



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 22 grudnia 2025 r.

RPS-IV.431.8.2025

Pani

Katarzyna Erdman

Burmistrz Krośniewic

Wystąpienie pokontrolne

**z kontroli w trybie zwykłym w przedmiocie prawidłowości wykorzystania
przez Gminę Krośniewice dotacji z budżetu państwa, przyznanej na podstawie
umowy nr 6/2024/KWS z dnia 5 czerwca 2024 r.**

I. Jednostka kontrolowana:

Gmina Krośniewice, zwana dalej również „beneficjentem”
ul. Poznańska 5, 99-340 Krośniewice

Burmistrzem Krośniewic w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji umowy) była Katarzyna Erdman. Zob. akta kontroli, s. 17-20.

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 132/2025,
- Anna Skarwinkiewicz – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 133/2025.

Zob. akta kontroli, s. 5-6.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 20 października – 9 grudnia 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 2025 r. poz. 1483).
3. Umowa nr 6/2024/KWS z dnia 5 czerwca 2024 r.

IV. Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji z budżetu państwa, przyznanej na podstawie umowy nr 6/2024/KWS z dnia 5 czerwca 2024 r.

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

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.

V. Ustalenia:

1. W październiku 2023 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej zatwierdziła kolejną edycję resortowego programu „Korpus Wsparcia Seniorów” (dalej jako „Program”), stanowiącego element polityki społecznej państwa w zakresie wsparcia działań na rzecz seniorów niesamodzielnych ze względu na wiek oraz stan zdrowia. Program obejmował dwa moduły: **moduł I**, polegający na wsparciu finansowym gmin w zakresie uruchomienia i utrzymania usług opiekuńczych świadczonych w formule usług sąsiedzkich; **moduł II**, polegający na wsparciu finansowym gmin w zakresie zapewnienia seniorom dostępu do tzw. opieki na odległość poprzez zakup opasek bezpieczeństwa wraz z obsługą systemu lub poprzez zakup obsługi opasek z poprzednich edycji Programu. Program adresowany był do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a za pośrednictwem gmin – do seniorów **w wieku 60 lat i więcej**, którzy mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, prowadzących samodzielne gospodarstwa domowe lub mieszkających z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia.

Program przewidywał następujące formy organizacji i realizacji usługi wsparcia przez gminy:

1) w module I:

- a) poprzez zlecenie realizacji usług sąsiedzkich organizacjom pozarządowym na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- b) samodzielnie, tj. poprzez pracowników ośrodka pomocy społecznej/centrum usług społecznych lub innych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w zakresie organizacji i koordynacji usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich;

2) w module II:

- a) poprzez zakup obsługi systemu dla opasek lub innych urządzeń bezpieczeństwa zakupionych przez gminy w ramach programu realizowanego w latach 2022-2023;
- b) poprzez zakup opasek lub innych urządzeń bezpieczeństwa wraz z systemem ich obsługi.

Zob. akta kontroli, s. 438-454.

2. Gminy, które przystąpiły do Programu w roku 2024, mogły otrzymać dofinansowanie (dotację) z budżetu państwa, przy obowiązku zapewnienia wkładu własnego w wysokości nie mniejszej niż 20% kosztów realizacji zadania. Zob. akta kontroli, s. 450.

3. W ramach Programu dofinansowane mogło być **zadanie własne gminy**:

- 1) w module I – określone w art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o pomocy społecznej, tj. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich;
- 2) w module II – mieszczące się w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, polegające na świadczeniu usług wynikających z rozeznanych potrzeb na terenie beneficjenta, wpisujących się w obszary wskazane w Programie.

Zob. akta kontroli, s. 442.

4. Gmina Krośniewice wystąpiła, w trybie przewidzianym w Programie, o dofinansowanie w kwocie 67 760,00 zł, w tym 37 600,00 zł w module I oraz 30 160,00 zł w module II. Zob. akta kontroli, s. 455-459. Ostatecznie, w związku z decyzją Ministra Finansów z dnia

30 kwietnia 2024 r., znak: MF/FS4.4143.3.87.2024.MF.1037, wojewoda zatwierdził dla beneficjenta środki w kwocie **63 625,00 zł**, w tym 37 600,00 zł w module I oraz 26 025,00 zł w module II. Zob. akta kontroli, s. 460-477.

Dotacja w powyższej kwocie została przyznana w oparciu o umowę nr 6/2024/KWS, zawartą pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Gminą Krośniewice. Dotację należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 478-490.

5. Dotacja została wprowadzona do budżetu Gminy Krośniewice na 2024 r., po stronie dochodów i wydatków, na mocy zarządzenia nr 46.2024 Burmistrza Krośniewic z dnia 28 maja 2024 r. Uchwała organu stanowiącego nie była wymagana, stosownie do art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zob. akta kontroli, s. 333-339.
6. Warunkiem otrzymania przez beneficjenta środków z budżetu państwa było:
 - 1) w module I – podjęcie uchwały określającej szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług;
 - 2) w module II – przyjęcie stosownego programu osłonowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

Rada Miejska w Krośniewicach:

- 1) określiła szczegółowe zasady przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania – na mocy uchwały nr LXXXIV/481/23 z dnia 27 grudnia 2023 r.;
- 2) przyjęła gminny program osłonowy „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 w Gminie Krośniewice – na mocy uchwały nr LXXXIV/482/23 z dnia 27 grudnia 2023 r.

Zob. akta kontroli, s. 194-204.

7. Dotacja w łącznej kwocie **63 625,00 zł** wpłynęła na dotacyjny rachunek bankowy beneficjenta, osobnym przelewem dla każdego modułu, w dniu 19 czerwca 2024 r. Zob. akta kontroli, s. 383. Dwa dni później (21 czerwca 2024 r.) środki zostały przebrane na rachunek jednostki realizującej, tj. Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośniewicach (MGOPS). Zob. akta kontroli, s. 385.
8. Dotacyjny rachunek bankowy beneficjenta, na który wpłynęła dotacja, był oprocentowany, w związku z czym w zadaniu pojawiły się przychody z tytułu odsetek bankowych w łącznej kwocie **11,51 zł** – w tym: 7,89 zł, zaksięgowane na rachunku beneficjenta w dniu 30 czerwca 2024 r.; 0,26 zł, zaksięgowane na rachunku beneficjenta w dniu 31 grudnia 2024 r.; 3,36 zł, zaksięgowane na rachunku beneficjenta w dniu 31 stycznia 2025 r. – które wymagały rozliczenia z wojewodą. Zob. akta kontroli, s. 389, 431.
Rachunek jednostki realizującej (MGOPS) nie był oprocentowany.

Beneficjent dokonał zwrotu przychodów w postaci odsetek bankowych w dniu 26 listopada 2025 r. – przelew na kwotę **11,51 zł**, zob. akta kontroli, s. 432 – a więc z przekroczeniem 7-dniowego terminu wskazanego w umowie dotacyjnej, w związku z czym kwotę do zwrotu należało powiększyć o odsetki sankcyjne w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych¹, zgodnie z poniższą tabelą:

¹ 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

Tabela 1. Wyliczenie odsetek sankcyjnych.

Kwota przychodów	Termin do zwrotu ²	Okres odsetkowy	Kwota odsetek
7,89 zł	8.07.2024	9.07.2024-26.11.2025	1,51 zł
0,26 zł	7.01.2025	8.01.2025-26.11.2025	0,03 zł
3,36 zł	7.02.2025	8.02.2025-26.11.2025	0,36 zł
SUMA			1,90 zł

W dniu 26 listopada 2025 r., odrębnym przelewem, beneficjent dokonał zwrotu odsetek sankcyjnych w kwocie **2,00 zł**. Zob. akta kontroli, s. 433. Oznacza to, że beneficjent wywiązał się z obowiązku zwrotu przychodów od dotacji wraz z odsetkami.

9. Koszt realizacji zadania w 2024 r. wyniósł **75 242,93 zł**, w tym moduł I – 42 782,54 zł; moduł II – 32 460,39 zł. Ogólne zestawienie poniesionych wydatków (kwalifikowalnych) przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Zestawienie poniesionych wydatków.

Rodzaj wydatku	Moduł I kwoty całkowite	Moduł II kwoty całkowite	Moduł I dotacja	Moduł II dotacja
Szkolenie – pierwsza pomoc	160,00 zł	-	128,00 zł	-
Oprogramowanie	3 339,45 zł	-	2 671,56 zł	-
Wynagrodzenia sąsiadów	31 532,54 zł	-	25 600,00 zł	-
Wynagrodzenia pracownicze	7 750,55 zł	15 660,40 zł	5 826,44 zł	8 457,00 zł
Zakup opasek	-	9 599,99 zł	-	9 599,99 zł
Usługa teleopieki	-	7 200,00 zł	-	7 200,00 zł
SUMA	42 782,54 zł	32 460,39 zł	34 226,00 zł	25 256,99 zł
ŁĄCZNIE (oba moduły)	75 242,93 zł		59 482,99 zł	

Zgodnie z postanowieniami umowy, beneficjent prowadził, osobno dla każdego modułu, zestawienia dowodów księgowych potwierdzających wydatkowane środki z dotacji. Zob. akta kontroli, s. 497-498.

10. Beneficjent realizował moduł I samodzielnie, organizując i koordynując usługi sąsiedzkie poprzez pracowników MGOPS.
11. Z tytułu zwiększonych obowiązków służbowych w związku z realizacją Programu, beneficjent przyznał dodatki specjalne oraz jednorazową nagrodę pieniężną. Każdy pracownik, któremu przyznano dodatek specjalny, otrzymał pisemną informację o zwiększeniu zakresu czynności oraz dokument przyznający dodatek specjalny, ze wskazaniem jego kwoty i okresu, na który został przyznany. Zob. akta kontroli, s. 44-49.

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 byłyby 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, przy czym odsetki nie podlegają również (z tych samych powodów) zaokrągleniu przewidzianemu w art. 63 Ordynacji.

² Obliczając te terminy 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.

Tabela 3. Lista pracowników, którym przyznano dodatki oraz nagrodę, wraz z wypłaconymi środkami.

Pracownik	Kwota brutto	Koszty pracodawcy	Kwalifikowalne
Pracownik nr 1 (moduł II)	11 833,33 zł	2 327,61 zł	14 160,94 zł
Pracownik nr 2 (moduł I)	3 725,01 zł	732,71 zł	3 710,74 zł
Pracownik nr 3 (moduł I)	4 000,00 zł	786,80 zł	4 039,81 zł
Pracownik nr 4 (moduł II)	1 253,00 zł	246,46 zł	1 499,46 zł
SUMA	20 811,34 zł	4 093,58 zł	-
ŁĄCZNIE W 2024	24 904,92 zł		23 410,95 zł

12. Od maja 2024 r., przez okres 8 miesięcy (tj. do końca roku), u beneficjenta funkcjonowało **5 środowisk pomocy sąsiedzkiej**, w których usługami sąsiedzkimi objęto **9 osób** (świadczeniobiorców). W tym czasie, na rzecz świadczeniobiorców zrealizowano **800 godzin** usług sąsiedzkich. Zob. akta kontroli, s. 434-435. Podsumowanie usług sąsiedzkich przedstawia poniższa tabela:

Tabela 4. Podsumowanie usług sąsiedzkich zrealizowanych w roku 2024.

Środowisko	Świadczeniobiorca	Wiek świadczeniobiorcy	Okres korzystania z usług sąsiedzkich w 2024 r.	Liczba zrealizowanych godzin
Środowisko nr 1	Świadczeniobiorca nr 1	94	maj-grudzień	160
Środowisko nr 2	Świadczeniobiorca nr 2	78	maj-grudzień	160
Środowisko nr 3	Świadczeniobiorca nr 3	62	maj-grudzień	160
Środowisko nr 4	Świadczeniobiorca nr 4	91	maj-lipiec	60
	Świadczeniobiorca nr 5	74	sierpień-grudzień	100
Środowisko nr 5	Świadczeniobiorca nr 6	94	maj	20
	Świadczeniobiorca nr 7	57	czerwiec-lipiec	15
	Świadczeniobiorca nr 8	91	czerwiec	8
	Świadczeniobiorca nr 9	66	lipiec-grudzień	117
SUMA				800

13. Tytułem odpłatności za usługi sąsiedzkie w ramach Programu, beneficjent pobrał od 1 świadczeniobiorcy kwotę 179,36 zł. Zob. akta kontroli, s. 434. 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.
14. Świadczenie usług sąsiedzkich beneficjent powierzył **3 opiekunom-sąsiadom**, z którymi MGOPS zawarł odpłatne umowy zlecenia. Umowy z sąsiadami nie były kontrasygnowane przez skarbnika gminy. W ich treści (§ 4 ust. 4) zamieszczone zostało postanowienie przewidujące, że „Zlecniodawca nie odpowiada za szkody wyrządzone przez Zleczeniobiorcę osobom trzecim”. Zob. akta kontroli, s. 392-407, 415-422, 424-427.
15. Z tytułu świadczenia usług sąsiedzkich beneficjent poniósł wydatki na wynagrodzenia opiekunów-sąsiadów w łącznej kwocie **31 532,54 zł**, zgodnie z poniższą tabelą:

Tabela 5. Wynagrodzenia opiekunów-sąsiadów.

Sąsiad	Wiek sąsiada	Liczba godzin	Kwota brutto	Koszty zatrudniającego
Sąsiad nr 1	48	580	19 720,00 zł	3 395,74 zł
Sąsiad nr 2	37	160	5 440,00 zł	936,80 zł
Sąsiad nr 3	58	60	2 040,00 zł	-
SUMA			27 200,00 zł	4 332,54 zł
ŁĄCZNIE W 2024			31 532,54 zł	

Zob. akta kontroli, s. 434.

16. Zgodnie z art. 50 ust. 4b ustawy o pomocy społecznej, po stronie organizatora usług sąsiedzkich leży zorganizowanie dla opiekunów-sąsiadów szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy. Beneficjent zlecił przeprowadzenie takiego szkolenia wykonawcy za wynagrodzeniem w kwocie **160,00 zł**. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 zł, tak więc nie zaszła konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych³. Zob. akta kontroli, s. 55.
17. W celu poprawy bezpieczeństwa osób świadczących pomoc sąsiedzką oraz monitoringu pracy w terenie, beneficjent zakupił specjalistyczne oprogramowanie do planowania i monitorowania czasu realizowanej opieki. Zamówienia udzielono na podstawie umowy z dnia 6 czerwca 2024 r., zawartej z SiDLY Sp. z o. o., za wynagrodzeniem w kwocie **3 339,45 zł**. Umowa nie została kontrasygnowana przez skarbnika gminy. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 zł, tak więc nie zaszła konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych⁴. Zob. akta kontroli, s. 56-57, 205-212.
18. W ramach modułu I Program wprowadził rozróżnienie na *koszty funkcjonowania środowisk pomocy sąsiedzkiej* oraz *koszty obsługi Programu*, a także przewidział maksymalne wysokości wydatków kwalifikowalnych, które dla gmin do 10 tys. mieszkańców, tak jak w Gminie Krośnice, wynosiły 48 000 zł na funkcjonowanie (przy założeniu, że w gminie funkcjonuje nie więcej niż 5 środowisk przez okres 12 miesięcy za 800 zł) i 15 000 zł na obsługę (przy założeniu, że środowiska pomocy funkcjonują przez 12 miesięcy).
Biorąc pod uwagę, że beneficjent uruchomił środowiska pomocy sąsiedzkiej w maju i działały one do grudnia (8 miesięcy), mógł rozliczyć koszty funkcjonowania w kwocie nie większej niż 32 000,00 zł oraz koszty obsługi w kwocie nie większej niż 11 250,00 zł. Faktycznie poniesione przez beneficjenta wydatki kwalifikowalne nie przekraczają tych limitów, jako że beneficjent rozliczył kwotę 31 532,54 zł w ramach kosztów funkcjonowania oraz kwotę 11 250,00 zł w ramach kosztów obsługi.
19. Od początku roku 2024, beneficjent kontynuował użytkowanie 12 opasek zakupionych w maju 2022 r. Usługa teleopieki, zakontraktowana na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r., świadczona była przez SiDLY Sp. z o. o., na podstawie umowy z dnia 8 stycznia 2024 r., za łącznym wynagrodzeniem w kwocie **7 200,00 zł** (w tym 50 zł za monitorowanie 1 opaski przez 1 miesiąc), fakturowanym odrębnie za każdy miesiąc w kwocie **600,00 zł** (50 zł*12 opasek). Umowa nie została kontrasygnowana przez skarbnika gminy. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 zł, tak więc nie zaszła konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych⁵. Zob. akta kontroli, s. 352-361.
20. Po upływie okresu rękojmi i gwarancji, z uwagi na naturalne zużycie się opasek, które zwiększało ryzyko awarii (np. zwłoka w reakcji, brak sygnału SOS, błędne odczyty), mogących stanowić zagrożenie dla seniorów, beneficjent zdecydował o wymianie dotychczasowych opasek (12 sztuk) na nowe. Zob. akta kontroli, s. 350-351. W tym celu, w dniu 25 czerwca 2024 r. zawarta została umowa z SiDLY Sp. z o. o. w przedmiocie dostawy 12 sztuk nowych opasek za wynagrodzeniem w kwocie **9 600,00 zł**, w tym 800,00 zł brutto za 1 opaskę. Umowa nie została kontrasygnowana przez skarbnika gminy. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 zł, tak więc nie zaszła konieczność

³ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

⁴ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

⁵ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

stosowania przepisów o zamówieniach publicznych⁶. Zob. akta kontroli s. 22-33, 363-364, 409-412.

21. Po zrealizowaniu dostawy opasek, wykonawca zafakturował swoje wynagrodzenie w kwocie **9 599,99 zł**, która została zapłacona przez beneficjenta. Zob. akta kontroli, s. 178-179. Zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta, od 15 lipca 2024 r. nowe opaski „były systematycznie i niezwłocznie przekazywane w użyczenie seniorom”. Akta kontroli, s. 350.
22. Opaski były przekazywane seniorom do bezpłatnego używania po zawarciu pisemnej umowy pomiędzy beneficjentem a seniorem. Zob. akta kontroli, s. 35-42. Beneficjent zawarł 12 takich umów z 12 seniorami na korzystanie z 12 opasek. Wszyscy seniorzy spełniali kryterium wiekowe ustanowione w Programie. Zob. akta kontroli, s. 34.
23. Zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta, aby zapewnić wybór najkorzystniejszej oferty z poszanowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, w przypadku zamówień podprogowych poniżej 20 000 zł przeprowadzane było rozpoznanie rynku, w szczególności w drodze analizy cen w Internecie lub u lokalnych przedsiębiorców, a także analizy wcześniejszych doświadczeń zakupowych, które poprzedzało negocjacje z wybranym wykonawcą, wytypowanym w oparciu o ocenę jego zdolności do dostarczenia usług i produktów w wymaganym terminie oraz za racjonalną cenę. Zob. akta kontroli, s. 369.
24. Beneficjent wyjaśnił, że w obu modułach wsparciem objęto łącznie 21 osób, w tym moduł I – 9 osób; moduł II – 12 osób. Zob. akta kontroli, s. 43. W module I udzielono wsparcia 1 osobie w wieku poniżej 60 lat (57 lat); w module II wszystkie osoby miały powyżej 60 lat.
Objęcie wsparciem osoby nie spełniającej kryterium wiekowego beneficjent wytłumaczył w ten sposób, że była to osoba, której „sytuacja życiowa i zdrowotna wymagała pilnej, doraźnej interwencji w postaci wsparcia o charakterze sąsiedzkim” z uwagi na zakończenie „hospitalizacji onkologicznej” i konieczność „zapewnieni[a] pomocy również w godzinach popołudniowo-wieczornych, w których standardowe usługi opiekuńcze nie były świadczone”. Zob. akta kontroli, s. 408.
25. Beneficjent prowadził działania informacyjne w postaci komunikatu na stronie internetowej <https://krosniewice.pl> oraz na profilu w serwisie społecznościowym Facebook. Oba te komunikaty nie zawierały barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej, wbrew wymaganiu sformułowanemu w § 7 ust. 1 pkt 1 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.). Komunikat na Facebooku nie zawierał również pozostałych elementów wskazanych w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Ponadto, na podstronie dostępnej pod adresem <https://krosniewice.pl/gmina/fundusze-rzadowe-realizowane-projekty/> nie zamieszczono odesłania do Programu w edycji 2024, wbrew wymaganiu sformułowanemu w § 7 ust. 2 rozporządzenia. Zob. akta kontroli, s. 390, 491-496.
Na zakupionych opaskach, jak i na ich opakowaniu, zamieszczono logo Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Zob. akta kontroli, s. 50-51.

⁶ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

26. Beneficjent rozliczył się z otrzymanej dotacji zgodnie z umową dotacyjną, przekazując wojewodzie zestawienie dowodów księgowych oraz składając sprawozdanie w Centralnej Aplikacji Statystycznej. Zob. akta kontroli, s. 499-500.
27. W dniu 13 stycznia 2025 r. beneficjent dokonał na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi zwrotu niewykorzystanej dotacji w łącznej kwocie **2 946,84 zł** (moduł I – 2 178,83 zł; moduł II – 768,01 zł). Zob. akta kontroli, s. 377. Dodatkowo, w dniu 17 stycznia 2025 r. zwrócona została kwota **1 195,17 zł**, niewykorzystana w ramach modułu I. Zob. akta kontroli, s. 382. Podsumowując, zwrot niewykorzystanej dotacji zamknął się w kwocie **4 142,01 zł** (moduł I – 3 374,00 zł; moduł II – 768,01 zł).

Tabela 6. Rozliczenie kwoty do zwrotu.

Przekazana dotacja		Wykorzystana dotacja		Niewykorzystana dotacja – do zwrotu	
moduł I	moduł II	moduł I	moduł II	moduł I	moduł II
37 600,00 zł	26 025,00 zł	34 226,00 zł	25 256,99 zł	3 374,00 zł	768,01 zł
63 625,00 zł		59 482,99 zł		4 142,01 zł	

VI. Wnioski pokontrolne:

- Środki z dotacji zostały wykorzystane na sfinansowanie wydatków mieszczących się rodzajowo w katalogu wydatków kwalifikowalnych, ujętym w Programie. **Nie stwierdzono wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.**
- 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 dotacji.**
- Beneficjent nieprawidłowo realizował moduł I Programu w zakresie, w jakim rozliczył i sfinansował z dotacji usługi sąsiedzkie na rzecz osoby poniżej 60. roku życia, co skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.** Program ustanowił kryterium wiekowe **na poziomie 60 lat i więcej** w sposób jednoznaczny i nie przewidujący wyjątków (odstępstw), zaś beneficjent nie został upoważniony do modyfikacji czy też pominięcia założeń programowych na żadnym etapie, w tym na etapie faktycznej realizacji zadania. Ponieważ tylko wydatek adresowany do wskazanej w Programie grupy docelowej może być uznany za kwalifikowalny i stanowić podstawę do jego sfinansowania środkami z budżetu państwa, oznacza to, że wynagrodzenie opiekuna-sąsiada w części obejmującej usługi świadczone w okresie czerwiec-lipiec 2024 r. na rzecz osoby w wieku poniżej 60. roku życia, w wymiarze 15 godzin (czerwiec: 12 godzin; lipiec: 3 godziny), jest niekwalifikowalne. Tym samym, wydatki kwalifikowalne w ramach modułu I podlegają pomniejszeniu o kwotę **597,82 zł** (czerwiec: 478,26 zł; lipiec: 119,56 zł), a **kwota do zwrotu, jako dotacja pobrana w nadmiernej wysokości, wynosi 478,26 zł** (czerwiec: 382,61 zł; lipiec: 95,65 zł).

Należy zaznaczyć, że trudna sytuacja życiowa osoby, dla której świadczone usługi sąsiedzkie, nie zwalniała beneficjenta z obowiązku zidentyfikowania i zastosowania właściwych instrumentów wsparcia funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. Takim instrumentem dla osoby poniżej 60. roku życia nie był „Korpus Wsparcia Seniorów”, co w żadnej mierze nie wykluczało świadczenia usług sąsiedzkich jako takich. Warto zwrócić uwagę, że „Korpus Wsparcia Seniorów” jest narzędziem służącym wsparciu finansowym dla gmin w ściśle określonym zakresie. Oznacza to tylko tyle, że gmina, chcąc skorzystać ze wsparcia budżetowego, musi wpisać się w warunki ustanowione przez Program. Nie prowadzi to jednak żadną miarą do wniosku, że Program

w jakikolwiek sposób blokuje udzielenie pomocy osobom potrzebującym. Jeżeli bowiem osoba potrzebująca nie jest adresatem Programu bądź też wymaga pomocy w formie, której Program nie przewiduje, gmina może, a nawet powinna udzielić pomocy, finansując ją, przykładowo, ze środków własnych (poza Programem). Dotyczy to również usług sąsiedzkich. Gmina może przyznać usługi sąsiedzkie każdej osobie, która spełnia kryteria ustawowe, zaś Program odnosi się jedynie do kwestii finansowania tych usług. Usługi świadczone osobom w wieku 60 lat i więcej mogą być dofinansowane z budżetu państwa; usługi świadczone osobom młodszemu podlegają natomiast finansowaniu z innych źródeł.

4. **Umowy zawarte z SiDLY Sp. z o. o. (teleopieka, dostawa opasek, oprogramowanie) oraz z opiekunami-sąsiadami nie zostały kontrasygnowane 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. burmistrza), również oświadczenia woli kierowników gminnych (miejskich) jednostek organizacyjnych (np. dyrektora MGOPS) wymagają kontrasygnaty⁷, o ile skutkują powstaniem zobowiązań pieniężnych dla gminy. Tak właśnie było w przypadku kontrolowanych umów, które, jako czynności prawne, spowodowały powstanie zobowiązań pieniężnych dla Gminy Krośniewice przede wszystkim w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia (pieniężnego), odpowiednio wykonawcy i opiekunów-sąsiadów.

Dla powyższego wniosku nie ma znaczenia to, że kontrolowane umowy doszły do skutku w związku z działalnością gminnej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej), takiej jak MGOPS, ponieważ faktyczną stroną umowy jest zawsze jednostka samorządu terytorialnego (tu: Gmina Krośniewice) jako podmiot wyposażony w zdolność prawną, tj. możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych⁸. Zdolności prawnej na gruncie prawa cywilnego nie posiadają samorządowe (gminne) jednostki budżetowe, dlatego nie mogą one zawierać umów cywilnoprawnych w swoim własnym imieniu⁹. Inaczej mówiąc, jednostki takie nie mogą nabywać praw dla siebie ani zaciągać zobowiązań, które obciążałyby tylko te jednostki (budżetowe), w oderwaniu od macierzystych jst¹⁰. 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

⁷ 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 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.

⁸ 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”).

⁹ 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”).

¹⁰ 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”).

umowy, i to gminę obciąża cywilnoprawne zobowiązanie pieniężne wynikające z tej umowy. Skoro tak, to **fakt, że kontrolowane umowy zawarte zostały w związku z działalnością MGOPS, 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 MGOPS¹¹).

Brak kontrasygnaty, która jest „elementem ustawowego trybu zawarcia umowy przez gminę”¹², wywołuje pomiędzy stronami stan zawieszenia, jako że umowa nie jest nieważna („choć [brak kontrasygnaty] stanowi o jej wadliwości”¹³), a jednocześnie nie wywołuje skutków prawnych. Oznacza to, że „strony związane są umową, lecz powinny powstrzymać się od działań, które naruszyłyby uprawnienia drugiej z nich na wypadek spełnienia się przesłanki ustawowej” w postaci udzielenia bądź ewentualnej odmowy kontrasygnaty¹⁴. Aczkolwiek dobrowolne wykonanie takiej bezskutecznej umowy przez obie strony w zasadzie sanuje brak kontrasygnaty w tym znaczeniu, że strony – w razie pojawienia się jakiegoś sporu – tracą wówczas prawo do powoływania się na fakt nieudzielenia kontrasygnaty¹⁵, nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z sytuacją optymalną albo też, że sam brak kontrasygnaty nie ma w praktyce większego znaczenia. Tak z całą pewnością nie jest. Umowa bez wymaganej kontrasygnaty sama w sobie jest wadliwa i godzi w zasadę pewności obrotu, ponieważ „stwarza stronom uprawnienie do uwolnienia się lub odmiennego ukształtowania”¹⁶ skutków dokonanej już przecież czynności prawnej. Wywołuje to również zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań publicznych, stwarzając wykonawcy możliwość powstrzymania się od świadczenia bez ryzyka odpowiedzialności za skutki ewentualnej zwłoki¹⁷.

5. **Opiekunowie-sąsiedzi świadczyli pomoc sąsiedzką (usługi sąsiedzkie) na podstawie pisemnych umów zlecenia zawieranych z „Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej” jako zleceniodawcą. Takie oznaczenie zleceniodawcy trzeba uznać za niewłaściwe (nieprecyzyjne).** Zawierane umowy, choć nie stanowiły klasycznych zleceń (zlecenie obejmuje zobowiązanie do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie – art. 734 § 1 Kc), należałoby zakwalifikować jako umowy o świadczenie usług (tj. wykonanie określonych czynności faktycznych) – nieuregulowane innymi przepisami – do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 Kc). Były to zatem typowe umowy cywilnoprawne (choć nienazwane), które zawierane są na takich samych zasadach, jak każda inna umowa cywilnoprawna, np. umowa o roboty budowlane czy też umowa sprzedaży. Zawierając taką umowę, między jej stronami nawiązuje się zobowiązaniowy stosunek cywilnoprawny. Stosunek cywilnoprawny może

¹¹ Przy czym główny księgowy MGOPS nie może udzielać kontrasygnaty tylko z tego tytułu, że jest głównym księgowym; niezbędne jest posiadanie upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnych, wydanego przez skarbnika gminy.

¹² J. Dominowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, art. 46, nt. 33 (Hauser).

¹³ J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt. 32.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. IV CSK 117/09.

¹⁵ Szerzej zob. M. Dumkiewicz, *Skutki braku kontrasygnaty skarbnika gminy na tle sankcji wadliwych czynności prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2019, nr 9, s. 47-52.

¹⁶ J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt. 35.

¹⁷ Zob. J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt. 36; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2018 r., sygn. V CSK 469/17 („W każdym razie powinno być jednak jasne, że do czasu zaistnienia zdarzenia konwalidującego, a więc w okresie zawieszenia skuteczności umowy, kontrahent jednostki nie jest zobowiązany do spełnienia świadczenia i o opóźnieniu w spełnieniu przezeń tego świadczenia nie może być w ogóle mowy (tym bardziej o zwłocę)”).

jednak istnieć, w myśl art. 1 Kc, wyłącznie „między osobami fizycznymi i osobami prawnymi”¹⁸, jako że są one wyposażone w **zdolność prawną**, a więc możliwość bycia podmiotem uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych. Tymczasem MGOPS nie jest oczywiście osobą fizyczną, nie jest również osobą prawną (ani nawet tzw. osobą ustawową); jest to **jednostka budżetowa** Gminy Krośniewice. Chociaż „ustawodawca . . . przyzna[ł jednostkom budżetowym] szereg praw i obowiązków w zakresie gospodarki finansowej”, nie zmienia to faktu, że „[w] świetle przepisów [o finansach publicznych] jednostki . . . budżetowe, . . . mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego, nie mają osobowości prawnej”¹⁹. Bez przymiotu osobowości prawnej, a co za tym idzie – bez zdolności prawnej, jednostki budżetowe nie mogą zawierać umów cywilnoprawnych w swoim własnym imieniu²⁰. Inaczej mówiąc, jednostki takie nie mogą nabywać praw dla siebie ani zaciągać zobowiązań, które obciążałyby tylko te jednostki. W konsekwencji, występując w obrocie cywilnoprawnym, jednostka budżetowa działa zawsze pod parasolem osobowości prawnej właściwej jednostki samorządu terytorialnego (tu: Gminy Krośniewice). Oznacza to, że nie jest właściwym wskazywanie w umowie, że została zawarta przez jednostkę budżetową, taką jak MGOPS, ponieważ może to wprowadzać konfuzję co do tego, kto jest faktyczną stroną umowy i do kogo powinny być kierowane ewentualne roszczenia, także na drodze sądowej²¹.

Ponieważ umowy z opiekunami-sąsiadami, jako osobami fizycznymi, dotyczą sfery szeroko pojętego zatrudnienia, warto w tym miejscu nadmienić, że inne zasady obowiązują w przypadku umów o pracę, które stanowią przejaw zobowiązania prawa pracy²² i nie mają charakteru cywilnoprawnego²³. Zdolność prawną pracodawcy na gruncie prawa pracy jest szersza niż w prawie cywilnym, co wynika z przyjętej przez ustawodawcę koncepcji zarządczej, „w której odchodzi się od łączenia zdolności do bycia pracodawcą z podmiotowością cywilnoprawną i tworzy konstrukcję szczególnej podmiotowości . . . , bez odwoływania się do kwalifikacji podmiotu prawa cywilnego”²⁴. Na płaszczyźnie tej szczególnej podmiotowości, status pracodawcy, a więc jednej ze stron umowy o pracę, przysługuje również jednostkom organizacyjnym funkcjonującym w ramach osoby prawnej (takiej choćby jak gmina), jeżeli mają „uregulowaną strukturę, pozwalającą na kierowanie swoimi sprawami w stosunkach wewnętrznych oraz majątek wyodrębniony z majątku członków czy podmiotu nadrzędnego”²⁵. Wymogi te spełniają gminne jednostki

¹⁸ Zgodnie z art. 33¹ § 1 Kc, przepisy o osobach prawnych stosuje się również, odpowiednio, do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Chodzi tutaj o tzw. osoby ustawowe, których najlepszym przykładem są osobowe spółki handlowe.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. VI SA/Wa 2083/04.

²⁰ 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”).

²¹ Por. K. Piasecki, [w:] K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Zakamycze 2003, art. 33, nt. 6.2 („Zdolność prawną i zdolność sądową posiada gmina jako osoba prawna. W procesie należy zadbać o należyte oznaczenie strony. Jako powoda lub pozwanego należy wskazać gminę; zawsze gmina jest stroną procesu. Jeżeli dochodzone roszczenie jest związane z działalnością wyodrębnionej jednostki organizacyjnej gminy, można także – obok gminy – wskazać tę jednostkę jako *statio municipii*”).

²² Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2022, s. 166 (Baran).

²³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. III PK 11/08.

²⁴ M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] Baran, s. 181.

²⁵ *Id.*, s. 182; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r., sygn. III PSKP 85/21.

budżetowe (takie jak MGOPS), których status pracodawcy został dodatkowo potwierdzony w ustawie o pracownikach samorządowych²⁶.

6. Usługi sąsiedzkie są rodzajem usług opiekuńczych, z tą różnicą, że ich organizowanie i świadczenie jest dla gminy zadaniem fakultatywnym (w przeciwieństwie do standardowych usług opiekuńczych, które są obowiązkowe)²⁷, a nadto – czynności w ramach wykonywania usług sąsiedzkich powinny mieć bardziej podstawowy charakter, który nie wymaga specjalistycznej wiedzy i kompetencji. Kwalifikacja usług sąsiedzkich jako usług opiekuńczych oznacza również, że ich świadczenie musi być traktowane jako przejaw wykonywania władzy publicznej²⁸. Decyduje o tym, po pierwsze, fakt że organizowanie i świadczenie usług sąsiedzkich jest zadaniem publicznym przewidzianym przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa, które, mieszcząc się w ramach pomocy społecznej, służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁹; po drugie – władcza forma w postaci decyzji administracyjnej, w jakiej przyznawane są usługi sąsiedzkie³⁰. Chociaż władczość w przypadku usług sąsiedzkich jest osłabiona poprzez wymóg współdziałania świadczeniobiorcy i organizatora przy wyborze osoby opiekuna-sąsiada (obie strony muszą zaakceptować konkretną osobę), to ostatecznie organizator powierza opiekunowi-sąsiadowi świadczenie usług sąsiedzkich (zasadniczo w drodze stosownej umowy), jak też finansuje te usługi, przede wszystkim wypłacając wynagrodzenie opiekuna-sąsiada. Pewien wpływ, jaki świadczeniobiorca ma na wybór opiekuna-sąsiada, nie zdejmuje z organizatora odpowiedzialności za wykonanie usług sąsiedzkich, jako że to organizator przyznaje usługi (wydaje decyzję administracyjną), to organizator powierza świadczenie usług konkretnej osobie (organizator weryfikuje spełnianie przez opiekuna-sąsiada kryteriów ustawowych, może również nie zaakceptować osoby zaproponowanej przez świadczeniobiorcę), to również organizator finansuje usługi w relacji do opiekuna-sąsiada (choć usługi sąsiedzkie są, co do zasady, odpłatne, świadczeniobiorca ponosi odpłatność na rzecz organizatora, a nie na rzecz opiekuna-sąsiada).

W związku z powyższym, **za nieprawidłowe uznać należy postanowienia umów zawieranych z opiekunami-sąsiadami, przewidujące że zlecniodawca, czyli w praktyce Gmina Krośniewice, nie odpowiada za szkody wyrządzone przez zleceniobiorcę (tj. opiekuna-sąsiada) osobom trzecim.** W rzeczywistości (*de lege lata*), Gmina Krośniewice odpowiada za szkody wyrządzone osobom trzecim przy wykonywaniu usług sąsiedzkich, tak jak przy wykonywaniu innych usług opiekuńczych, i to na zaostrej zasadzie bezprawności (niezależnie od winy), wynikającej z art. 417 § 1 Kc³¹. Opiekun-sąsiad nie świadczy bowiem usług sąsiedzkich we własnym imieniu; usługi te zostały mu powierzone przez organizatora (Gminę Krośniewice), który w ten sposób realizuje swoje zdanie własne (ustawowe) z zakresu pomocy społecznej. W konsekwencji, zachowania opiekuna-sąsiada idą na rachunek organizatora, który temu opiekunowi-sąsiadowi powierzył wykonanie czynności faktycznych w ramach zadania o charakterze władzy publicznej (sfera *imperium*)³². Odpowiedzialność organizatora, o której tu mowa,

²⁶ Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135).

²⁷ Por. art. 17 ust. 1 pkt 11 z art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o pomocy społecznej.

²⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2022 r., sygn. I FSK 1472/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2022 r., sygn. I FSK 1184/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2020 r., sygn. I FSK 2046/17.

²⁹ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁰ Zob. art. 106 ust. 1 w zw. z art. 36 pkt 2 lit. 1 ustawy o pomocy społecznej.

³¹ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. II Ca 916/18.

³² Na skutek wydania pozytywnej decyzji administracyjnej przyznającej wsparcie w postaci usług sąsiedzkich, pomiędzy organizatorem a świadczeniobiorcą nawiązany zostaje stosunek publicznoprawny, na podstawie

„obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane”³³, a zatem aktualizuje się bez względu na formalne powiązania pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną³⁴.

Nie oznacza to oczywiście, że organizator ponosi wyłączną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu usług sąsiedzkich czy też że opiekun-sąsiad jest z takiej odpowiedzialności zwolniony. Przy deliktach, odpowiedzialność odszkodowawczą można przypisać kilku podmiotom, o ile ich zachowanie szkodzące kwalifikowane być może jako czyn niedozwolony, przy czym nie wymaga się, aby każdy z tych podmiotów odpowiadał wobec poszkodowanego na tej samej zasadzie³⁵. Może być zatem tak, że organizator odpowiadał będzie za szkodę na zasadzie bezprawności z art. 417 § 1 Kc, zaś opiekun-sąsiad odpowiadał będzie na zasadzie winy z art. 415 Kc, z tym że oba te podmioty łączył będzie węzeł solidarności biernej (solidarność dłużników), pozwalający poszkodowanemu żądać całości lub części świadczenia odszkodowawczego od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna³⁶. W takiej też konfiguracji organizator, gdyby naprawił szkodę nie ponosząc za nią winy, mógłby w pełnym zakresie kierować regres w stronę opiekuna-sąsiada, którego zawinione zachowanie doprowadziło do szkody³⁷.

7. 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”. W myśl § 7 ust. 2 rozporządzenia, informacja na stronie internetowej powinna znaleźć się „w zakładce lub podstronie przeznaczonych specjalnie dla zadań realizowanych z budżetu państwa”, z dodatkowym zastrzeżeniem, że „[d]ostęp do zakładki lub podstrony powinien być możliwy ze strony głównej”. 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). Zobowiązanie beneficjenta do podjęcia działań informacyjnych zapisane zostało również w umowie dotacyjnej (§ 6 ust. 1), a jego naruszenie obwarowano karą umowną (§ 6 ust. 4).

którego dochodzi później do faktycznego udzielenia świadczenia przez osobę wyznaczoną przez organizatora. Wykonywaniem władzy publicznej jest nie tylko część administracyjna, kończąca się wydaniem decyzji, ale również późniejsze czynności faktyczne, dla których podstawą jest akt administracyjny. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. I SA/Gd 1022/18.

³³ Z. Banaszczyk [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2018, t. 6, s. 844.

³⁴ 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”).

³⁵ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 października 2012 r., sygn. I ACa 90/12.

³⁶ Zob. art. 441 § 1 w zw. z art. 366 § 1 Kc.

³⁷ Zob. art. 441 § 3 Kc.

W związku z tym należy zaznaczyć, że **Gmina Krośniewice posiada zarówno oficjalną stronę internetową** (<https://krosniewice.pl/>), **jak i profile w internetowych serwisach społecznościowych**, takich jak **Facebook** (<https://www.facebook.com/gminakrosniewice/>) oraz **Instagram** (<https://www.instagram.com/gminakrosniewice/>). Mimo tego, informacja o dofinansowaniu w ramach Programu, której treść byłaby w pełni zgodna z wymogami rozporządzenia, nie została zamieszczona w żadnej z tych lokalizacji, co samo w sobie stanowi naruszenie prawa oraz umowy dotacyjnej. Uwagę trzeba zwrócić w szczególności na następujące naruszenia:

- 1) w przypadku strony internetowej, informacja o dofinansowaniu w roku 2024 zamieszczona została w aktualnościach, a nie w zakładce lub podstronie przeznaczonej specjalnie dla zadań realizowanych z budżetu państwa;
- 2) w przypadku strony internetowej, informacja o dofinansowaniu w roku 2024 nie zawiera barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) w przypadku serwisu społecznościowego Facebook, komunikat dotyczący Programu w roku 2024 nie zawiera informacji o dofinansowaniu pozyskanym z budżetu państwa;
- 4) w przypadku serwisu społecznościowego Instagram, beneficjent nie zamieścił informacji o dofinansowaniu pozyskanym z budżetu państwa w ramach Programu.

VII. Ocena skontrolowanej działalności:

Uwzględniając powyższe wnioski, kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami³⁸.

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

Na tym czynności kontrolne zakończono.

VIII. Zalecenia:

- A) W terminie 15 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi o numerze 56 1010 1371 0022 1922 3100 0000, prowadzony w Narodowym Banku Polskim, Oddział Okręgowy w Łodzi, należy dokonać zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości kwoty **478,26 zł**, ze wskazaniem numeru umowy, należności głównej i odsetek, a także tytułu zwrotu³⁹. Podaną kwotę należy powiększyć o odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczane począwszy od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego⁴⁰.
- B) Umowy cywilnoprawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, należy przedstawiać do kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby upoważnionej przez skarbnika do udzielania kontrasygnaty.

³⁸ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

³⁹ Obowiązek zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji z budżetu państwa powstaje z mocy prawa, tj. na podstawie ustawy o finansach publicznych (art. 169 ust. 1 pkt 2). Niniejsze wystąpienie pokontrolne nie nakłada zatem na beneficjenta obowiązku zwrotu dotacji, a jedynie stwierdza zaistnienie okoliczności faktycznych, z którymi ustawa wiąże konieczność zwrotu.

⁴⁰ Przy zwrocie dotacji zastosowanie znajduje art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym odsetek nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.

- C) Zawierając umowy cywilnoprawne, do których zalicza się również umowy zawierane z opiekunami-sąsiadami, należy wskazywać, że faktyczną stroną umowy jest Gmina Krośniewice (jako osoba prawna); dopuszczalne jest zamieszczanie nazwy samorządowej jednostki organizacyjnej obok nazwy jednostki samorządu terytorialnego, np. „Gmina Krośniewice – Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośniewicach”.
- D) W umowach zawieranych z opiekunami-sąsiadami nie należy zamieszczać postanowień o braku odpowiedzialności Gminy Krośniewice za szkody wyrządzone osobom trzecim.
- 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 (w zakładce lub podstronie przeznaczoną specjalnie dla zadań realizowanych z budżetu państwa, do której dostęp powinien być możliwy ze strony głównej) oraz profile w internetowych serwisach społecznościowych.

IX. Pouczenie:

- A) Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 ustawy o 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.
- C) W przypadku niedokonania zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w terminie 15 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wydana zostanie decyzja określająca kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, co daje podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej. Ponadto, przekroczenie ustawowego terminu na zwrot dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anetta Chlebicka
Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki
Społecznej

(podpisano elektronicznie)