



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.01.2023

**Pan
Lech Sprawka
Wojewoda Lubelski**

ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej: Urząd lub LUW).
Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli	Lech Sprawka, Wojewoda Lubelski, od 25 listopada 2019 r. (dalej: Wojewoda). <ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie Urzędu 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 dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Gruszkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/37/2023 z 14 lutego 2023 r.2. Agnieszka Kulik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/36/2023 z 14 lutego 2023 r. <p>(akta kontroli tom. I str. 1-3)</p>

¹ Tj. do 31 maja 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Lubelski Urząd Wojewódzki był właściwie przygotowany do udzielenia wsparcia podmiotom w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na części województw: podlaskiego oraz lubelskiego w 2021 r. i czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Zadania związane z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań wykonywane były przez komórki organizacyjne LUW na podstawie ustnego polecenia Dyrektora Generalnego Urzędu, co nie miało wpływu na realizację zadań. Wskazania tych komórek w regulaminie organizacyjnym Urzędu dokonano dopiero podczas kontroli NIK. W ww. regulaminie wyznaczono również komórkę organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie postępowań w związku z wprowadzeniem Rządowego Programu Tarcza dla Pogranicza⁴. Urząd współpracował z podmiotami zewnętrznymi, którym zlecał kontrolę danych zawartych we wnioskach o udzielenie wsparcia finansowego. W LUW prawidłowo prowadzono politykę informacyjną o możliwości i warunkach korzystania ze wsparcia. Opracowano wewnętrzne procedury oraz wzory dokumentów niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków, które zamieszczono na stronie BIP Urzędu.

Urząd wydawał prawidłowe rozstrzygnięcia w sprawach o przyznanie rekompensat i odszkodowań. Postępowania nie zawsze prowadzono jednak terminowo, a opóźnienia w wydaniu decyzji wyniosły od ośmiu do 105 dni i stwierdzono je w sześciu (11%) z 55 analizowanych przypadków. Ponadto w stosunku do trzech wniosków działania podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie ponad roku od ich złożenia. Pozostałe nieprawidłowości polegały na zaniechaniu udokumentowania w formie pisemnej faktu informowania podmiotów o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie oraz rozpatrzeniu wniosku niepodpisanego przez wnioskodawcę.

Wojewoda rzetelnie opracował wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na wypłatę rekompensat, a ich niepełne wykorzystanie wynikało z przyczyn niezależnych od Urzędu. Środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach w sprawie ich przyznania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem LUW⁶ w strukturze Urzędu funkcjonował Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa (dalej: WGNiSP lub Wydział), w skład którego wchodziły m.in. oddziały do spraw odszkodowań oraz do spraw

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Uchwała Rady Ministrów Nr 48/2023 z 13 kwietnia 2023 r.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 106 Wojewody Lubelskiego z 3 października 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (ze zm.).

rekompensat. Regulamin wewnętrzny Wydziału⁷ (dalej: regulamin Wydziału) określał zadania właściwe dla ww. komórek organizacyjnych, do których należało m.in.:

- prowadzenie postępowań w I instancji w sprawach ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte na cele publiczne;
- wydawanie zezwoleń w I instancji na niezwłoczne zajęcie nieruchomości nabywanych na cele publiczne;
- prowadzenie postępowań w I instancji w sprawach ustalenia odszkodowań za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z przebudową infrastruktury;
- prowadzenie postępowań w I instancji w sprawach potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego;
- prowadzenie wojewódzkiego rejestru osób uprawnionych do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego.

Powyższym komórkom organizacyjnym nie przypisano zadań związanych z przyznawaniem rekompensat na podstawie 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 r.⁸ (dalej: ustawa o rekompensacie) i odszkodowań na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁹ (dalej: ustawa o wyrównaniu strat majątkowych), podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania. Zarządzeniem nr 55 Wojewody Lubelskiego z 23 lutego 2023 r. w regulaminie LUW wprowadzono zmiany polegające m.in. na zwiększeniu zakresu działań Wydziału o czynności dotyczące realizacji zadań z zakresu ustalania rekompensat oraz odszkodowań z tytułu wprowadzonego stanu wyjątkowego oraz czasowego zakazu przebywania w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi w województwie lubelskim. Zarządzeniem Nr 121 Wojewody Lubelskiego z 9 maja 2023 r. zadania związane z realizacją rządowego programu Tarcza dla Pogranicza przypisano oddziałowi nadzoru instancyjnego i kontroli w WGNiSP.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że zadania dotyczące ustalania rekompensat i odszkodowań nie zostały pierwotnie ujęte w regulaminie LUW, z uwagi na przyjęte założenie, iż zadania te mają charakter krótkotrwały, a wyznaczenie WGNiSP, jako komórki właściwej do realizacji ww. zadań, nastąpiło w drodze ustnego polecenia wydanego bezpośrednio Dyrektorowi Wydziału, podczas jednego z cyklu spotkań poświęconych tym zagadnieniom.

NIK zauważa, że zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.¹⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

⁷ Wprowadzony Zarządzeniem nr 1 Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie z 25 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 425.

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 233 poz. 1955.

¹⁰ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

(akta kontroli tom I str. 4-35, tom II str. 446-447)

Pracownikom WGNiSP ani konkretnym stanowiskom pracy w Wydziale nie przypisano zadań związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach rządowego programu Tarcza dla Pogranicza oraz rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania, jednak szczegółowe zakresy obowiązków pracowników zawierały postanowienie o wykonywaniu innych zadań zleconych przez Dyrektora Wydziału.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 4 regulaminu Wydziału do wyłącznych kompetencji Dyrektora WGNiSP należało ustalanie zakresów obowiązków dla pracowników Wydziału. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że realizacja zadań dotyczących przyznawania rekompensat na podstawie ustawy o rekompensacie została przydzielona w październiku 2021 r. decyzją Dyrektora Generalnego LUW – oddziałowi do spraw rekompensat. Działania w zakresie rekompensat uznaniowych ustalanych na podstawie art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie, Dyrektor WGNiSP zlecił Delegaturze tego Wydziału w Białej Podlaskiej, a następnie w marcu 2023 r. przekazał do dalszego prowadzenia przez WGNiSP.

Zadania w zakresie ustalania odszkodowań na podstawie ustawy o wyrównaniu strat majątkowych w całości powierzone zostały Wydziałowi. W ich realizację zaangażowani byli wszyscy zatrudnieni w tym czasie pracownicy WGNiSP, tj. 11 osób, w tym jedna wykonująca prace pomocnicze związane z wypłatą naliczonych rekompensat. Koordynatorami prac w Wydziale byli kierownik oddziału do spraw rekompensat i starszy inspektor, natomiast w Delegaturze Wydziału w Białej Podlaskiej – kierownik Oddziału Gospodarki Nieruchomościami (dalej: kierownik OGN).

(akta kontroli tom I str. 23, 36-61, tom II str. 441-444, 494-496)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że z uwagi na czasowy charakter Programu Tarcza dla Pogranicza oraz nieznaczną jak dotąd skalę zadań wynikających z jego realizacji, zadania te nie zostały wpisane do zakresów czynności pracowników Wydziału. Są one wykonywane w ramach czynności punktu: *wykonywanie innych zadań zleconych przez Dyrektora Wydziału*.

(akta kontroli tom I str. 36-61, tom II str. 494-496)

Wojewoda upoważnił 12 października 2021 r. Dyrektora WGNiSP i jego zastępcę oraz 13 października 2021 r. kierownika oddziału do spraw rekompensat do:

- ustalenia odszkodowań obejmujących wyrównanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz podpisywania decyzji w sprawie odszkodowania – na podstawie ustawy o wyrównaniu strat majątkowych;
- ustalenia rekompensat w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. oraz podpisywania decyzji w sprawie rekompensaty – na podstawie ustawy o rekompensacie.

Upoważnienie dla kierownika oddziału do spraw rekompensat obowiązywało wyłącznie podczas jednoczesnej nieobecności Dyrektora WGNiSP oraz jego zastępcy.

W dniu 25 kwietnia 2023 r. Wojewoda upoważnił Dyrektora Wydziału i kierownika oddziału nadzoru instancyjnego i kontroli w WGNiSP do podpisywania w jego imieniu dokumentów związanych z realizacją zadań wynikających z Rządowego Programu Tarcza dla Pogranicza, zgodnie z art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o

systemie instytucji rozwoju (dalej: ustawa o SIR)¹¹, w tym do wydawania decyzji w sprawie wsparcia finansowego dla przedsiębiorców oraz innych podmiotów, w związku z zakazem o którym mowa w art. 12 a ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹².

(akta kontroli tom I str. 62-86)

LUW w związku ze zwiększeniem zakresu realizowanych zadań dotyczących przyznawania rekompensat i odszkodowań, nie otrzymał i nie wnioskował o dodatkowe środki finansowe (inne niż środki przeznaczone na wypłatę rekompensat i odszkodowań).

(akta kontroli tom II str. 419-420)

1.2. W LUW opracowano wewnętrzne procedury, tj. karty usług i wzory dokumentów wraz z załącznikami, niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków związanych z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania. Wskazano w nich w szczególności osoby uprawnione do otrzymania pomocy finansowej, termin i sposób złożenia dokumentów, terminy załatwienia sprawy oraz tryby odwoławcze.

(akta kontroli tom I str. 87)

Opracowana dokumentacja opublikowana została przez WGNiSP na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP):

- w dniu 6 października 2021 r., tj. 34 dni po wprowadzeniu stanu wyjątkowego na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego¹³ (dalej: rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego) – zamieszczono informacje dotyczące procedury postępowania o odszkodowanie z tytułu wprowadzenia stanu wyjątkowego m.in. kartę usług, wzór wniosku oraz regulacje prawne dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz przepisy regulujące warunki ubiegania się o odszkodowanie;
- w dniu 6 października 2021 r., tj. dwa dni po wejściu w życie ustawy o rekompensacie¹⁴ - opublikowano karty usług i wnioski o rekompensatę wraz z załącznikami oraz regulacje prawne dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego i przepisy regulujące warunki ubiegania się o rekompensatę;
- w dniu 7 grudnia 2021 r., tj. sześć dni po dodaniu z dniem 1 grudnia 2021 r. art. 2a w ustawie o rekompensacie, opublikowano informacje dotyczące procedury postępowania o rekompensatę dla przedsiębiorców w związku rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 listopada 2021 r. wprowadzającym czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi¹⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania) – zamieszczono kartę usługi, wzór wniosku wraz z wzorami załączników oraz informacje dotyczące przepisów regulujących warunki ubiegania się o rekompensatę;
- w dniu 16 lutego 2022 r., tj. 60 dni po wejściu w życie z dniem 18 grudnia 2021 r. art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie, opublikowano informacje dotyczące procedury postępowania o rekompensatę uznaniową, o której mowa w ww. przepisach, przeznaczoną dla innych podmiotów niż wskazane w art. 1

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2183, ze zm.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 295.

¹³ Dz. U. poz. 1612.

¹⁴ Ustawa o rekompensacie weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 4 października 2021 r.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2193.

powyższej ustawy – kartę usługi, wzór wniosku wraz z wzorami załączników i oświadczeń zainteresowanych podmiotów, informacje dotyczące przepisów regulujących przyznanie rekompensaty;

- 24 kwietnia 2023 r., tj. 11 dni od przyjęcia przez Radę Ministrów Tarczy dla Pogranicza, zamieszczono zasady Programu Tarcza dla Pogranicza, wzór wniosku wraz z załącznikami.

(akta kontroli tom I str. 87, tom II str. 419-422)

W związku z zamieszczeniem dokumentów i procedur w zakresie ubiegania się o rekompensatę w trybie art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie dwa miesiące po wejściu w życie znowelizowanej ww. ustawy Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że zarówno powyższa ustawa, jak i inne regulacje prawne z nią związane nie nakładały na Wojewodę obowiązku publikacji wzoru wniosku o rekompensatę wraz z załącznikami. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie udostępniło wzorów dokumentów, ani wskazówek odnośnie terminów ich publikacji. W celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom złożenia wniosku w trybie art. 3 ust. 8 znowelizowanej ustawy o rekompensacie, Urząd musiał samodzielnie opracować wzory wniosku i oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy, co wymagało przeprowadzenia uzgodnień organizacyjno-prawnych, a także ustaleń z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim celem ujednoczenia dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku w powyższym trybie.

(akta kontroli tom I str. 87, tom II str. 489-491)

Urząd prowadził politykę informacyjną wskazującą na możliwość ubiegania się przez uprawnione podmioty o rekompensaty i odszkodowania w związku z wprowadzeniem czasowego zakazu przebywania oraz Tarczy dla Pogranicza. Na stronie BIP LUW ukazały się komunikaty informujące zainteresowane podmioty o obowiązujących regulacjach prawnych, procedurach i terminach, numery telefonów dwóch infolinii pod którymi można było uzyskać dodatkowe informacje, a także karty usług i wnioski wraz z załącznikami o przyznanie ww. pomocy finansowej. Z inicjatywy Wojewody w dniu 13 października 2021 r. opublikowano wykaz osób wyznaczonych do kontaktu w poszczególnych gminach województwa lubelskiego objętych stanem wyjątkowym i czasowym zakazem przebywania. Ponadto Wydział przekazywał do Biura Wojewody informacje i wyjaśnienia niezbędne do udzielenia odpowiedzi na zapytania dziennikarskie w kwestii udzielania rekompensat i odszkodowań oraz udzielał w tym zakresie informacji publicznej w oparciu o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶.

W latach 2021-2023 LUW nie poniósł kosztów z tytułu prowadzonej polityki informacyjnej dotyczącej możliwości ubiegania się przez uprawnione podmioty o rekompensaty i odszkodowania.

(akta kontroli tom I str. 87, tom II str. 419-425, 446-447)

1.3. W zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań Urząd współpracował z Krajową Administracją Skarbową. Zasady tego współdziałania nie zostały określone w formie pisemnej, lecz w formie ustnych uzgodnień. W celu sprawnego prowadzenia postępowań, po obu stronach zostali wyznaczeni koordynatorzy. Urząd zlecał za pośrednictwem Izby Administracji Skarbowej w Lublinie, właściwemu miejscowo urzędowi skarbowemu niezwłoczne przeprowadzenie kontroli danych finansowych dotyczących przychodu wykazanego przez wnioskodawcę ubiegającego się o rekompensatę. Wyniki kontroli były niezwłocznie przekazywane do LUW w formie adnotacji skarbowej.

(akta kontroli tom II str. 419-422, 448-450)

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

1.4. Do Urzędu wpłynęło pismo przedsiębiorcy w sprawie zainicjowania działań umożliwiających skorzystanie z możliwości otrzymania pełnej rekompensaty związanej z wprowadzeniem stanu wyjątkowego/zakazu przebywania na części terenu nadgranicznego w województwie lubelskim. Dyrektor Generalny LUW wyjaśniła, że do Urzędu nie wpływały inne pisma, skargi, wnioski i petycje dotyczące zagadnień w zakresie przyznawania rekompensat i odszkodowań na podstawie ustaw o rekompensacie i odszkodowaniu.

(akta kontroli tom I str. 88-89, tom II str. 426-428, 494-496)

Urząd przekazywał do Wydziału Analiz i Prac Legislacyjnych Departamentu Rozwoju Inwestycji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii dane i analizy dla potrzeb opracowania programu pomocowego dla przedsiębiorców z obszarów leżących przy granicy Polski z Białorusią tzw. „Tarczy dla Pogranicza”. Przekazywane informacje dotyczyły liczby złożonych wniosków, liczby podmiotów, które otrzymały wsparcie, wysokości wypłaconego wsparcia, liczby podmiotów, które przekroczyły próg pomocy de minimis, liczby wniosków o rekompensatę rozpatrzonych pozytywnie, negatywnie, pozostawionych bez rozpatrzenia i pozostających w trakcie rozpatrywania. Ponadto formułowano uwagi, iż Wojewoda m.in. nie dysponuje zarówno środkami finansowymi, jak i odpowiednio wyszkolonymi pracownikami w zakresie przeprowadzania projektowanej procedury o udzielenie wsparcia finansowego przedsiębiorcom oraz innym podmiotom objętym projektem Programu Tarcza dla Pogranicza, zwłaszcza w aspekcie finansowo-księgowym i podatkowym. Uwagi dotyczyły m.in. braku możliwości prowadzenia analizy i oceny danych zawartych w sprawozdaniach finansowych danego podmiotu, w tym wysokości przychodów ze sprzedaży, amortyzacji, kosztów operacyjnych działalności i wielkości strat poniesionych na sprzedaży w okresach wskazanych w projekcie programu, weryfikowania wniosków pod kątem zaległości podatkowych i składek ZUS. Zwrócono także uwagę na brak w projekcie programu informacji o wynagrodzeniu dla Wojewody, po stronie którego leży cała procedura i odpowiedzialność związana z przyznawaniem ww. pomocy finansowej.

(akta kontroli tom I str. 90-120, tom II str. 426-438, 448-453)

WGNiSP kierował do innych podmiotów, takich jak urzędy miast i gmin, korespondencję w celu uzyskania informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowań w sprawie rekompensat i odszkodowań dla podmiotów funkcjonujących na obszarze objętym stanem wyjątkowym i czasowym zakazem przebywania. Zapytania miały na celu weryfikację, czy dany podmiot wnioskujący o pomoc finansową wpisany jest do ewidencji innych obiektów świadczących usługi hotelarskie. Była to jednak tylko korespondencja w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek tych podmiotów.

Wojewoda skierował zapytanie do Prezesa Rady Ministrów w związku z prośbą przedsiębiorcy z terenu województwa lubelskiego o zainicjowanie działań umożliwiających skorzystanie z możliwości pełnego otrzymania rekompensaty związanej z wprowadzeniem stanu wyjątkowego/zakazu przebywania na części terenu nadgranicznego w województwie lubelskim.

(akta kontroli tom I str. 88-89, 127-134, 463, 516-522, tom II str. 30-35, 87, 426-429)

Urząd nie uczestniczył w konsultacjach dotyczących projektu ustawy o rekompensacie oraz nie składał propozycji zmiany ustawy o wyrównaniu strat majątkowych i ustawy o SIR. WGNiSP współuczestniczył natomiast wraz z innymi wydziałami Urzędu, w konsultacjach dotyczących rządowego projektu zmiany ustawy o systemie instytucji rozwoju. Uwagi dotyczyły m.in:

- precyzyjnego wskazania przedsiębiorców i podmiotów, o które nastąpiłoby rozszerzenie katalogu podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie wsparcia

finansowego w ramach rządowego programu realizowanego przez Polski Fundusz Rozwoju i właściwych wojewodów;

- doprecyzowania pojęcia straty poniesionej przez przedsiębiorców (rzeczywista, czy również utracone korzyści) oraz sposobu jej udokumentowania.

(akta kontroli tom II str. 426, 437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Urzędu wskazano komórkę organizacyjną, tj. WGNiSP, realizującą zadania związane z przyznawaniem wsparcia finansowego w ramach Tarczy dla Pogranicza. Podczas kontroli NIK Wydziałowi przypisano również prowadzenie postępowań w zakresie przyznawania rekompensat i odszkodowań w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. W poprzednich latach zadania dotyczące rekompensat i odszkodowań wykonywane były na podstawie ustnego polecenia wydanego przez Dyrektora Generalnego Urzędu, co nie miało negatywnego wpływu na ich realizację. Opracowane zostały wewnętrzne procedury oraz wzory dokumentów niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków, które zamieszczono na stronie BIP Urzędu. Zasady współdziałania z innymi podmiotami np. Krajową Administracją Skarbową, w zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat, ustalone zostały w formie ustnych uzgodnień, które w okresie objętym kontrolą były przestrzegane.

OBSZAR

2. Udzielanie wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 kwietnia 2023 r. do Urzędu wpłynęły łącznie 293 wnioski, w tym 18 od 12 podmiotów o odszkodowanie w trybie ustawy o wyrównaniu strat majątkowych, 275 wniosków od 73 podmiotów o rekompensatę w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego i wprowadzeniem czasowego zakazu przebywania, w tym trzy wnioski od dwóch podmiotów w trybie art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie.

(akta kontroli tom I str. 121-126)

Do 30 kwietnia 2023 r. Wojewoda wydał:

- 233 decyzje pozytywne przyznające rekompensatę na łączną kwotę 10 346,5 tys. zł, nie wydawał natomiast decyzji pozytywnych przyznających odszkodowanie;
- 28 decyzji odmownych, z czego 15 dotyczyło odszkodowań;
- siedem decyzji o charakterze mieszanym, tj. przyznając i odmawiając rekompensaty na łączną kwotę 1089,9 tys. zł, w tym pięć z powodu przekroczenia pomocy de minimis;
- jedną decyzję umorzeniową z powodu wycofania przez podmiot wniosku o odszkodowanie;
- jedną decyzję zmieniającą poprzednio wydaną decyzję (w zakresie numeru konta bankowego właściwego do wypłaty rekompensaty);
- w przypadku czterech podmiotów połączono postępowania (po dwa wnioski) wydając dla każdego po jednej pozytywnej decyzji;
- 13 podmiotów zawiadomiono o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia;
- sześć wniosków było w trakcie rozpatrywania, w tym trzy wcześniej prowadzone przez Delegaturę LUW w Białej Podlaskiej;

(akta kontroli tom I str. 121-126, 135-136, 417-436)

W okresie objętym kontrolą poszczególnym podmiotom tytułem rekompensaty przyznano kwoty od 3,2 tys. zł do 940,8 tys. zł. Nie przyznano natomiast odszkodowania w celu wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności praw człowieka i obywatela.

(akta kontroli tom I str. 121-130)

Do Urzędu wpłynęło 18 wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie ustawy o wyrównaniu strat majątkowych złożonych przez: trzy koła łowieckie (w tym siedem wniosków od jednego koła), a także podmioty prowadzące działalność artystyczną, handlową, transportową, usługi hotelarskie (w tym rolnik). W ww. przypadkach nie przyznano odszkodowania. Wydano 15 decyzji odmownych, jedną umorzeniową, dwa wnioski z uwagi na nieuzupełnione braki formalne pozostały nierozpatrzone, o czym zawiadomiono wnioskodawców.

(akta kontroli tom I str. 121-129, 135-323)

Decyzje przyznające rekompensaty dotyczyły 57 podmiotów¹⁷, przyznano je za okres od 28 do 302 dni obowiązywania zakazu przebywania.

Z powodu przekroczenia limitu pomocy de minimis pięciu podmiotom odmówiono przyznania rekompensaty za pełny okres czasowego zakazu przebywania. Jeden podmiot wykorzystałby limit pomocy de minimis w przypadku złożenia kolejnych wniosków o udzielenie rekompensaty.

(akta kontroli tom I str. 121-126, 131-132)

Podmioty, którym Wojewoda przyznał rekompensatę prowadziły działalność w zakresie agroturystyki, turystyki, gastronomii, wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego oraz usług hotelarskich świadczonych m.in. przez sześciu rolników. Działalność powyższa prowadzona była w miejscowościach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie czasowego zakazu przebywania, tj. w: Bubel-Lukowiska, Dołhobrody, Gnojno, Hanna, Janów Podlaski Wieś, Kodeń, Kuzawka, Konstantynów, Neple, Orchówek, Pratulín, Różanka, Sławatycze, Sobibór, Suszno, Szuminka, Terespol, Włodawa, Woroblin i Wygoda.

(akta kontroli tom I str. 121-126)

Wojewoda wydał 15 decyzji odmawiających przyznania odszkodowania. Dotyczyły one 10 podmiotów, z których cztery prowadziły działalność artystyczną (organizacja imprez, koncertów), trzech kół łowieckich (łącznie osiem złożonych wniosków), rolnika świadczącego usługi hotelarskie, podmiotu prowadzącego działalność handlową oraz muzeum. Podmioty te prowadziły działalność na terenie objętym czasowym zakazem przebywania. Powodem odmowy był brak wystąpienia straty rzeczywistej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o wyrównaniu strat majątkowych.

Z zakresu przyznania rekompensaty wydano 20 decyzji odmownych. Dotyczyły one 17 podmiotów, z których 13 prowadziło usługi gastronomiczne i hotelarskie (w tym trzech rolników), trzy działalność w zakresie organizatora turystyki oraz wypożyczania i dzierżawy sprzętu rekreacyjnego i sportowego, jeden działalność artystyczną. Trzem podmiotom odmówiono przyznania rekompensaty z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 1 ustawy o rekompensacie, trzem z uwagi na prowadzenie działalności gospodarczej poza obszarem objętym czasowym zakazem przebywania określonym w rozporządzeniu w sprawie czasowego zakazu przebywania, czterem z tytułu braku wpisu do ewidencji podmiotów prowadzących usługi hotelarskie, jednemu z powodu braku przychodów z prowadzonej działalności w wymaganym w art. 2 ust. 1 ustawy o rekompensacie okresie, tj. w czerwcu, lipcu i w sierpniu 2021 r., jednemu z uwagi na fakt

¹⁷ Łącznie z podmiotami, którym wydano decyzje przyznająco-odmowne.

nieprowadzenia działalności w okresie trwania czasowego zakazu przebywania, a także pięciu z powodu przekroczenia limitu pomocy de minimis.

(akta kontroli tom I str. 121-130, 324-416)

W LUW wycofano jeden wniosek, który dotyczył odszkodowania. Podmiot prowadzący usługi hotelarskie w gospodarstwie agroturystycznym złożył następnie trzy wnioski o rekompensatę, z czego dwa postępowania zakończyły się wydaniem decyzji przyznającej pomoc finansową.

(akta kontroli tom I str. 137-142)

Trzy podmioty wniosły powództwo do sądu powszechnego po wydaniu przez Wojewodę: decyzji odmawiającej odszkodowania dla jednego podmiotu, rekompensaty dla drugiego podmiotu oraz czterech decyzji przyznających rekompensatę dla trzeciego podmiotu, który uznał, że przyznana mu pomoc finansowa jest zanizona. Na dzień 30 kwietnia 2023 r. sąd rejonowy oddalił powództwo w zakresie jednej decyzji odmownej dotyczącej rekompensaty i jednej decyzji pozytywnej, pozostałe nie zostały jeszcze rozstrzygnięte.

(akta kontroli tom II str. 266-418)

2.2. Do 30 kwietnia 2023 r. wydano łącznie 35 decyzji odmownych, w tym siedem o charakterze mieszanym, tj. przyznająco-odmawiających pomocy finansowej. Postępowania prowadzone były na podstawie wniosków zawierających wszystkie elementy określone w art. 3 ust. 2 ustawy o rekompensacie oraz art. 4 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych, poza jednym przypadkiem dotyczącym wniosku o przyznanie rekompensaty zarejestrowanego pod nr GN-III.7541.182.27.2021, który nie został podpisany przez wnioskodawcę. W przypadku wniosków o rekompensatę przeprowadzano zewnętrzną weryfikację danych zawartych we wnioskach, tj. zlecano kontrolę właściwym urzędem skarbowym w zakresie danych dotyczących wysokości osiągniętego przychodu wykazanego przez wnioskodawców, a w przypadku rolników świadczących usługi hotelarskie weryfikowano także wpis do ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonych przez wójtów i burmistrzów. Zgodnie z art. 10 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ (dalej: KPA) podmiotom zapewniono czynny udział w postępowaniu, jak również umożliwiono wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wypełniano także obowiązek wynikający z art. 79 a § 1 KPA, co do wskazania przesłanek zależnych od podmiotu, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co mogło skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Wydane decyzje zawierały elementy określone w art. 107 KPA. Pięć z nich (sprawy nr: GN-III.7541.182.34.2021, GN III.7541.182.39.2021, GN-III.7541.3.4.2022, GN-III.7541.3.86.2022, GN III.7541.3.103.2022) wydano po terminie wskazanym w art. 3 ust. 4 ustawy o rekompensacie, jedną o nr GN-III.7541.183.3.2022 z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ust. 4 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych. W powyższych postępowaniach, w których decyzje zostały wydane z opóźnieniem, nie udokumentowano faktu poinformowania w formie ustnej podmiotów o przyczynach zwłoki w rozpatrzeniu sprawy i wskazaniu nowego terminu jej rozpoznania, co naruszało zasadę pisemności postępowania wynikającą z art. 14 KPA, o czym więcej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 121-134, 437-571, tom II str. 1-122)

2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przyznał odszkodowania w następstwie wprowadzonego stanu wyjątkowego. Na 18 przyjętych wniosków w dwóch przypadkach zawiadomiono podmioty o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

z powodu niezuzpełnienia przez wnioskujących braków formalnych w przedłożonych do rozpatrzenia dokumentach. Jeden podmiot wycofał wniosek. Pozostałe postępowania zakończone zostały decyzją odmowną z powodu m.in. braku udokumentowania poniesienia straty rzeczwiściej.

(akta kontroli tom I str. 121-130, 135-142, 429, 436)

2.4. W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 kwietnia 2023 r. do Urzędu wpłynęły trzy wnioski (odpowiednio w dniach: 10 marca, 23 września i 8 grudnia 2022 r.) od dwóch podmiotów o przyznanie rekompensaty w trybie art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie. Przedmiot działalności tych podmiotów dotyczył prowadzenia wesołych miasteczek i parków rozrywki oraz pośrednictwa między podmiotem gospodarczym a przewoźnikiem w zakresie przewozu i wywozu towarów z Polski. Ww. postępowania prowadzone były przez Delegaturę LUW w Białej Podlaskiej. Kierownik OGN nie podejmował innych czynności w ww. sprawach, poza wydawaniem postanowień o przedłużeniu postępowania na podstawie art. 36 KPA. Decyzją Dyrektora Wydziału w dniu 20 marca 2023 r. powyższe sprawy zostały przekazane do WGNiSP w Lublinie celem ich dalszego prowadzenia. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały rozpatrzone, co zostało opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 123-213, 468-472, 443-444, 486-487)

2.5. Na podstawie analizy przeprowadzonej na próbie 20 postępowań zakończonych przyznaniem rekompensaty podmiotom wskazanym w art. 1 i 2a ustawy o rekompensacie (w tym pięciu rolnikom świadczącym usługi hotelarskie) ustalono, że postępowania prowadzone były na podstawie kompletnych wniosków, zawierających elementy wymagane art. 3 ust. 2 powyższej ustawy. W skontrolowanych postępowaniach przeprowadzano zewnętrzną weryfikację danych zawartych we wnioskach, tj. zlecano kontrolę właściwym urzędom skarbowym w zakresie danych dotyczących wysokości osiągniętego przychodu wykazanego we wniosku, co było zgodne z art. 3 ust. 5 ww. ustawy. W przypadku rolników świadczących usługi hotelarskie weryfikowano także wpis do ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonych przez wójtów i burmistrzów. Przychody tej grupy podmiotów dokumentowane były na podstawie ewidencji przychodów, ewidencji sprzedaży, rachunków i wyciągów bankowych.

Decyzje wydawane były w terminach określonych w art. 3 ust. 4 ustawy o rekompensacie z uwzględnieniem art. 35 § 5 KPA i zawierały elementy wymagane art. 107 KPA. Wypłata rekompensat następowała w terminie określonym w decyzji, tj. do 30 dni od daty doręczenia wnioskodawcy decyzji.

(akta kontroli tom I str. 133-134, tom II 214)

2.6. W zbadanych postępowaniach (20) Wojewoda wydał zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej¹⁹ zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis. Dokumenty te wydane zostały w terminie i według wzoru określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie²⁰. Zgodnie z art. 32 ww. ustawy sporządzano i przedstawiano (przy pomocy aplikacji SHRIMP) Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej, z zachowaniem terminu sporządzenia tego sprawozdania określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 350.

takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych²¹.

(akta kontroli tom I str. 133-134, tom II 215-234)

2.7. W latach 2021-2023 (do 30 kwietnia) wydatki 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, były finansowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji (dalej: WFiC) wyjaśniła, że Wojewoda nie wnioskował o zwiększenie budżetu części 85/06 – województwo lubelskie na 2022 r. lub na 2023 r. z innych źródeł niż rezerwa ogólna budżetu państwa (część 81). Projekt budżetu państwa na 2022 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, został przekazany 5 sierpnia 2021 r. i nie mógł uwzględniać środków na wypłatę rekompensat, ponieważ przepisy stanowiące podstawę prawną do ich udzielenia i wypłaty weszły w życie 4 października 2021 r. Środki na ten cel nie zostały również ujęte w projekcie budżetu na 2023 r., opracowanym w lipcu 2022 r., z uwagi na: ustalenia na poziomie budżetu państwa, że zadanie to będzie finansowane z rezerwy ogólnej, niewskazanie przez Ministra Finansów w piśmie ustalającym wstępną kwotę wydatków dla części 85/06 na 2023 r., że obejmuje ona środki na wypłatę rekompensat oraz brak niezbędnych informacji do określenia poziomu potencjalnych wydatków na ten cel z budżetu Wojewody na rok 2023. Nie wystąpiły przypadki wystąpienia Prezesa Rady Ministrów do Wojewody Lubelskiego o złożenie wniosku o środki z rezerwy ogólnej na wypłatę rekompensat.

Na wniosek Wojewody z 25 października 2021 r. uchwałą Rady Ministrów nr 144/2021 z 9 listopada 2021 r. przyznane zostały z rezerwy ogólnej środki w kwocie 10 232 tys. zł na wypłatę rekompensat w 2021 r. Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów o uruchomienie kwoty 1729,3 tys. zł (16,9% przyznanej ww. uchwałą), która została w całości wykorzystana. Przyczyną braku wystąpienia Wojewody o uruchomienie pozostałych środków (8502,7 tys. zł) było niezłożenie przez uprawnionych przedsiębiorców wniosków o przyznanie pomocy. Kalkulacji potrzeb dokonano na podstawie danych GUS o liczbie podmiotów prowadzących działalność hotelarską, w zakresie gastronomii i turystyki oraz danych przyjętych w ocenie skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województw podlaskiego oraz lubelskiego w 2021 r.

Na wypłatę rekompensat w 2022 r. uchwałą Rady Ministrów nr 14 z 31 stycznia 2022 r. przyznane zostały środki finansowe z rezerwy ogólnej w kwocie 8050 tys. zł. Uchwałą Rady Ministrów nr 148 z 30 czerwca 2022 r. kwotę tę zwiększono do 12 203 tys. zł. Ww. uchwały wydane zostały na pisemne wnioski Wojewody z 29 grudnia 2021 r. i z 8 czerwca 2022 r.

Dyrektor WFiC wyjaśniła m.in., że w związku z brakiem, w ocenie skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, informacji o sposobach kalkulacji i źródłach finansowania w zakresie wypłat przedmiotowych rekompensat dla przedsiębiorców,

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.

wyliczenia wnioskowanych kwot uwzględniały w znacznym stopniu wielkości szacunkowe, założenia wstępne oraz dotychczasowe wykonanie rekompensat.

W 2022 r. Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów z 194 wnioskami o uruchomienie środków finansowych w wysokości 9654 tys. zł, stanowiącej 79,1% kwoty przyznanej ww. uchwałami Rady Ministrów. Plan finansowy wydatków w części 85/06 – województwo lubelskie został zwiększony o 9654 tys. zł, które w całości wykorzystano.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że w związku z koniecznością zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych na realizację zadania do końca roku budżetowego (ostatni wniosek o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej przekazany został 8 grudnia 2022 r.) Wojewoda nie przekazywał do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) informacji o dotychczasowym niewykorzystaniu przedmiotowych środków, ze względu na uniknięcie wprowadzenia zmian w budżecie państwa uniemożliwiających finansowanie realizacji wypłat rekompensat w przypadku potencjalnego pojawienia się takiej konieczności. Ponadto nie byłoby działaniem celowym i efektywnym przedwczesna rezygnacja z przyznanych środków. Opieranie się tylko na ewentualnych szacunkowych potrzebach i przedwczesne skorygowanie uchwały Rady Ministrów mogło spowodować brak środków na realizację zadania. W aktualnie obowiązujących wytycznych KPRM dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa ani w przepisach prawnych, ani innych wytycznych, np. Ministerstwa Finansów nie zostały wskazane zasady ani terminy postępowania ze środkami rezerwy ogólnej w przypadku ich niewykorzystania.

Wnioskiem z 3 stycznia 2023 r. Wojewoda wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie z rezerwy ogólnej kwoty 950 tys. zł na wypłatę rekompensat w 2023 r. Przy kalkulacji środków przyjęto szacunkową liczbę wniosków uprawnionych podmiotów w zakresie wypłat rekompensat, które mogą wpłynąć do końca 2023 r. (tj. 65-70), określając ich wartość na łączną kwotę ok. 800 tys. zł. Założono, że pomimo zniesienia z dniem 30 czerwca 2022 r. czasowego zakazu przebywania w strefie nadgranicznej z Republiką Białorusi, jeszcze w ciągu roku po upływie tego okresu (z uwagi na okres przedawnienia roszczeń) mogą wpłynąć wnioski o rekompensatę. Ponadto przy określeniu wnioskowanej kwoty uwzględniono prognozę wydatków dla spraw prowadzonych w zakresie wypłat rekompensat dla pięciu wnioskodawców (ok. 150 tys. zł).

Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 15 z 20 lutego 2023 r. przyznane zostały środki finansowe w kwocie 500 tys. zł. Do 30 kwietnia 2023 r. Wojewoda skierował do Ministra Finansów dwa wnioski o uruchomienie środków na ten cel w kwocie ogółem 33,3 tys. zł (6,7% środków przyznanych z rezerwy ogólnej). Budżet Wojewody zwiększono o kwotę 33,3 tys. zł, którą do 30 kwietnia 2023 r. w całości wykorzystano. Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów o uruchomienie kwoty 19,9 tys. zł na rekompensatę przyznaną decyzją z 21 kwietnia 2023 r. Środki zostały przyznane przez Ministra Finansów 25 maja 2023 r. i wprowadzone do budżetu Wojewody. Do dnia zakończenia kontroli nie upłynął termin wypłaty rekompensaty, określony na 30 dni od daty otrzymania decyzji.

Dyrektor WFiC wyjaśniła, że proces wnioskowania w latach 2022-2023 (do 30 kwietnia) do Ministerstwa Finansów o środki rezerwy ogólnej z przeznaczeniem na realizację zadania poprzedzony był wydaniem przez Wojewodę decyzji w sprawie udzielenia przedsiębiorcom pomocy rekompensującej negatywne konsekwencje ekonomiczne związane z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa lubelskiego, a te decyzje wydawane były w bardzo złożonym i trudnym postępowaniu administracyjnym, które inicjuje wniosek podmiotu uprawnionego do

rekompensaty, który jest sprawdzany i weryfikowany. Po podpisaniu przez Wojewodę ww. decyzji, Wydział GNiSP zobowiązany był do przygotowania, a następnie przekazania do WFiC formalnego wniosku o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wniosek ten lub kilka wniosków stanowiły podstawę do procedowania wniosków o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej w kwotach wynikających z podpisanych decyzji Wojewody przyznających rekompensaty przedsiębiorcom. Opisany mechanizm finansowania był uzgodniony z Ministerstwem Finansów w trybie kontaktów roboczych i wynikał z konieczności zapewnienia tylko niezbędnych środków na realizację zadania i uniknięcia ich blokady lub korekty decyzji Ministra Finansów w ostatnich dniach roku. W latach 2021-2023 (do 30 kwietnia) nie dokonywano blokady planowanych wydatków na wypłatę rekompensat.

(akta kontroli tom II str. 235-256, 457-467)

2.8. Do 30 maja 2023 r. do Urzędu wpłynął jeden wniosek o przyznanie wsparcia finansowego w kwocie 43 tys. zł w ramach Tarczy dla Pogranicza. Dokument zawierał jednak braki formalne. Wnioskodawca wskazał tylko przychody i koszty prowadzonej działalności za grudzień 2018 r. oraz grudzień 2021 r. Nie wykazał też rekompensaty w kwocie 66,3 tys. zł otrzymanej na podstawie ustawy o rekompensacie za grudzień 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 257-265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W WGNiSP przyjęto i rozpatrzono wniosek zarejestrowany pod nr sprawy GN-III.7541.182.27.2021 niepodpisany przez wnioskodawcę, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 ustawy o rekompensacie.

(akta kontroli tom I str. 437-439)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w toku prowadzonego postępowania poza niepodpisaniem wnioskiem podmiot przesłał także inne dokumenty, które zawierały jego podpis, m.in. formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, oświadczenie dotyczące COVID, dokumenty dotyczące uzyskanego przychodu, potwierdzenia wykonywanych operacji bankowych, oświadczenie dotyczące prowadzenia działalności agroturystycznej jako rolnik. Mając na uwadze całość zgromadzonego materiału dowodowego odstąpiono od wezwania strony do podpisania wniosku, gdyż w aktach sprawy znajdowały się dokumenty zawierające elementy wniosku, a sam druk wniosku nie był wymogiem ustawowym, miał na celu ułatwienie złożenia roszczenia. Ponadto wnioskodawca był wielokrotnie wzywany do przedstawienia dokumentów i wyjaśnień będących elementami druku wniosku. Dyrektor Wydziału wskazał, że najważniejszymi elementami dotyczącymi uzyskania pomocy de minimis były załączniki do wniosku.

Dyrektor Wydziału 4 maja 2023 r. wystąpił do przedsiębiorcy o podpisanie kserokopii wniosku z 26 października 2021 r. Wnioskodawca potwierdził dane zawarte we wniosku poprzez złożenie na nim swojego podpisu.

(akta kontroli tom II str. 474-475, 480-481)

2. Urząd wydał z opóźnieniem sześć decyzji, w tym pięć z naruszeniem terminu wskazanego w art. 3 ust. 4 ustawy o rekompensacie i jedną w terminie niezgodnym z art. 5 ust. 4 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych. Powyższe opóźnienia dotyczyły następujących postępowań:
 - GN-III.7541.183.3.2021, czynności rozpoczęto 13 stycznia 2022 r., tj. 84 dni od wpływu do LUW wniosku o odszkodowanie w dniu 20 października 2021 r. Okres przerwy w prowadzeniu czynności po uwzględnieniu

terminów określonych w ustawie o wyrównaniu strat majątkowych i w art. 35 § 5 KPA wyniósł 105 dni. Decyzję wydano 2 czerwca 2022 r.;

- GN-III.7541.182.34.2021, czynności w sprawie podjęto niezwłocznie. Uzupełniony wniosek wpłynął do LUW 22 listopada 2021 r. Opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku po uwzględnieniu terminów określonych w art. 35 § 5 KPA wyniosło 37 dni. Decyzję wydano 10 sierpnia 2022 r.;
- GN-III.7541.182.39.2021, czynności w sprawie rozpoczęto po 7 dniach od wpływu wniosku do LUW w dniu 16 listopada 2021 r. Opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku po uwzględnieniu terminów określonych art. 35 § 5 KPA wyniosło 14 dni. Decyzję wydano 27 grudnia 2021 r.;
- GN-III.7541.3.4.2022, czynności rozpoczęto po 22 dniach od wpływu wniosku do LUW w dniu 5 stycznia 2022 r. Opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku po uwzględnieniu terminów określonych w art. 35 § 5 KPA wyniosło 14 dni. Decyzję wydano 7 lutego 2022 r.;
- GN-III.7541.3.86.2022, czynności w sprawie podjęto niezwłocznie. Uzupełniony wniosek wpłynął do LUW 2 czerwca 2022 r. Opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku po uwzględnieniu terminów określonych art. 35 § 5 KPA wyniosło 17 dni. Decyzję wydano 19 lipca 2022 r.;
- GN-III.7541.3.103.2022, czynności w sprawie podjęto niezwłocznie po wpływie wniosku do LUW w dniu 13 czerwca 2022 r. Opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku po uwzględnieniu terminów określonych w art. 35 § 5 KPA wyniosło 8 dni. Decyzję wydano 12 lipca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 127-132)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że przyczyny opóźnień w terminowym rozpatrzeniu ww. spraw, wynikały przede wszystkim z nadzwyczajnego spiętrzenia zadań realizowanych przez Wydział i oddział do spraw rekompensat. Komórki te realizowały i realizują zadania (statutowe i regulaminowe), które są bardzo skomplikowane i długotrwałe pod względem dowodowym. Sprawy związane z przyznawaniem rekompensat i odszkodowań z tytułu wprowadzenia stanu wyjątkowego i czasowego zakazu przebywania w strefie nadgranicznej z Białorusią zostały przydzielone Wydziałowi na zasadzie ad hoc, tj. doraźnie i bez przygotowania. Nie przeprowadzono żadnych szkoleń w tym zakresie. Osoby zatrudnione w oddziale do spraw rekompensat mają w przeważającej części niewielki staż pracy. Zaznaczenia wymaga fakt, że pracownicy brali także czynny udział w pracach punktów informacyjno-recepcyjnych i wirtualnych punktów recepcyjnych pomagających uchodźcom z Ukrainy. Na wydajność i rytm pracy całego Urzędu miał też wpływ stan zagrożenia epidemicznego COVID-19 i praca w trybie zdalnym. W kwietniu 2022 r. wstrzymano także wypłaty dodatków zadaniowych dla pracowników realizujących zadania związane z postępowaniami o rekompensaty i odszkodowania. Ponadto 14-dniowy termin na rozpatrzenie spraw dotyczący rekompensat jest nierealny do dotrzymania w praktyce, biorąc pod uwagę rzetelne wykonanie czynności procesowych i zapoznanie się pracowników z nową tematyką prowadzonych postępowań (dotyczących przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej uregulowanej w prawie krajowym i prawie unijnym), brak orzecznictwa sądowego w tym zakresie i stopień skomplikowania niektórych spraw.

(akta kontroli tom II str. 474-487)

3. W sześciu postępowaniach zakończonych wydanymi z opóźnieniem decyzjami odmownymi w zakresie przyznania rekompensaty lub odszkodowania, nie informowano na piśmie podmiotów o przyczynach zwłoki w rozpatrzeniu sprawy i nie wskazywano nowego terminu jej rozpatrzenia oraz nie

udokumentowano przekazania powyższej informacji w formie ustnej, co naruszało zasadę pisemności postępowania wynikająca z art. 14 KPA w związku z art. 36 KPA.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w postępowaniach tych nie zachowano jedynie formy pisemnej obowiązku organu poinformowania strony o przyczynach zwłoki w rozpoznaniu sprawy i wskazania nowego terminu jej rozpoznania. Strony były natomiast na bieżąco telefonicznie informowane o wszystkich czynnościach procesowych w danej sprawie oraz o możliwości wzięcia w nich czynnego udziału, jak również o możliwości składania wniosków dowodowych. Strony w trakcie procedowania nie zgłaszały uwag, co do toku postępowania. Zatem zaniechanie organu zachowania pisemnej formy pouczenia strony o jej prawach, wynikających z art. 36 KPA nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia, jak również nie wpłynęło na zakres jej uprawnień.

(akta kontroli tom I str. 127-132, tom II str. 474-477, 485-486)

4. Wnioski o przyznanie rekompensaty w trybie art. 3 ust. 8 ustawy o rekompensacie, złożone w dniach: 10 marca, 23 września i 8 grudnia 2022 r. nie zostały rozpatrzone w terminie wskazanym w art. 3 ust. 4 ww. ustawy. Działania w celu ich rozpatrzenia podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK. Kierownik OGN, któremu Dyrektor WGNiSP przydzielił przeprowadzenie postępowań nie prowadził żadnych czynności w tym zakresie, poza wydawaniem postanowień o przedłużeniu postępowania na podstawie art. 36 KPA. Powyższe zaniechanie działań naruszało art. 35 § 1 KPA.

(akta kontroli tom I str. 121-126, tom II str. 123-213)

Kierownik OGN wyjaśnił, że przyczyną niezalatwienia spraw była bardzo duża ilość prowadzonych innych postępowań odszkodowawczych. Wskazał także na problemy kadrowe związane z długotrwałą absencją chorobową jednego z pracowników.

(akta kontroli tom II str. 468-472)

Dyrektor WGNiSP wyjaśnił, że kierownik OGN w Delegaturze LUW w Białej Podlaskiej nie przekazywał mu sygnałów o problemach bądź opóźnieniach w załatwianiu powierzonych mu spraw z zakresu przyznawania rekompensat uznaniowych z tytułu strat poniesionych w związku z wprowadzonym stanem wyjątkowym a następnie czasowym zakazem przebywania w strefie nadgranicznej z Białorusią w 2021 r. i w 2022 r. W sprawozdaniach wykazywał prowadzone sprawy jako „sprawy w toku”. Strony postępowania także nie zgłaszały nieprawidłowości lub opóźnień w prowadzeniu postępowań. Dyrektor Wydziału wskazał, że nie miał wiedzy w powyższym zakresie, aż do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK, a odpowiedzialność za dotychczasowy przebieg postępowań spoczywa na kierowniku OGN.

(akta kontroli tom II str. 474-478, 486-487)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd wydawał prawidłowe rozstrzygnięcia w sprawach o przyznanie/odmowę przyznania rekompensat i odszkodowań. Postępowania nie zawsze prowadzono jednak terminowo, a opóźnienia stwierdzono w dziewięciu na 58 (16%) analizowanych przypadków, z tego w trzech działania podjęto dopiero po upływie ponad roku od złożenia wniosku. Nie udokumentowano też w formie pisemnej faktu poinformowania podmiotów o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie. Jedną sprawę rozpatrzono pomimo złożenia przez wnioskodawcę niepodpisanego wniosku. Wojewoda rzetelnie opracował wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na wypłatę rekompensat, a ich niepełne wykorzystanie wynikało z przyczyn niezależnych od Urzędu. Środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach w sprawie ich przyznania.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia wsparcia podmiotom w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na części województw: podlaskiego oraz lubelskiego w 2021 r. i czasowego zakazu przebywania na ww. obszarze.
2. Przedłużanie postępowań w sprawie przyznania przedsiębiorcom ww. wsparcia tylko w uzasadnionych przypadkach.
3. Pisemne dokumentowanie czynności podejmowanych w prowadzonych sprawach.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, 2 czerwca 2023 r.

Kontroler
Agnieszka Kulik
Starszy inspektor kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis