalających na bardziej precyzyjne oszacowanie potrzebnych środków. Ponieważ finansowanie miało nastąpić z rezerwy ogólnej, należało od razu zabezpieczyć całe środki, jakie ewentualnie mogły być wykorzystane do końca roku, gdyż w związku z ogromnym oczekiwaniem społecznym rekompensaty powinny być wypłacone jak najszybciej. W szczególności musiało to być zapewnione w ostatnim wniosku z 17 grudnia 2021 r. o zwiększenie planu wydatków. Uwzględniono w nim wydane decyzje, z których jeszcze nie wypłacono rekompensat (1.455,9 tys. zł), złożone wnioski jeszcze nierozpatrzone (1.504,6 tys. zł) i ewentualne kolejne wnioski podmiotów, którym rekompensaty wypłacono za mniej niż 3 miesiące (dotyczyło to kwoty 786,6 tys. zł). Nie było możliwości ustalić, jaką kwotę wykorzystamy do 31 grudnia 2021 r., gdyż nie wiedzieliśmy ile podmiotów złoży wnioski (i na jaką kwotę przychodów) oraz ile czasu potrwa ich weryfikacja, w tym kontrole prowadzone przez służby skarbowe. Nie było też możliwe przeanalizowanie bazy podmiotów uprawnionych do rekompensat, bowiem mogły ubiegać się o nie wszystkie podmioty prowadzące działalność na terenie objętym stanem wyjątkowym, niezależnie od miejsca jej zarejestrowania. (akta kontroli str. 931-932)

2.7.2. Z kolei o przyznaniu z rezerwy ogólnej na 2022 rok kwoty 10.840,7 tys. zł Wojewoda Podlaski zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów wnioskiem z 5 stycznia 2022 r. Kalkulacji kosztów również w tym przypadku dokonano na podstawie art. 2 ustawy o rekompensacie, mając na względzie m.in. liczbę dotychczas składanych wniosków przez uprawnione podmioty, ewentualne wnioski przedsiębiorców z terenu objętego czasowym zakazem przebywania oraz szacowaną wysokość odszkodowań. Kwota ta została ujęta w uchwale Rady Ministrów z 28 stycznia 2022 r.⁴³ Następnie 30 czerwca 2022 r. oraz 27 lipca 2022 r. Wojewoda Podlaski zwrócił się o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy w wysokości 6.000,0 tys. zł. W uzasadnieniu wniosków wskazano, że do 27 maja 2022 r. wydane zostały 322 decyzje opiewające na kwotę 9.237,4 tys. zł. Zwrócono też uwagę, że podmioty ubiegające się o rekompensaty niejednokrotnie osiągają przychody rzędu kilkuset tysięcy złotych oraz że wnioski składane są również przez podmioty nie korzystające dotychczas ze wsparcia. Rada Ministrów uchwala z 30 czerwca 2022 r.⁴⁴ oraz uchwala z 7 września 2022 r.⁴⁵ ustaliła wysokość ogólnej rezerwy z przeznaczeniem na wypłatę przez Wojewodę Podlaskiego rekompensat w kwocie 16.840,7 tys. zł. Na podstawie 38 decyzji Ministra Finansów plan wydatków PUW zwiększono do 15.726,5 tys. zł (co stanowiło 93,4% przyznanych środków z rezerwy). (akta kontroli str. 933-960)

W 2022 roku do PUW wpłynęło 546 wniosków, w tym 533 wnioski o wypłatę rekompensat i 13 o wypłatę odszkodowań, wydano zaś 515 decyzji o przyznaniu rekompensat⁴⁶ w wysokości 15.766,6 tys. zł, a wypłacono 15.726,5 tys. zł (wykorzystano 100% planu przeznaczanego na ten cel). Dwie rekompensaty (w kwotach 1,4 tys. zł i 75,3 tys. zł) przekazano przedsiębiorcom 1 i 2 lutego 2022 r., tj. ponownie przed zwiększeniem planu wydatków (3 lutego 2022 r.) decyzjami Ministra Finansów. Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK P/23/001⁴⁷, a wniosek pokontrolny zmierzający do wyeliminowania w Urzędzie przypadków wydatkowania środków na rekompensaty przed dokonaniem wymaganych zmian w planie finansowym sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym nr LBI.410.001.01.2023 z 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 381-412, 933-960)

⁴² Kontrola P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 roku w części 85/20 - województwo podlaskie oraz realizacja zadań nałożonych na Wojewodę w 2021 roku ustawą o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

⁴³ Uchwała nr 14/2022 w sprawie przyznania Wojewodzie Podlaskiemu oraz Wojewodzie Lubelskiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. oraz czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi.

⁴⁴ Uchwała nr 148/2022.

⁴⁵ Uchwała nr 185/2022.

⁴⁶ W tym dziewięć decyzji na podstawie wniosków złożonych w 2021 roku.

⁴⁷ Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/20 - województwo podlaskie.

2.7.3. Natomiast o przyznanie z rezerwy ogólnej na 2023 rok kwoty 1.000,0 tys. zł Wojewoda Podlaski wystąpił do Prezesa Rady Ministrów 16 stycznia 2023 r. W uzasadnieniu wskazał, że zdecydowana większość wniosków składana jest w oparciu o art. 3 ust. 8 *ustawy o rekompensacie* (na tej podstawie w 2022 roku wypłacono 2.169,2 tys. zł). Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 8 lutego 2023 r. zwrócił się do Wojewody Podlaskiego z prośbą o wskazanie sposobu oszacowania wnioskowanej kwoty (np. poprzez podanie liczby podmiotów uprawnionych do ubiegania się o rekompensaty) i złożenie oświadczenia w trybie art. 171 *ustawy o finansach publicznych*. W odpowiedzi z 15 lutego 2023 r. Wojewoda Podlaski poinformował, że nie dysponuje listą podmiotów gospodarczych uprawnionych do złożenia wniosku oraz przedstawił prognozowane wydatki w kwocie 1.000,0 tys. zł, na które składały się:

- 168,1 tys. zł na wypłaty przyznanych już rekompensat,
- 378,3 tys. zł na zabezpieczenie świadczenia jednemu z podmiotów za kolejny okres trwania ograniczeń, przy założeniu złożenia przez niego kolejnego wniosku,
- 453,6 tys. zł na zabezpieczenie przyszłych roszczeń przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie objętym ograniczeniami, w tym głównie agencji celnych; zwrócono uwagę, że w strefie objętej czasowym zakazem przebywania funkcjonuje kilkanaście takich podmiotów, z których do tej pory tylko pięć złożyło wnioski o przyznanie rekompensaty, co nie oznacza, iż pozostałe nie wystąpią o tego rodzaju pomoc w najbliższym czasie.

Wojewoda Podlaski oświadczył również, że wnioskowane środki nie będą przeznaczone na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych na podstawie art. 171 *ustawy o finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 964-974)

Zarządzeniem z 2 marca 2023 r.⁴⁸ Prezes Rady Ministrów przyznał Wojewodzie Podlaskiemu środki z rezerwy ogólnej w kwocie 1.000,0 tys. zł. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 17 i 31 marca 2023 r. plan wydatków na ten cel ustalono w wysokości 196,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 975-979)

W 2023 roku (do 30 kwietnia) do Urzędu wpłynęły cztery wnioski o wypłatę rekompensat oraz jeden o odszkodowanie. W tym okresie z tytułu pięciu decyzji przyznających rekompensaty wypłacono przedsiębiorcom 196,1 tys. zł (100% planu przeznaczanego na wypłatę rekompensat), z czego trzy rekompensaty w kwotach 40,1 tys. zł, 20,5 tys. zł i 24,8 tys. zł przekazano 2 i 22 lutego 2023 r. oraz 10 marca 2023 r., tj. odpowiednio 43, 23 i 7 dni przed zwiększeniem wydatków na ten cel w budżecie dysponenta głównego i w planie finansowym Urzędu (17 marca 2023 r.), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 964-1002)

W okresie objętym kontrolą nie blokowano środków z rezerwy ani nie ujmowano ich w wydatkach niewygasających.

Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów, podając przyczyny, dla których wydatków na rekompensaty i odszkodowania nie zaplanowano na etapie opracowania ustaw budżetowych na lata 2022-2023, wyjaśniła: *W 2023 r. wypłata rekompensat stanowiła kontynuację przedmiotowego zadania z 2021 r. i 2022 r. W Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że źródłem finansowania przedmiotowych rekompensat będzie rezerwa ogólna budżetu państwa. W związku z tym w latach 2021 – 2023 Wojewoda Podlaski kierował wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W latach 2021-2022 Uchwałami Rady Ministrów oraz w 2023 r. Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów zostały zwiększone wydatki budżetowe w części której dysponentem jest Wojewoda Podlaski z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat. Jest to główna przyczyna nieumieszczenia w budżecie Wojewody Podlaskiego środków na wypłatę rekompensat. Ponadto w pismach Ministra Finansów określających limit wydatków na kolejne lata budżetowe nie przewidziano kwoty na powyższy*

⁴⁸ Zarządzenie nr 25 w sprawie przyznania Wojewodzie Podlaskiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na wypłaty rekompensat i odszkodowań w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz w związku z czasowym zakazem przebywania na terenie gmin przygranicznych.

cel. Bez dodatkowego zwiększenia limitu, mając na uwadze znaczne kwoty wydatkowane na przedmiotowy cel, nie było możliwości wyodrębnienia odpowiedniej kwoty w ramach budżetu Wojewody Podlaskiego. Ponadto określenie źródła finansowania z rezerwy ogólnej budżetu państwa było uzasadnione brakiem możliwości oszacowania tych wydatków na etapie planowania budżetu. Ujęcie przedmiotowych środków w budżecie Wojewody znacznie usprawniłoby proces wypłaty rekompensat, jednak należało dostosować się do określonych reguł postępowania”. (akta kontroli str. 990-992)

2.8. Do 20 maja 2023 r. do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek w ramach Tarczy dla Pogranicza. Z kolei 24 maja 2023 r. i 29 maja 2023 r. do Urzędu złożono wnioski o przyznanie wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza w kwocie 181,0 tys. zł oraz 6,7 tys. zł. Z wykazanych we wnioskach danych o przychodach i kosztach z prowadzonych działalności za okres wyrównawczy i referencyjny wynika, że ze względu na wysokość otrzymanych rekompensat na podstawie ustawy o rekompensacie, wsparcie finansowe w ramach Tarczy dla pogranicza wnioskodawcom nie będzie się należało. (akta kontroli str. 1031, 1512-1526)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W 2023 roku trzy rekompensaty w kwotach 40,1 tys. zł, 20,5 tys. zł i 24,8 tys. zł Wydział Finansów i Budżetu Urzędu wypłacił od siedmiu do 43 dni przed zwiększeniem przez Ministra Finansów wydatków na ten cel w budżecie dysponenta głównego i w planie finansowym PUW. Stosownie do art. 44 ust. 2 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków do wysokości ustalonej w planie finansowym.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła: Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych, której przepisy stosuje się odpowiednio do wypłaty rekompensat na podstawie ustawy o rekompensacie rekompensatę wypłaca się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. W związku z powyższym Wojewoda Podlaski miał obowiązek wypłaty rekompensat w w/w terminie. Decyzja Wojewody Podlaskiego z 30 grudnia 2022 r. na kwotę 40 094,43 zł została dostarczona 3 stycznia 2023 r. Wypłata nastąpiła 2 lutego 2023 r. Decyzja Wojewody Podlaskiego z 19 stycznia 2023 r. na kwotę 20 548,57 zł została dostarczona 23 stycznia 2023 r. Wypłata nastąpiła 22 lutego 2023 r. Decyzja Wojewody Podlaskiego z 7 lutego 2023 r. na kwotę 24 759,77 zł została dostarczona 10 lutego 2023 r. Wypłata nastąpiła 10 marca 2023 r. Z powyższego wynika, że wypłata rekompensat nastąpiła pod koniec terminu określonego ustawowo, tj. trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji oraz umożliwiła uniknięcie powstania dodatkowych kosztów, np. w postaci odsetek, czy egzekucji należności. Należy podkreślić, że Wojewoda Podlaski już 16 stycznia 2023 r. – po przeprowadzeniu analizy potrzeb na 2023 r. – wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o uruchomienie rezerwy ogólnej. Dopiero Zarządzeniem Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z 2 marca 2023 r. przyznano Wojewodzie Podlaskiemu z ogólnej rezerwy budżetowej środki finansowe z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat i odszkodowań w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz w związku z czasowym zakazem przebywania na terenie gmin przygranicznych. Minister Finansów na wypłatę przedmiotowych rekompensat zwiększył plan wydatków decyzją z 17 marca 2023 r. (akta kontroli str. 964-1002)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez Wojewodę Podlaskiego wsparcia podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania.

Wszystkie badane przez NIK postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami KPA. We wszystkich tych sprawach prawidłowo przyznawano albo odmawiano przyznania odszkodowania lub rekompensaty, stosownie do przepisów ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych albo ustawy o rekompensacie. Rzetelnie wywiązano się z obowiązków związanych z udzielaniem pomocy de minimis, a przyznane na wypłatę rekompensat środki finansowe z rezerwy ogólnej budżetu państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Ujawniona przez NIK nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowość przyznawania odszkodowań i rekompensat.

IV. Uwagi

Uwagi W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, zwraca Panu Wojewodzie uwagę na potrzebę wyeliminowania przypadków realizacji płatności bez pokrycia w planie finansowym. Jak ujawniła obecna kontrola NIK, w 2023 roku trzy rekompensaty w łącznej kwocie 85,4 tys. zł ponownie wypłacono przed zwiększeniem przez Ministra Finansów wydatków na ten cel w budżecie dysponenta głównego i w planie finansowym Urzędu. Dokonano tego pomimo zadeklarowanych przez Pana Wojewodę działań w odpowiedzi na wystąpienia NIK skierowane w szczególności po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 roku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykorzystania
uwagi

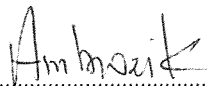
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwagi.

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

Białystok, dnia 2 czerwca 2023 r.

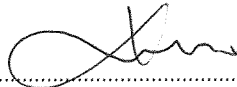
Kontrolerzy:

Tomasz Ambrozik
doradca ekonomiczny



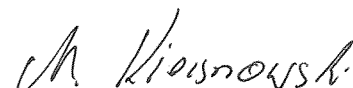
.....
podpis

Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista kontroli państwowej



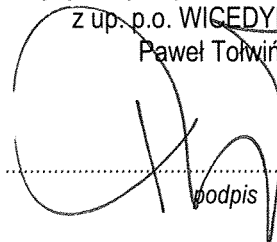
.....
podpis

Marcin Kiersnowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTOR
Paweł Tołwiński



.....
podpis