

Program „Tarcza dla pogranicza” miał na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom ekonomicznym wprowadzonego w okresie wrzesień 2021 r. – czerwiec 2022 r. stanu wyjątkowego i czasowego zakazu przebywania na części obszarów województwa podlaskiego i lubelskiego. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nieefektywnie i z opóźnieniem przygotowało, wdrożyło i zapewniło finansowanie projektu. Niestety sam program, pomimo długiego okresu jego przygotowywania i przeznaczenia na jego wdrożenie 738 tys. zł, nie wsparł żadnego podmiotu z województwa podlaskiego i lubelskiego. Wprawdzie skontrolowane urzędy wojewódzkie na Podlasiu i Lubelszczyźnie były przygotowane do udzielania wsparcia w związku z wprowadzonym czasowym zakazem przebywania, to jednak część badanych postępowań administracyjnych przeprowadzono niezgodnie z przepisami.

W związku z sytuacją na granicy Polski z Białorusią, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzili od 2 września 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. czasowy zakaz przebywania na obszarze obejmującym 115 miejscowości z terenu województwa podlaskiego oraz 68 z województwa lubelskiego.

Dla podmiotów, które zostały najmocniej dotknięte trwającym 302 dni czasowym zakazem przebywania, przewidziano trzy możliwości wsparcia. Należały do nich:

odszkodowania – przyznawane przez wojewodów podlaskiego i lubelskiego na podstawie ustawy z 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych). Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

rekompensaty – przyznawane przez wojewodów podlaskiego i lubelskiego na podstawie doraźnej ustawy o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. (ustawa o rekompensacie). Rekompensata ta stanowiła pomoc de minimis i była ustalana za każde 30 dni trwania czasowego zakazu przebywania w wysokości 65% średniego miesięcznego przychodu z prowadzonej działalności w okresie obejmującym czerwiec, lipiec i sierpień 2021 roku. Podmiotami uprawnionymi do rekompensaty na obszarze objętym zakazem przebywania byli przedsiębiorcy prowadzący działalność:

- gospodarczą w zakresie gastronomii;
- organizatora turystyki lub podmiotu ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych;
- pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego;
- w zakresie wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego;
- a także przedsiębiorcy lub rolnicy świadczący usługi hotelarskie.

wsparcie finansowe – przyznawane przez wojewodów podlaskiego i lubelskiego na podstawie programu rządowego „Tarcza dla pogranicza”. Program ten był tworzony w Ministerstwie Rozwoju i Technologii od stycznia 2022 r. i został przyjęty przez Radę Ministrów 13 kwietnia 2023 r. Tworzenie tego programu wymagało wypracowania jego założeń, przeprowadzenia procedury prenotyfikacji i notyfikacji przed Komisją Europejską, przeprowadzenia krajowej procedury legislacyjnej oraz jego wdrożenia przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, w tym zapewnienia jego finansowania.

NIK przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (MRiT) oraz w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim (PUW) i Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (LUW).

Najważniejsze ustalenia kontroli

Urzędy wojewódzkie wydawały w części prawidłowe rozstrzygnięcia, a nieprawidłowości stwierdzono w przypadku (5%) analizowanych postępowań i dotyczyły spraw prowadzonych w LUW. Polegały one na przyjęciu i rozpatrzeniu niepodpisanego wniosku o udzielenie rekompensaty, nieterminowym rozpatrzeniu wniosków oraz na zwłoce w rozpatrzeniu trzech wniosków o przyznanie rekompensaty.

Z ustaleń kontroli w urzędach wojewódzkich wynika ponadto, że:

- **żaden z 46 wniosków o przyznanie odszkodowania nie został uwzględniony.** Może to oznaczać, że przyjęte w 2002 r. rozwiązania w ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych (niezmieniane do tej pory) nie spełniają swojej roli i nie są rozwiązaniami systemowymi, realnie wspierającymi poszkodowanych w wyniku stanu wyjątkowego. Za takie rozwiązania nie można też uznać wsparcia przewidzianego w doraźnej ustawie o rekompensacie. Przepisy tej ustawy nie będą miały bowiem zastosowania w przypadku ponownego wprowadzenia stanu wyjątkowego lub czasowego zakazu przebywania (wskazanego w art. 12a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej), co może okazać się konieczne mając na uwadze obecną sytuację na granicy z Białorusią i obwodem królewieckim;
- **żaden z pięciu wniosków o przyznanie wsparcia finansowego w ramach „Tarczy dla pogranicza” również nie został uwzględniony;**
- **z 1026 wniosków o przyznanie rekompensaty uwzględniono 944 wnioski (92%).** Na podstawie doraźnej ustawy o rekompensacie 206 podmiotom przyznano łącznie blisko 35 mln zł, a największą grupą wspartą rekompensatami byli przedsiębiorcy i rolnicy świadczący usługi hotelarskie. O rekompensaty ubiegały się tylko niektóre podmioty świadczące usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Z informacji uzyskanych z urzędów marszałkowskich oraz z miast i gmin wynika, że bezpośrednio przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego na terenie miejscowości objętych tym stanem funkcjonowało 319 przedsiębiorców oraz rolników świadczących usługi hotelarskie, a wsparcie na podstawie ustawy o rekompensacie otrzymało 118 z nich, tj. zaledwie 37%.

Zniesienie 30 czerwca 2022 r. czasowego zakazu przebywania nie spowodowało powrotu turystów do gmin, do poziomu sprzed stanu wyjątkowego oraz stanu epidemii. Z danych otrzymanych z Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że z noclegów w obiektach hotelarskich położonych na terenie tych gmin od lipca 2022 r. do lipca 2023 r. skorzystało blisko 199 tys. osób. Jest to o 9% mniej gości niż w analogicznym okresie lat 2018-2019 (219 tys. osób) czyli przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego oraz stanu epidemii.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii założenia „Tarczy dla pogranicza” wypracowało na podstawie rzetelnych danych, a **sam program od początku był projektowany jako alternatywa oraz uzupełnienie dla realizowanego wsparcia na podstawie ustawy o rekompensacie i miał być skierowany wyłącznie do tych samych podmiotów.**

W ramach procedury prenotyfikacji i notyfikacji projektu programu, na jedno z pytań Komisji Europejskiej ministerstwo udzieliło odpowiedzi dopiero po upływie prawie trzech miesięcy, co obok licznych próśb KE o przedstawienie informacji i wyjaśnień miało znaczący wpływ na długość procesu tworzenia „Tarczy dla pogranicza”. Od momentu złożenia wniosku prenotyfikacyjnego do wydania decyzji KE o zgodności „Tarczy dla pogranicza” z rynkiem wewnętrznym upłynęło prawie 10 miesięcy.

NIK. Spóźniona i nieefektywna „Tarcza dla pogranicza”

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: czwartek, 12, październik 2023 11:51

Joanna Gryboś-Chechelska

Odslony: 563

Ponadto z ustaleń kontroli w MRiT wynika, że proces notyfikacji projektu „Tarczy dla pogranicza” do KE nie został poprzedzony opinią Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wskazaną w art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej) oraz wymaganą zgodą Rady Ministrów na dokonanie notyfikacji projektu „Tarczy dla pogranicza”.

W trakcie tworzenia „Tarczy dla pogranicza” MRiT pozyskało dane o liczbie podmiotów, którym ze względu na limit pomocy de minimis nie wypłacono rekompensat w pełnej wysokości. MRiT posiadało też informacje o skali spadku przychodów tych podmiotów, który w okresie czasowego zakazu przebywania, w porównaniu do okresu grudzień 2018 r. – czerwiec 2019 r., wyniósł 34% w przypadku podmiotów świadczących usługi zakwaterowania oraz 88% w przypadku podmiotów świadczących usługi gastronomiczne. Niższy spadek przychodów podmiotów świadczących usługi hotelarskie wynikał m.in. z zakwaterowania w nich osób pełniących służbę na granicy Polski. **Z informacji uzyskanych z MSWiA i MON wynika, że koszty zakwaterowania w tym okresie podległych służb w 55 obiektach hotelarskich wyniosły ponad 32 mln zł.**

Ministerstwo Rozwoju i Technologii zawarło z Polskim Funduszem Rozwoju (PFR) wymagane umowy umożliwiające wdrożenie „Tarczy dla pogranicza”. Jednak w umowie o realizację programu, części wynagrodzenia dla PFR – w kwocie 738 tys. zł – nie uzależniono od efektów obsługi programu, co było działaniem nierzetelnym oraz niegospodarnym. **Wojewodowie podlaski i lubelski nie udzielili bowiem wsparcia finansowego w ramach programu żadnemu podmiotowi, a mimo to PFR otrzymał 738 tys. zł wynagrodzenia**, m.in. za wypłacanie podmiotom wskazanym w decyzjach wojewodów wsparcia finansowego przewidzianego w „Tarczy dla pogranicza”, udostępnianie MRiT dokumentów potwierdzających dokonanie wypłaty oraz za przekazanie do 31 grudnia 2023 r. zestawienia wartości wszystkich rekompensat należnych beneficjentom.

Dodatkowo w umowie o realizację „Tarczy dla pogranicza” przewidziano, że należne dla PFR wynagrodzenie zostanie uregulowane poprzez pobranie go z wybranego rachunku programowego, co było niezgodne z ustawą o systemie instytucji rozwoju (art. 21 ust. 4). W ocenie NIK, taki sposób zapłaty wynagrodzenia nie odpowiadał także zasadzie zupełności budżetu państwa znajdującej oparcie w ustawie o finansach publicznych, uznającym budżet za podstawę gospodarki finansowej państwa.

WNIOSKI

Powyższe naruszenie prawa, brak systemowych rozwiązań prawnych, opóźnienia i ich nieefektywny charakter mają oczywisty wpływ na kondycję ekonomiczną podmiotów gospodarczych działających na terenie objętym czasowym zakazem przebywania, ale także samych mieszkańców Podlasia i Lubelszczyzny. Powyższa sytuacja determinuje również znaczące ograniczenie potencjału w obszarze ruchu turystycznego, który jest jednym z głównych źródeł rozwoju gospodarczego Podlasia i Lubelszczyzny.

Mając na uwadze brak stałych systemowych rozwiązań realnie wspierających poszkodowanych w wyniku m.in. stanu wyjątkowego i czasowego zakazu przebywania (wskazanego w art. 12a ustawy o ochronie granicy państwowej) oraz obecną sytuację na granicy z Białorusią i obwodem królewieckim, NIK wniosła do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie prac legislacyjnych nad takimi rozwiązaniami.

Źródło: NIK