



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 13 listopada 2025 r.

RPS-IV.431.7.2025

Pani

Wioleta Głowacka

Wójt Gminy Zgierz

Wystąpienie pokontrolne

**z kontroli w trybie zwykłym w przedmiocie prawidłowości wykorzystania dotacji
z budżetu państwa, przyznanej na podstawie umowy nr 22/2024/O75
z dnia 11 czerwca 2024 r.**

I. Jednostka kontrolowana:

Gmina Zgierz, zwana dalej również „beneficjentem”
ul. Łęczycka 4, 95-100 Zgierz

Wójtem Gminy Zgierz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji umowy) była Wioleta Głowacka. Zob. akta kontroli, s. 23-25, 142-143.

II. Kontrolę przeprowadzili pracownicy Oddziału Wsparcia i Integracji w Wydziale Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi:

- Sebastian Rakowski – główny specjalista, kierownik zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 105/2025,
- Małgorzata Kołodziejczyk – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 106/2025.

Zob. akta kontroli, s. 3-4.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 7 sierpnia – 20 października 2025 r.

III. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

1. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).
3. Umowa nr 22/2024/O75.

IV. Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji z budżetu państwa, przyznanej na podstawie umowy nr 22/2024/O75 z dnia 11 czerwca 2024 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2024 r. – 31 grudnia 2024 r., z uwzględnieniem okresu przewidzianego na rozliczenie otrzymanych środków, przy czym kontroli poddane zostały wszystkie dokumenty i okoliczności, mające znaczenie dla celu kontroli, niezależnie od daty wytworzenia tych dokumentów.

V. Ustalenia:

1. W styczniu 2024 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zatwierdziła kolejną edycję resortowego programu „Opieka 75+” (dalej jako „Program”), mającego na celu zwiększenie dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, z uwagi na coraz bardziej zauważalne i postępujące procesy demograficzne, prowadzące do starzenia się społeczeństwa.

Usługi opiekuńcze stanowią rodzaj świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej, które obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Program adresowany był do gmin do 60 tys. mieszkańców, dając im możliwość pozyskania dofinansowania (dotacji) z budżetu państwa, przy obowiązku zapewnienia wkładu własnego w wysokości nie mniejszej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania, na realizację usług opiekuńczych poprzez:

- 1) samodzielne zatrudnianie opiekunów/opiekunek na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej;
- 2) zlecenie wykonania zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, tj. organizacjom pozarządowym wymienionym w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 tej ustawy;
- 3) zakupienie usług od podmiotów sektora prywatnego.

Usługi opiekuńcze mogły być dofinansowane w ramach Programu, jeżeli:

- 1) były świadczone osobom, którym były one świadczone w ramach Programu w latach wcześniejszych i kontynuowane w roku 2024 (osoby kontynuujące);
- 2) były świadczone osobom, którym w roku 2023 usługi opiekuńcze w ogóle nie były świadczone, niezależnie od źródła finansowania (osoby nowe);
- 3) były świadczone osobom, którym zwiększono liczbę godzin usług opiekuńczych – tylko w ramach zwiększenia.

Zob. akta kontroli, s. 209-216.

2. Gmina Zgierz wystąpiła, w trybie przewidzianym w Programie, o dofinansowanie w kwocie 70 119,00 zł. Zob. akta kontroli, s. 189-190. Ostatecznie, w związku z decyzją Ministra Finansów z dnia 20 maja 2024 r., znak: MF/FS4.4143.3.120.2024.MF.1265, wojewoda zatwierdziła dla beneficjenta środki w kwocie 50 540,00 zł. Zob. akta kontroli, s. 191-195.

Dotacja w powyższej kwocie została przyznana w oparciu o umowę nr 22/2024/O75, zawartą pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Gminą Zgierz. Dotację należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 198-208.

3. Dotacja została wprowadzona do budżetu Gminy Zgierz na 2024 r., po stronie dochodów i wydatków, na mocy zarządzenia nr IX/108/24 Wójta Gminy Zgierz z dnia 17 czerwca 2024 r. Po stronie wydatków dotację ujęto w dz. 852, rozdz. 85228, § 3110. Zob. akta kontroli, s. 63-64. Zgodnie z klasyfikacją budżetową, § 311 obejmuje świadczenia społeczne na rzecz osób fizycznych przewidziane w obowiązujących przepisach i układach

zbiorowych pracy. Beneficjent wyjaśnił, że paragraf ten został zastosowany omyłkowo. Zob. akta kontroli, s. 156.

Uchwała organu stanowiącego nie była wymagana, stosownie do art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

4. Dotacja w kwocie 50 540,00 zł wpłynęła na dotacyjny rachunek bankowy beneficjenta w dniu 20 czerwca 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 21. Następnego dnia środki zostały przelane na rachunek jednostki realizującej, tj. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu (GOPS). Zob. akta kontroli, s. 22.
5. Rachunki bankowe, które beneficjent wykorzystywał do obsługi dotacji, były oprocentowane, w związku z czym w zadaniu pojawiły się przychody z tytułu odsetek bankowych w kwocie 69,71 zł. Zob. akta kontroli, s. 150, 156. Środki te, kapitalizowane na koniec każdego miesiąca, beneficjent przeznaczył na realizację kontrolowanego zadania poprzez zasilenie wkładu własnego. Zob. akta kontroli, s. 31, 182.
6. Zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta, według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., liczba mieszkańców Gminy Zgierz, zameldowanych na pobyt stały, wynosiła 14 240 osób. Zob. akta kontroli, s. 30. Oznacza to, że beneficjent wpisał się w kryterium ludnościowe, wyznaczone w Programie (<60 tys. mieszkańców).
7. W roku 2024 na terenie beneficjenta obowiązywała uchwała nr LXXIII/776/23 Rady Gminy Zgierz z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2023 r. poz. 10703). Zob. akta kontroli, s. 69-71.
Zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, cena za jedną godzinę usług opiekuńczych w dni robocze wynosiła 35,90 zł. Z kolei stosownie do § 2 ust. 2, cena za jedną godzinę usług opiekuńczych w soboty i dni ustawowo wolne od pracy wynosiła 38,00 zł.
8. Beneficjent realizował usługi opiekuńcze poprzez zlecenie ich wykonywania, na zasadach komercyjnych, podmiotowi zewnętrznemu.
W celu udzielenia zamówienia GOPS przeprowadził postępowanie w trybie zapytania ofertowego, które skierowane zostało – poprzez pocztę elektroniczną – do trzech wykonawców. Ofertę zdecydował się złożyć tylko jeden z tych wykonawców, a mianowicie Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łodzi. Zob. akta kontroli, s. 40-53.
Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łodzi jest terenową jednostką organizacyjną stowarzyszenia pod nazwą Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS).
9. W dniu 21 grudnia 2023 r. pomiędzy Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Zgierzu (zamawiającym) a Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łodzi (wykonawcą) zawarta została umowa nr 22/2023, na mocy której wykonawcy zlecono usługę polegającą na świadczeniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania klientów GOPS, w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 72-78.
Ze strony wykonawcy umowę podpisali: Sekretarz Zarządu Okręgowego oraz Główna Księgowa Zarządu Okręgowego, legitymujący się pełnomocnictwem udzielonym przez Sekretarza Generalnego PKPS oraz Skarbnika PKPS. Zob. akta kontroli, s. 163.

Ze strony zamawiającego umowę podpisał Kierownik GOPS, legitymujący się pełnomocnictwem udzielonym przez Wójta Gminy Zgierz, stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także upoważnieniem od Wójta Gminy Zgierz do zaciągania zobowiązań z tytułu umów z płatnościami wykraczającymi poza bieżący rok budżetowy. Zob. akta kontroli, s. 180. Do udzielenia takiego upoważnienia Wójt Gminy Zgierz został umocowany przez Radę Gminy Zgierz w uchwale budżetowej oraz w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zob. akta kontroli, s. 181, 183-186.

Umowa nie została kontrasygnowana przez Skarbnika Gminy Zgierz.

10. Umowa z wykonawcą zawierała w szczególności następujące postanowienia:
- 1) o ponoszeniu przez wykonawcę pełnej odpowiedzialności za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych oraz dóbr osobistych klientów (§ 4 ust. 5);
 - 2) o przejściu przez wykonawcę pełnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone klientom lub osobom trzecim (§ 11 ust. 1);
 - 3) o obciążeniu wykonawcy karą umowną w przypadku odstąpienia przez niego od umowy, niezależnie od przyczyny odstąpienia (§ 12 ust. 2).
11. Pomiędzy GOPS a wykonawcą zawarta została umowa powierzenia danych osobowych do przetwarzania, gdyż prawidłowe świadczenie usług opiekuńczych wymagało korzystania przez wykonawcę z danych osobowych świadczeniobiorców. Zob. akta kontroli, s. 166-170. Świadczeniobiorcy byli informowani o możliwości przekazania ich danych osobowych innym podmiotom na podstawie umów powierzenia zawartych z gminnym administratorem. Zob. akta kontroli, s. 164-165.
12. Usługi opiekuńcze świadczone były na rzecz 6 osób w wieku 75 lat i więcej. W przeciągu całego roku 2024 na rzecz tych osób zrealizowano 1 713 godzin usług opiekuńczych, zgodnie z poniższą tabelą:

Tabela 1. Lista uczestników wraz z dodatkowymi informacjami.

Uczestnik	Wiek (na 1.01.24)	Status w Programie	Liczba godzin	w tym soboty i dni wolne (h)
Osoba nr 1	79	kontynuacja	81	-
Osoba nr 2	77	kontynuacja	348	96
Osoba nr 3	77	osoba nowa	330	-
Osoba nr 4	77	kontynuacja	252	-
Osoba nr 5	79	osoba nowa	634	198
Osoba nr 6	88	osoba nowa	68	-
SUMA			1 713	294

Zob. akta kontroli, s. 151.

13. Wydatki w ramach zadania ponoszone były przez beneficjenta ze środków własnych, za wyjątkiem września i grudnia, a następnie dokonywane było przeksięgowanie środków dotacji w celu refundacji. Zob. akta kontroli, s. 18.
14. Wszystkie wydatki, rozumiane jako zapłata za realizację zadania, a więc zapłata wynagrodzenia wykonawcy za świadczenie usług opiekuńczych, poniesione zostały w trakcie roku budżetowego, tj. do dnia 31 grudnia 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 79-141.

15. Koszty zadania wyniosły 62 114,10 zł (35,90 zł*1419 h + 38 zł*294 h)¹, z czego dotacja w kwocie 37 268,46 zł (60%) i wkład własny w kwocie 24 845,64 zł (40%).

Ogólne zestawienie poniesionych wydatków przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Zestawienie poniesionych wydatków.

Rodzaj wydatku	kwota z dokumentu księgowego	z czego w ramach Programu	z czego:	
			dotacja	wkład własny
Wynagrodzenie za styczeń	10 343,00	6 860,70	21 116,94 ²	14 077,96
Wynagrodzenie za luty	18 574,00	10 484,30		
Wynagrodzenie za marzec	15 465,60	6 888,20		
Wynagrodzenie za kwiecień	14 671,80	5 530,50		
Wynagrodzenie za maj	15 275,60	5 431,20		
Wynagrodzenie za czerwiec	15 009,60	5 355,20	7 243,38 ³	4 828,92
Wynagrodzenie za lipiec	10 478,20	3 408,20		
Wynagrodzenie za sierpień	9 992,40	3 308,90		
Wynagrodzenie za wrzesień	9 984,00	3 915,00	2 349,00	1 566,00
Wynagrodzenie za październik	10 370,50	3 839,00	4 442,04 ⁴	2 961,36
Wynagrodzenie za listopad	9 354,60	3 564,40		
Wynagrodzenie za grudzień	9 426,40	3 528,50	2 117,10	1 411,40
SUMA		62 114,10 zł (100%)	37 268,46 zł (60%)	24 845,64 zł (40%)

Zob. akta kontroli, s. 18, 79-141.

16. Tytułem odpłatności za usługi opiekuńcze w ramach Programu, beneficjent pobrał od osób korzystających z tych usług łączną kwotę 24 622,62 zł. Zob. akta kontroli, s. 151-154. Kwota ta, która stanowi dochód własny beneficjenta w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach wkładu własnego wymaganego przez Program.
17. Zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem, beneficjent realizował obowiązek informacyjny o dofinansowaniu zadania z budżetu państwa poprzez zamieszczenie publikacji na stronie internetowej GOPS, pod adresem: <https://gops-zgierz.bip.gov.pl/opieka-75-na-rok-2024/opieka-75-na-rok-2024.html>. Zob. akta kontroli, s. 31. Wskazana publikacja nie zawiera barw Rzeczypospolitej Polskiej, wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej ani daty podpisania (zawarcia) umowy o dofinansowanie. Zob. akta kontroli, s. 187-188. Beneficjent nie zamieścił informacji o dofinansowaniu w internetowych serwisach społecznościowych, chociaż posiada profil co najmniej na Facebooku.
18. W związku z tym, że do końca roku budżetowego beneficjent wykorzystał dotację w kwocie 37 268,46 zł, pozostała część dotacji w kwocie 13 271,54 zł podlegała zwrotowi do budżetu państwa. Beneficjent dokonał zwrotu w dwóch transzach – pierwsza w dniu 31 grudnia 2024 r. (12 120,30 zł), druga w dniu 23 stycznia 2025 r. (1 151,24 zł). Ponieważ druga transza została zwrócona po 15 stycznia 2025 r., a więc z przekroczeniem terminu umownego, beneficjent zwrócił również odsetki w kwocie 3,66 zł. Zob. akta kontroli, s. 54-59, 145.

¹ Zgodnie z postanowieniami Programu, koszt realizacji zadania wylicza się poprzez pomnożenie całkowitej liczby godzin usług opiekuńczych przez koszt 1 godziny usług opiekuńczych określony w uchwale rady gminy.

² Zbiorcza refundacja – przeksięgowanie pod datą 28 czerwca 2024 r.

³ Zbiorcza refundacja – przeksięgowanie pod datą 30 sierpnia 2024 r.

⁴ Zbiorcza refundacja – przeksięgowanie pod datą 13 grudnia 2024 r.

19. Beneficjent rozliczył się z otrzymanej dotacji zgodnie z umową dotacyjną, składając sprawozdanie w Centralnej Aplikacji Statystycznej.

VI. Wnioski pokontrolne:

1. Dotacja została wykorzystana na sfinansowanie wydatków zgodnych z zasadami kwalifikowalności wynikającymi z Programu. Podstawowy cel, na który udzielono dotacji, tj. poprawa dostępności do usług opiekuńczych dla osób w wieku 75 lat i więcej, został przez beneficjenta zrealizowany. **Nie stwierdzono wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem.**
2. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy z zakresu pomocy społecznej, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa upoważniają beneficjenta do przyjęcia dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego z zakresu pomocy społecznej. **Nie stwierdzono nienależnego pobrania środków.**
3. Beneficjent otrzymał dotację w wysokości zgodnej z umową zawartą z wojewodą. Przekazana dotacja, po dokonanych przez beneficjenta zwrocie kwot niewykorzystanych, nie przekracza poziomu dopuszczonego przez Program. Środki pobrane z tytułu opłat za usługi opiekuńcze nie spowodowały podwójnego finansowania tych usług, gdyż mieściły się w granicach wkładu własnego wymaganego przez Program. **Nie stwierdzono pobrania środków w nadmiernej wysokości.**
4. Dotacja jest szczególnym rodzajem transferu finansowego, który wykazuje podobieństwo do kredytu w tym sensie, że polega na oddaniu do dyspozycji dotowanego określonej kwoty środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, z tą jednak różnicą, że dotacja jest nieodpłatna (dotujący, inaczej niż kredytodawca, nie uzyskuje przysporzenia w zamian za przekazaną dotację) i – o ile została wykorzystana prawidłowo – nie podlega zwrotowi. **Dotowany może dysponować dotacją tylko w granicach jej celu, a więc nie ma swobody typowej dla właściciela⁵; zobowiązany jest do odpowiedniego ewidencjonowania otrzymanych środków oraz dokonywanych z nich wydatków, a także do terminowego rozliczenia się z dotującym. Z tych względów nie budzi wątpliwości, że „środki z dotacji przekazane beneficjent[owi] na podstawie umowy nie tracą publicznego charakteru, bowiem beneficjent nie staje się ich właścicielem, a jedynie dysponentem środków publicznych przyznanych z budżetu państwa na realizację ściśle określonego zadania (celu)”⁶.**

Fakt, że **beneficjent, otrzymawszy dotację, nie staje się jej właścicielem⁷**, a „środki przekazane na konto beneficjenta stanowią dotację do momentu ich wykorzystania”⁸,

⁵ Aby chociaż ogólnie zobrazować tę swobodę, można odwołać się do klasycznej triady podstawowych uprawnień właściciela, która obejmuje posiadanie (*ius possidendi*), korzystanie (*ius utendi*) i rozporządzanie (*ius disponendi*) bez ingerencji bądź pośrednictwa podmiotów trzecich. Zob. W. Szydło [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 140, nb. 18.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. V SA/Wa 2806/16; zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., sygn. I GSK 202/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. II GSK 159/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2016 r., sygn. V SA/Wa 4652/15.

⁷ Chodzi o własność w szerokim (konstytucyjnym) znaczeniu jako synonim całokształtu praw majątkowych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11), a nie pojęcie z zakresu prawa rzeczowego. Dotacja wypłacana jest w formie bezgotówkowej, a więc nie może być przedmiotem prawa własności (prawo własności mogłoby przysługiwać tylko względem znaków pieniężnych, tj. banknotów

ma istotne znaczenie dla odsetek wygenerowanych przez dotację, jeżeli przechowywana była przez beneficjenta na oprocentowanym rachunku bankowym. Odsetki bankowe są formą pożytków prawa⁹ i jako takie – w myśl zasady *accessio cedit principali* (przyrost przypada temu, co główne) – należne są dotującemu, który, zachowując tytuł prawny do przekazanych środków (środki te oddaje bowiem jedynie do dyspozycji beneficjenta), uzyskuje również tytuł do dochodów „wypracowanych” przez te środki. Potwierdzają to postanowienia umowy dotacyjnej (§ 4 ust. 3; § 8 ust. 3), które jednoznacznie wskazują na obciążający beneficjenta obowiązek zwrotu odsetek bankowych, chyba że beneficjent wykorzysta je na realizację zadania. Skoro jednak odsetki nie są należne beneficjentowi, ich wykorzystanie, choć zasadniczo dopuszczone przez umowę dotacyjną, nie może nastąpić po stronie wkładu własnego beneficjenta, tak jak uczyniła to Gmina Zgierz. Mając na względzie wymagany przez Program montaż finansowy – tj. dotacja nie więcej niż 60%; wkład własny nie mniej niż 40% – beneficjent mógłby wykorzystać odsetki jedynie w sytuacji, w której otrzymana dotacja nie osiągałaby poziomu 60% kosztów realizacji zadania (np. z powodu wzrostu kosztów realizacji zadania), jako dopełnienie do 60%. W przeciwnym razie, tj. w przypadku takim, jak w kontrolowanym zadaniu, gdzie dotacja jest już na poziomie maksymalnym (60%), wykorzystanie odsetek skutkowałoby w praktyce pomniejszeniem wkładu własnego wbrew umowie dotacyjnej, która wyraźnie wymaga od beneficjenta (§ 2 ust. 4) przeznaczenia na realizację zadania **środków własnych** w kwocie stanowiącej co najmniej 40% kosztów realizacji zadania.

W związku z powyższym, beneficjent powinien był zwrócić naliczone przez bank odsetki od dotacji w terminie 7 dni od uznania rachunku bankowego kwotą odsetek (§ 8 ust. 3), z uwagi na brak możliwości ich wykorzystania w sposób zgodny z umową dotacyjną. Ponieważ taki zwrot nie został dotychczas dokonany, beneficjent pozostaje w zwłoce co do wykonania obowiązku umownego. Oznacza to, że kwotę do zwrotu w wysokości 69,71 zł należy obecnie powiększyć o odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych¹⁰, zgodnie z poniższą tabelą:

lub monet, które są rzeczami), tworzy jednak po stronie beneficjenta uprawnienie o charakterze majątkowym. Ograniczony zakres tego uprawnienia nie pozwala wszakże traktować beneficjenta jak właściciela dotacji. Swoboda charakteryzująca właściciela jest względnie pełna; właściciel może robić ze swoim prawem wszystko to, co nie jest mu zakazane, natomiast beneficjent może dysponować dotacją tylko w ściśle wyznaczonym kierunku.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2016 r., sygn. V SA/Wa 4652/15.

⁹ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. I CSK 309/18; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1979 r., sygn. III CZP 29/79.

¹⁰ Chodzi o odsetki za opóźnienie, przy czym strony odstąpiły od ustawowej stopy tych odsetek (stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego + 5,5 punktów procentowych), wprowadzając w jej miejsce stopę obowiązującą przy zaległościach podatkowych (dwukrotność stopy lombardowej Narodowego Banku Polskiego + 2 punkty procentowe). Mieści się to w granicach swobody dozwolonej przez art. 481 § 2 Kc. „W świetle tego przepisu, przede wszystkim same strony mogą z góry w umowie określić stopę odsetek za opóźnienie. Wówczas za opóźnienie należą się te umówione odsetki” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. I CSK 4/07).

Ponieważ beneficjent winien zwrócić uzyskane przychody w postaci odsetek bankowych od dotacji, do czego podstawę stanowi umowa dotacyjna, a nie samą dotację, do czego podstawą byłaby ustawa o finansach publicznych, nie znajdzie tutaj zastosowania przepis Ordynacji podatkowej przewidujący zwolnienie z odsetek, jeżeli ich wysokość nie przekraczałaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej. Tym samym, każda kwota odsetek za opóźnienie podlegać będzie zwrotowi do budżetu państwa.

Należność główna	Data naliczania odsetek ¹¹
7,19 zł	od 9 lipca 2024 r. do dnia zapłaty
13,43 zł	od 8 sierpnia 2024 r. do dnia zapłaty
13,15 zł	od 10 września 2024 r. do dnia zapłaty
9,78 zł	od 8 października 2024 r. do dnia zapłaty
9,48 zł	od 8 listopada 2024 r. do dnia zapłaty
8,79 zł	od 10 grudnia 2024 r. do dnia zapłaty
7,52 zł	od 8 stycznia 2025 r. do dnia zapłaty
0,37 zł	od 8 lutego 2025 r. do dnia zapłaty
69,71 zł	

5. Umowa nr 22/2023 zawarta została z terenową jednostką organizacyjną Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, tj. z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Zarządem Okręgowym w Łodzi. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach, osobowość prawną posiada stowarzyszenie, a nie jego terenowa jednostka organizacyjna. Stosownie do art. 10a ust. 3 i 5 Prawa o stowarzyszeniach, również terenowa jednostka organizacyjna stowarzyszenia może nabyć osobowość prawną, o ile przewiduje to statut stowarzyszenia, a także pod warunkiem uzyskania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Ponieważ statut PKPS nie przewiduje uzyskiwania osobowości prawnej przez terenowe jednostki organizacyjne, a przede wszystkim z tego powodu, że Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łodzi nie uzyskał własnego wpisu do KRS (nie mylić z informacjami znajdującymi się w dziale 1 pod numerem przypisanym stowarzyszeniu macierzystemu, tj. PKPS), **Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łodzi nie może być stroną umowy cywilnoprawnej z racji braku zdolności prawnej.**

Zdolność prawna, oznaczająca możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, przysługuje osobom fizycznym, osobom prawnym oraz tzw. osobom ustawowym (art. 33¹ Kc), a więc takim innym jednostkom organizacyjnym, które nie są osobami prawnymi, niemniej w drodze ustawowej przyznano im możliwość nabywania praw, zaciągania zobowiązań, pozywania i bycia pozywanymi. Terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń (w odróżnieniu od samych stowarzyszeń) nie należą do żadnej z tych trzech kategorii, a zatem nie ma wątpliwości, że **w kontrolowanej umowie doszło do błędnego oznaczenia wykonawcy.** Skoro tylko PKPS, jako osoba prawna wyposażona w zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, może we własnym imieniu i na swój rachunek nabyć prawo (co wiąże się z powstaniem wierzytelności po jej stronie) oraz zaciągnąć zobowiązanie (co wiąże się z powstaniem długu po jej stronie) na mocy umowy cywilnoprawnej, **to PKPS powinien być zostać wskazany jako strona umowy (wykonawca).** Nie wyklucza to wskazania również nazwy terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia, z którą związana jest realizacja umowy, ale jedynie na zasadzie uzupełniającej, tj. obok, a nie zamiast, PKPS.

6. **Umowa nr 22/2023 nie została kontrasygnowana przez skarbnika gminy ani osobę upoważnioną przez skarbnika,** wbrew dyspozycji art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym czynność prawna, mogąca spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, staje się skuteczna dopiero po udzieleniu kontrasygnaty. Mimo tego, że wymóg kontrasygnaty zamieszczony został w art. 46 ustawy, który dotyczy oświadczeń woli składanych przez organ gminy (np. wójta), również oświadczenia woli kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (np. kierownika GOPS) wymagają kontrasygnaty¹², o ile skutkują powstaniem zobowiązań pieniężnych dla gminy.

¹¹ Uwzględniono art. 115 Kc, zgodnie z którym termin przypadający na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

¹² Zob. K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013, art. 47, nt 4 („stroną czynności prawnej będzie gmina, a nie dana jednostka”, co „uzasadnia

Tak właśnie było w przypadku kontrolowanej umowy, która, jako czynność prawna, spowodowała powstanie zobowiązania pieniężnego dla Gminy Zgierz przede wszystkim w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia (pieniężnego) wykonawcy.

Dla powyższego wniosku nie ma znaczenia to, że umowa nr 22/2023 doszła do skutku w związku z działalnością gminnej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej), takiej jak GOPS, ponieważ faktyczną stroną umowy będzie zawsze jednostka samorządu terytorialnego (tu: Gmina Zgierz) jako podmiot wyposażony w zdolność prawną, tj. możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych¹³. Zdolności prawnej na gruncie prawa cywilnego nie posiadają samorządowe (gminne) jednostki budżetowe, dlatego nie mogą one zawierać umów cywilnoprawnych w swoim własnym imieniu¹⁴. Inaczej mówiąc, jednostki takie nie mogą nabywać praw dla siebie ani zaciągać zobowiązań, które obciążałyby tylko te jednostki (budżetowe), w oderwaniu od macierzystych jst¹⁵. Tym samym, samorządowe (gminne) jednostki budżetowe, występując w obrocie cywilnoprawnym, działają zawsze pod parasolem osobowości prawnej właściwej jst. W konsekwencji, umowę zawiera zawsze gmina jako podmiot prawa cywilnego (osoba prawna), niezależnie od sposobu sformułowania komparycji umowy¹⁶, i to gminę obciąża cywilnoprawne zobowiązanie pieniężne wynikające z tej umowy. Skoro tak, to **fakt, że kontrolowana umowa zawarta została w związku z działalnością GOPS, nie może być uznany za argument zwalniający czynność prawną spod obowiązku uzyskania kontrasygnaty skarbnika gminy (lub osoby upoważnionej przez skarbnika, którą może być – przykładowo – główny księgowy GOPS¹⁷)**

7. **Umowa nr 22/2023 wadliwie określiła obciążające wykonawcę ciężary realizacji zamówienia w zakresie odpowiedzialności wobec osób trzecich (przede wszystkim klientów GOPS) oraz kar umownych, co negatywnie rzutuje na konkurencyjność udzielonego zamówienia**, rozumianą jako jego atrakcyjność dla potencjalnego wykonawcy¹⁸. W konsekwencji, nie można uznać, że beneficjent prawidłowo wypełnił

objęcie czynności kierownika jednostki obowiązkiem udzielenia kontrasygnaty przez skarbnika gminy, jeżeli dana czynność może spowodować powstanie zobowiązania pieniężnego”); J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP 2021, art. 47, nt 5 („Jeżeli dana czynność [kierownika gminnej jednostki organizacyjnej] może spowodować powstanie zobowiązania pieniężnego, to istnieje obowiązek udzielenia kontrasygnaty przez skarbnika gminy lub osobę przez niego upoważnioną (może nią być główny księgowy danej jednostki organizacyjnej). Pogląd o konieczności stosowania w takim przypadku art. 46 ust. 3 [ustawy o samorządzie gminnym] . . . jest powszechnie akceptowany”); por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2016 r., sygn. V CSK 716/15.

¹³ Zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996 r., sygn. II CZP 34/96 („stronami stosunków cywilnych . . . mogą być tylko podmioty prawa cywilnego”).

¹⁴ Zob., m.in., wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. I AGa 62/19 („jednostki organizacyjne gminy, nieposiadające osobowości prawnej występują w obrocie prawnym wyłącznie w imieniu i na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w strukturze której zostały powołane i działają”).

¹⁵ Por. uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. I FPS 1/13 („Gminna jednostka budżetowa, jako statio municipi, nie odpowiada też za szkody wyrządzone swoją działalnością. Taka odpowiedzialność ciąży na gminie”).

¹⁶ Wskazywanie w umowie, że została zawarta przez samorządową jednostkę budżetową (GOPS), nie jest rozwiązaniem optymalnym, ponieważ może wprowadzać – zwłaszcza u osób bez przygotowania prawniczego – konfuzję co do tego, kto jest faktyczną stroną umowy. Poprawniejsze byłoby zamieszczanie nazwy jednostki organizacyjnej obok jednostki samorządu terytorialnego, np. „Gmina Zgierz – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zgierz”.

¹⁷ Przy czym główny księgowy GOPS nie może udzielać kontrasygnaty tylko z tego tytułu, że jest głównym księgowym; niezbędne jest posiadanie upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnych, wydanego przez skarbnika gminy.

¹⁸ Badanie przeprowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych wykazało, że jedną z najpoważniejszych barier obniżających konkurencyjność w zamówieniach są niekorzystne postanowienia, które wykonawcy znajdują

obowiązek, wynikający z § 3 ust. 3 umowy dotacyjnej, przeprowadzenia postępowania „z poszanowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości”, jako że elementem tego obowiązku jest również właściwe – tj. zgodne z prawem i zasadami współżycia społecznego (dobrymi obyczajami) – ukształtowanie przyszłej relacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

A

Postanowienie umowy nr 22/2023, zgodnie z którym to „[w]ykonawca ponosi pełną odpowiedzialność za naruszenie przepisów” RODO „przez osoby, z pomocą których świadczy usługi opiekuńcze” (§ 4 ust. 5) może być mylące – zarówno dla beneficjenta, jak i dla wykonawcy, a także dla poszkodowanych klientów, jeśli mieliby okazję zapoznać się z tą umową. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że chodzi tutaj o odpowiedzialność typu deliktowego wobec osób trzecich (klientów), a więc osób spoza relacji umownej (zamawiający – wykonawca). O ile strony umowy mogą kształtować zasady wzajemnej odpowiedzialności odszkodowawczej, o tyle z istoty umowy, która ma charakter względny (*inter partes*), wynika że nie odnosi ona skutku wobec innych osób niż te, które umowę zawarły. W związku z tym, **w stosunku do klientów zawsze odpowiadać będą osoby, których odpowiedzialność wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa**, a nie osoby desygnowane przez umowę, której klienci nie byli stroną. Skoro tak, to trzeba w tym miejscu wskazać, że **pełną (pierwszorzędną) odpowiedzialność za szkody spowodowane naruszeniem RODO ponosi administrator** (art. 82 ust. 2 zd. 1 RODO). Procesor (podmiot przetwarzający), taki jak wykonawca, ponosi odpowiedzialność ograniczoną do trzech przypadków: 1) gdy nie dopełnił swoich obowiązków, 2) gdy działał wbrew poleceniom administratora, 3) gdy działał poza poleceniami administratora¹⁹. Nawet jeśli do powstania szkody doprowadził procesor, nie oznacza to zwolnienia administratora. „[A]dministrator oprócz tego, że odpowiada za szkody będące wynikiem naruszenia tych przepisów RODO, które adresowane są do niego samego, ponosi też odpowiedzialność za szkody wyrządzone w wyniku nieprawidłowego przetwarzania danych osobowych przez procesora, któremu powierzył przetwarzanie danych”²⁰. Odpowiedzialność obu tych podmiotów, tj. administratora i procesora, jest solidarna (art. 82 ust. 4 RODO)²¹, przy czym **administrator odpowiada na zasadzie zbliżonej do ryzyka**; uwolnić mogą go tylko zdarzenia nadzwyczajne, pozostające poza jego kontrolą i którym nie mógł zapobiec²². W szczególności administrator nie może zasłaniać się brakiem winy w wyborze procesora ani brakiem winy w nadzorze nad procesorem²³.

w umowach przygotowanych przez zamawiających. Zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2019, s. 10, 38-40; zob. też E. Sikorska, A. Trojanowska, *Zwalczanie klauzul abuzywnych w projektowanych umowach o zamówienia publiczne w świetle orzecznictwa KIO*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2023, nr 1, s. 127 („Nadmiernie korzystne ukształtowanie postanowień odnoszących się do uprawnień zamawiającego i często rażąco nieproporcjonalne nałożenie obowiązków na wykonawców prowadzi bowiem do zmniejszenia liczby składanych ofert, a w konsekwencji hamuje rozwój konkurencyjności na rynku zamówieniowym”).

¹⁹ Zob. art. 82 ust. 2 zd. 2 RODO; M. Górski [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 82, nb. 4.

²⁰ R. Strugała, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną nieprawidłowym przetwarzaniem danych osobowych (art. 82 RODO)* [w:] J. Jezioro, K. Zagrobelny (red.), *Wybrane zagadnienia polskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Doktora Józefa Kremisa i Doktora Jerzego Strzebinczyka*, Wrocław 2019, s. 212.

²¹ Istotą odpowiedzialności solidarnej jest to, że uprawniony (wierzyciel) może wybrać, od kogo dochodzić będzie swojego roszczenia – „może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna” (art. 366 § 1 Kc).

²² Zob. R. Strugała, *RODO a odpowiedzialność odszkodowawcza. Podstawowe problemy odpowiedzialności za szkodę spowodowaną nieprawidłowym przetwarzaniem danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17, s. 918; B. Van Alsenoy, *Liability under EU Data Protection Law From Directive 95/46 to the General Data*

B

Wadliwe jest również postanowienie § 11 ust. 1 umowy nr 22/2023, zgodnie z którym „[wykonawca] przejmuje pełną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez osoby którymi posługuje się przy wykonywaniu umowy klientom lub osobom trzecim w związku ze świadczeniem usług”. Beneficjent wyjaśnił, że chciał w ten sposób doprowadzić do ponoszenia przez wykonawcę odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, „nawet bez swojej winy, jeśli szkodę można przypisać działaniom w ramach realizowanej” umowy²⁴. **Podjęta przez beneficjenta próba rozszerzenia odpowiedzialności wykonawcy nie mogła jednak odnieść zamierzonego skutku, mogła natomiast wprowadzić w błąd zarówno beneficjenta, jak i wykonawcę, a także poszkodowanych klientów, jeśli mieliby okazję zapoznać się z tym postanowieniem.** Jak już przyszło wcześniej (i przyjdzie później) zauważyć, strony mogą zmodyfikować zasady wzajemnej odpowiedzialności (zaostriżyć ją lub złagodzić, do pewnego stopnia nawet wyłączyć) – tak z tytułu naruszenia istniejącego zobowiązania (tzw. odpowiedzialność kontraktowa), jak i z tytułu czynów niedozwolonych (odpowiedzialność deliktowa). Nie ma jednak takiej możliwości, aby umowa, która ze swej natury jest skuteczna wyłącznie między stronami (*inter partes*), oddziaływała na sferę prawną podmiotów trzecich (tu: klientów) – czy to przyznając im jakieś uprawnienia²⁵, czy to obciążając jakimś obowiązkiem. Dlatego też **wykonawca mógłby przyjąć na siebie odpowiedzialność na zasadzie ryzyka wobec zamawiającego** (w sensie – za szkody wyrządzone zamawiającemu), **ale wobec klientów** (w sensie – za szkody wyrządzone klientom) **odpowiadałby na zasadzie ryzyka wyłącznie wtedy, gdyby taką zasadę odpowiedzialności przewidywały przepisy prawa.** A nie przewidują.

Na to, z jaką zasadą odpowiedzialności za szkody wyrządzone klientom będziemy mieli do czynienia, rozstrzygający wpływ ma reżim, w którym gmina decyduje się realizować obowiązkowe zadanie z zakresu pomocy społecznej, polegające na świadczeniu usług opiekuńczych. Ponieważ przyznanie usług opiekuńczych następuje w drodze decyzji administracyjnej²⁶, jest to przejaw wykonywania władzy publicznej (decyzja administracyjna w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach podmiotu administrowanego). Konsekwencją takiej kwalifikacji jest zastrzona (bo niezależna od winy) odpowiedzialność na zasadzie bezprawności, tj. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie w myśl art. 417 § 1 Kc²⁷. Odpowiedzialność taką ponosić będzie przede wszystkim gmina, ale ponosiłby ją również, solidarnie z gminą, realizator usług opiekuńczych będący organizacją pozarządową, gdyby doszło do zlecenia realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej w trybie przewidzianym w art. 25 ustawy o pomocy społecznej (art. 417 § 2 Kc). Należy jednak zauważyć, że beneficjent nie zlecił realizacji usług opiekuńczych jako zadania z zakresu pomocy społecznej, co wymagałoby przeprowadzenia konkursu ofert i finansowania w drodze dotacji. Zamiast tego, beneficjent zdecydował się udzielić zamówienia, którego przedmiotem było świadczenie usług opiekuńczych. W konsekwencji, z wybranym wykonawcą zawarta została odpłatna umowa wzajemna o świadczenie usług (art. 750 Kc), a nie umowa o powierzenie realizacji zadania

Protection Regulation, „Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law” 2016, nr 7, s. 283 (Van Alsenoy).

²³ Zob. Van Alsenoy, s. 282.

²⁴ Wyjaśnienia beneficjenta z dnia 9 września 2025 r., znak: WF.3251.104.2025.

²⁵ Pewnym wyjątkiem, aczkolwiek nieistotnym z punktu widzenia kontroli, jest tutaj umowa z art. 393 Kc, (umowa o świadczenie na rzecz osoby trzeciej) na mocy której osoba trzecia (spoza umowy) uzyskuje uprawnienie do domagania się świadczenia nie tylko od swojego dotychczasowego dłużnika, ale również od dłużnika z umowy, o której mowa w art. 393 Kc.

²⁶ Zob. art. 106 ust. 1 w zw. z art. 36 pkt 2 lit. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁷ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. II Ca 916/18.

publicznego, o której mowa w art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W takiej sytuacji **nie ma podstawy do objęcia wykonawcy zaostrożną odpowiedzialnością; w grę może wchodzić wyłącznie typowa odpowiedzialność za szkodę na zasadzie winy** (art. 415 Kc), przy czym obok wykonawcy solidarnie odpowiadałby beneficjent (art. 441 § 1 Kc), na wspomnianej już zasadzie bezprawności (art. 417 § 1 Kc). Zachowania wykonawcy idą bowiem na rachunek beneficjenta, który zdecydował się realizować swoje zadania o charakterze władzy publicznej (sfera *imperium*) przy pomocy podmiotu trzeciego. Odpowiedzialność beneficjenta, o której tu mowa, „obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane”²⁸, a zatem aktualizuje się bez względu na formalne powiązania pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną²⁹.

C

Zgodnie z § 12 ust. 2 umowy nr 22/2023, w przypadku odstąpienia przez wykonawcę od umowy, zamawiający był uprawniony do obciążenia wykonawcy „karą umowną w wysokości 10% wynagrodzenia umownego przysługującego za miesiąc w którym [wykonawca] od umowy odstąpił”. Odnosząc się do tego postanowienia trzeba odwołać się do art. 483 § 1 Kc, zgodnie z którym kara umowna jest formą „naprawieni[a] szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego”. Kary umownej nie może więc uzasadniać samo odstąpienie od umowy, gdyż odstąpienie „nie jest ani nienależytym wykonaniem zobowiązania, ani niewykonaniem zobowiązania, lecz wykonaniem przez jedną ze stron stosunku obligacyjnego uprawnienia prawnokształtującego, realizowanego na podstawie postanowienia zawartego w umowie wzajemnej . . . albo wynikającego z przepisów ustawy”³⁰. Mając to na względzie, powiązanie kary umownej z odstąpieniem potraktować należy jako pewne uproszczenie redakcyjne (skrót semantyczny); w istocie chodzić tutaj musi o zdarzenie, kwalifikowane jako naruszenie zobowiązania (przejaw jego niewykonania lub nienależytego wykonania), które było przyczyną odstąpienia. W tym kontekście trzeba zauważyć, że w kontrolowanej umowie nie zastrzeżono dla wykonawcy prawa odstąpienia (art. 395 Kc), a co za tym idzie – wykonawca mógłby od umowy odstąpić jedynie wykonując swoje prawo ustawowe (art. 491 Kc). Ustawowe prawo odstąpienia przysługuje stronie umowy wzajemnej, jeżeli kontrahent „dopuszcza się zwłoki w wykonaniu zobowiązania”³¹. Gdyby więc wykonawca odstąpił od umowy na tej podstawie (a innej podstawy w umowie nie przewidziano), oznaczałoby to, że **przyczyna odstąpienia leżała po stronie zamawiającego**, który nie spełnił umówionego świadczenia w terminie. W konsekwencji, zamawiający byłby jednak uprawniony do naliczenia wykonawcy kary umownej, mimo że to zamawiającego, a nie wykonawcę, obciążało naruszenie zobowiązania, które doprowadziło do odstąpienia od umowy. **Taką konstrukcję należy uznać za nieważną z uwagi na sprzeczność z „ukształtowaną przez ustawodawcę istotą (naturą) kary umownej”**³². Kara umowna jest częścią reżimu odpowiedzialności kontraktowej, w którym obowiązuje zasada winy

²⁸ Z. Banaszczyk [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2018, t. 6, s. 844.

²⁹ Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 417, nb. 4 („Charakter prawny powiązań pomiędzy osobą prawną wykonującą władzę publiczną a bezpośrednim sprawcą szkody może mieć różnoraki charakter Występowanie w funkcji wykonawcy władzy publicznej jest przy tym z reguły rozumiane dość szeroko, zalicza się tu bowiem nie tylko zachowania osób jako organów w rozumieniu prawa cywilnego lub administracyjnego, lecz także pracowników, też zatrudnionych do wykonywania czynności typu faktycznego, osób zatrudnionych dorywczo, a nawet jedynie wezwanych przez organy władzy publicznej do współdziałania przy określonej czynności”).

³⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. III CZP 39/12.

³¹ Art. 491 § 1 Kc.

³² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., sygn. I CSK 748/12.

dłużnika w postaci niedbalstwa (niezachowania należytej staranności)³³. Choć istnieje możliwość zarówno złagodzenia odpowiedzialności dłużnika (granica jest tutaj umyślne wyrządzenie szkody, za które dłużnik odpowiada zawsze³⁴) jak i jej zaostreżenia (nie wyklucza się nawet odpowiedzialności za przypadek³⁵), dłużnik nie może odpowiadać za naruszenie zobowiązania, do którego „doszło z przyczyn obciążających wierzyciela”³⁶, a więc stronę uprawnioną z tytułu kary umownej. Inaczej mówiąc, **wykluczone jest karanie kontrahenta przez uprawnionego za swoje własne przewinienia, zaś postanowienie umowne, które stwarza taką możliwość, stanowi przekroczenie granic swobody kontraktowania**³⁷.

8. Zadanie było dofinansowane z budżetu państwa w kwocie powyżej 50 000 zł, a zatem w stosunku do beneficjenta powstał obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 35a ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowy zakres tego obowiązku wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 953 ze zm.). I tak, stosownie do § 2 pkt 3 tego rozporządzenia, beneficjent zobowiązany był do „zamieszczenia informacji na swojej stronie internetowej, o ile ją posiada, oraz na swoich profilach w internetowych serwisach społecznościowych, o ile takie profile posiada”. Z kolei zawartość wymaganej informacji sprecyzowana została w § 7 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym powinna zawierać, między innymi, barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1) oraz datę podpisania umowy o dofinansowanie zadania (pkt 7). Zobowiązanie beneficjenta do podjęcia działań informacyjnych zapisane zostało również w umowie dotacyjnej (§ 6 ust. 1), a jego naruszenie obwarowano karą umowną (§ 6 ust. 3).

W związku z powyższym należy zaznaczyć, że **Gmina Zgierz posiada zarówno oficjalną stronę internetową**, dostępną pod adresem <https://gminazgierz.pl>, **jak i profil w internetowym serwisie społecznościowym Facebook**, dostępny pod adresem <https://www.facebook.com/gminazgierz>. Mimo tego, **informacja o dofinansowaniu w ramach Programu nie została zamieszczona w żadnej z tych lokalizacji**, co samo w sobie stanowi naruszenie prawa oraz umowy dotacyjnej. Zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta, **informacja o dofinansowaniu pojawiła się na stronie internetowej GOPS, czego jednak nie można uznać za działanie wystarczające**. Warto w tym miejscu zauważyć, że w piśmie Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 22 kwietnia 2024 r., znak: RPS-IV.042.209.2024, jednostkom samorządu terytorialnego, które uzyskały dotację (w tym Gminie Zgierz), udzielono następującego wyjaśnienia:

Ponieważ beneficjentem programu (i podmiotem zawierającym umowę) jest gmina, informację trzeba zamieścić na domyślnej stronie gminy, w zakładce lub podstronie przeznaczonej specjalnie dla zadań realizowanych z funduszy zewnętrznych (uwaga: dostęp do zakładki lub podstrony powinien być możliwy ze strony głównej).

³³ Zob. art. 471 w zw. z art. 472 Kc.

³⁴ Zob. art. 473 § 2 Kc.

³⁵ Zob. W. Borysiak [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2017, tom III A, art. 473, nt. 35.

³⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., sygn. I CSK 748/12; zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. VII AGa 26/19; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. I ACa 579/18; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I ACa 174/16.

³⁷ Zob. art. 353¹ Kc („Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”).

Nie wyklucza to uzupełniającego zamieszczenia analogicznych informacji również na stronie ośrodka pomocy społecznej.

Zob. akta kontroli, s. 197.

Tym samym, beneficjent powinien mieć pełną świadomość, że informacja na stronie GOPS to za mało, aby można było uznać działania informacyjne za wykonane w sposób prawidłowy; nie da się bowiem przyjąć, że strona GOPS jest domyślną stroną gminy. Co więcej, **problemem jest nie tylko brak informacji w lokalizacjach wymaganych przez rozporządzenie, ale również treść informacji, którą zamieszczono na stronie GOPS, nie może być oceniona jako wystarczająca z powodu pominięcia barw Rzeczypospolitej Polskiej, wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej³⁸ oraz daty podpisania (zawarcia) umowy o dofinansowanie zadania.**

VII. Ocena skontrolowanej działalności:

Uwzględniając powyższe wnioski, kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami³⁹.

Jako osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wskazuje się Wójta Gminy Zgierz.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

VIII. Zalecenia:

- A) Należy dokonywać terminowego zwrotu przychodów, takich jak odsetki bankowe, uzyskiwanych w związku z realizacją zadania dofinansowywanego przy pomocy dotacji z budżetu państwa, których nie można wykorzystać w sposób zgodny z umową dotacyjną⁴⁰.
- B) W komparycjach zawieranych umów jako strony należy wskazywać podmioty posiadające zdolność prawną.
- C) Umowy cywilnoprawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, należy przedstawiać do kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby upoważnionej przez skarbnika do udzielania kontrasygnaty.
- D) W zawieranych umowach należy prawidłowo formułować postanowienia dotyczące obciążających wykonawcę ciężarów realizacji zamówienia, w szczególności w zakresie odpowiedzialności wobec osób trzecich oraz kar umownych.
- E) Należy prawidłowo realizować obowiązki informacyjne dotyczące dofinansowania z budżetu państwa, w szczególności co do treści informacji, które muszą zawierać – między innymi – barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, jak i co do miejsc publikacji, które muszą obejmować domyślną stronę internetową gminy oraz profile w internetowych serwisach społecznościowych.

³⁸ Znaki do wykorzystania można pobrać ze strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pod adresem <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne>.

³⁹ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

⁴⁰ Ponieważ po zapoznaniu się z projektem wystąpienia pokontrolnego beneficjent zwrócił kwotę 69,71 zł wraz z należnymi odsetkami, nie ma potrzeby formułowania zalecenia w tym zakresie.

IX. Pouczenie:

- A) Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 ustawy kontroli w administracji rządowej).
- B) W terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, kierownik jednostki kontrolowanej winien poinformować kierownika jednostki kontrolującej, tj. Wojewodę Łódzkiego, o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anetta Chlebicka

**Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki
Społecznej**

(podpisano elektronicznie)