



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 19 grudnia 2023 r.

RPS-IV.431.11.2023

Pan
Stanisław Linart
Burmistrz Bolimowa

Wystąpienie pokontrolne

z kontroli w trybie zwykłym w zakresie prawidłowości wykorzystania środków z Funduszu Solidarnościowego, przyznanych na podstawie umowy nr 13/2022/AOON

I. Jednostka kontrolowana:

Gmina Bolimów, zwana dalej również „beneficjentem”
ul. Łowicka 9, 99-417 Bolimów

Burmistrzem Bolimowa w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji umowy) był Stanisław Linart¹. Zob. akta kontroli, s. 30, 249-252.

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 180/2023,
- Monika Steglinga – starszy inspektor, członek zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 181/2023.

Zob. akta kontroli, s. 5-6.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 28 września – 4 grudnia 2023 r.

III. Wyjaśnień udzielali:

- Stanisław Linart – Burmistrz Bolimowa (pisemnie).

IV. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

1. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
2. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 647 ze zm.)

¹ W 2018 r. Stanisław Linart został wybrany Wójtem Gminy Bolimów. W trakcie kadencji, z dniem 1 stycznia 2022 r., miejscowość Bolimów uzyskała status miasta, zob. § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz. U. poz. 1395), co wiązało się ze zmianą nazwy organu wykonawczego – dotychczasowy wójt stał się burmistrzem. Zob. art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) („Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy”).

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.

3. Umowa nr 13/2022/AOON.

V. Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania środków z Funduszu Solidarnościowego, przyznanych na podstawie umowy nr 13/2022/AOON.

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2022 r. – 31 grudnia 2022 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.

VI. Ustalenia:

1. W październiku 2021 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej zatwierdziła kolejną edycję resortowego programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” (dalej jako „Program”), stanowiącego element polityki społecznej państwa w zakresie (m.in.) poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych, w szczególności poprzez umożliwienie im jak najbardziej niezależnego życia, do czego przyczynić się mają usługi asystencji osobistej świadczone przez asystentów osobistych.

Program adresowany był do jednostek samorządu terytorialnego (jst) na szczeblu gminnym oraz powiatowym, a za pośrednictwem tych jednostek – do:

- 1) dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji;
- 2) osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności o stopniu znacznym lub umiarkowanym albo orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności².

Program dawał jst możliwość pozyskania finansowania z Funduszu Solidarnościowego (dalej jako „Fundusz”)³, bez konieczności zapewnienia wkładu własnego, jeżeli usługi asystencji osobistej:

- 1) realizowane były samodzielnie przez jst, przy pomocy pracowników ośrodka pomocy społecznej, urzędu gminy/powiatu lub gminnych/powiatowych jednostek organizacyjnych, tj. osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę;
- 2) zostały zlecone organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, lub podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy;
- 3) realizowane były przez asystentów wskazanych przez uczestnika Programu, zatrudnionych w tym celu przez jst;
- 4) zostały zakupione od podmiotów sektora prywatnego (z zastrzeżeniem klauzul społecznych).

Zob. akta kontroli, s. 305-327.

² Chodzi tutaj, przykładowo, o orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji czy też orzeczenie o zaliczeniu do odpowiedniej grupy inwalidów. Zob. art. 5 i art. 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.).

³ Fundusz Solidarnościowy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 647 ze zm.).

2. Gmina Bolimów wystąpiła, w trybie przewidzianym w Programie, o środki w kwocie 87 546,60 zł, w tym koszty realizacji usługi asystenta w kwocie 85 830,00 zł oraz koszty obsługi w kwocie 1 716,60 zł. Zob. akta kontroli, s. 302.
Finansowanie z Funduszu, we wnioskowanej wysokości, zostało przyznane w oparciu o umowę nr 13/2022/AOON, zawartą pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Gminą Bolimów. Środki z Funduszu należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2022 r. Zob. akta kontroli, s. 281-291.
3. Środki z Funduszu nie zostały wprowadzone do budżetu Gminy Bolimów na 2022 r., ponieważ – zgodnie z art. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym – nie stanowią one dochodu jst⁴.
4. Przelew środków z Funduszu na rachunek beneficjenta, wskazany w umowie z Wojewodą, o numerze **51 9297 0005 0600 0215 2060 0332**, nastąpił w trzech transzach, zaksięgowanych w dniach: 30 marca 2022 r. (pierwsza transza w kwocie 42 915,00 zł), 7 czerwca 2022 r. (druga transza w kwocie 21 457,50 zł) oraz 11 października 2022 r. (trzecia transza w kwocie 21 457,50 zł). Dodatkowo, w dniu 30 marca 2022 r., na rachunku beneficjenta zaksięgowany został wpływ środków z Funduszu w kwocie 1 716,60 zł, przeznaczonych na koszty obsługi.
W dniach 5 kwietnia 2022 r., 23 maja 2022 r., 8 czerwca 2022 r. i 14 października 2022 r. beneficjent przelał środki z Funduszu z rachunku umownego na rachunek pomocniczy jednostki realizującej, tj. Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bolimowie (MGOPS), o numerze **15 9297 0005 0605 9688 2060 0008**. Zob. akta kontroli, s. 31-36.
5. Beneficjent nie ponosił wydatków ani z rachunku wskazanego w umowie, ani z rachunku pomocniczego, na który przelewał środki z Funduszu po ich otrzymaniu od wojewody. Wydatki, rozumiane jako zapłata za zrealizowanie zadania⁵, ponoszone były z bieżącego rachunku bankowego MGOPS o numerze **10 9297 0005 0605 9688 2060 0001**, przy pomocy środków własnych beneficjenta. Po poniesieniu wydatku ze środków własnych, beneficjent wyrównywał (niwelował) powstały uszczerbek ekonomiczny (zmniejszenie aktywów w ujęciu księgowym), przelewając środki z Funduszu z rachunku pomocniczego na rachunek bieżący MGOPS. Tym samym, **środki z Funduszu przeznaczone (wykorzystywane) były przez beneficjenta na refundację wydatków zrealizowanych wcześniej ze środków własnych**.
Zob. akta kontroli, s. 224-244, 253-272, 280.
6. Koszty zadania w 2022 r. wyniosły **85 921,90 zł**, w tym koszty realizacji – 84 237,16 zł; koszty obsługi – 1 684,74 zł. Ogólne zestawienie poniesionych wydatków przedstawia poniższa tabela:

⁴ Zob. też. uchwałę nr 1/2023 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 4 stycznia 2023 r.; uchwałę nr 8/156/2022 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2022 r.

⁵ Chodzi tutaj o i) świadczenia pieniężne na rzecz asystentów w postaci wynagrodzenia, zwrotu kosztów dojazdów oraz zwrotu kosztów zakupu środków ochrony osobistej; ii) świadczenia pieniężne na rzecz właściwych organów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy; iii) świadczenia pieniężne w postaci wynagrodzenia sprzedawców artykułów biurowych i materiałów eksploatacyjnych, iv) opłaty i prowizje bankowe.

Tabela 1. Zestawienie poniesionych wydatków.

Rodzaj wydatku	Plan	Wykonanie
Wynagrodzenie asystentów (+ składki zatrudniającego)	80 880,00 zł	81 686,92 zł ⁶
Zakup środków ochrony osobistej	900,00 zł	205,00 zł
Zakup biletów komunikacji publicznej/prywatnej	3 600,00 zł	0
Koszty dojazdu własnym/innym środkiem transportu		2 345,24 zł
Zakup biletów wstępu na wydarzenia		0
Koszty ubezpieczeń OC lub NNW asystentów	450,00 zł	0
SUMA	85 830,00 zł	84 237,16 zł
Obsługa	1 716,60 zł	1 684,74 zł
SUMA	87 546,60 zł	85 921,90 zł

Zob. akta kontroli, s. 216.

7. Zgodnie z udzielonym wyjaśnieniem, usługi asystencji osobistej realizowane były przez beneficjenta poprzez asystentów wskazanych przez uczestników Programu. Zob. akta kontroli, s. 246. Beneficjent zdecydował się na **zatrudnienie niepracownicze** asystentów, zawierając – w dniach: 1 lutego 2022 r., 7 lutego 2022 r., 1 marca 2022 r., 2 sierpnia 2022 r. (zastępstwo) i 20 września 2022 r. (zastępstwo) – umowy o świadczenie usług asystencji osobistej na rzecz uczestników Programu z czterema osobami fizycznymi. Umowy asystenckie nie zostały kontrasygnowane przez skarbnika gminy. Zob. akta kontroli, s. 54-76.
8. W odniesieniu do asystentów wskazanych przez uczestników Programu nie było konieczności posiadania przez nich wykształcenia ani doświadczenia. Program uznawał za wystarczające złożenie przez uczestnika oświadczenia wskazującego daną osobę jako asystenta i potwierdzającego, że osoba ta jest przygotowana do realizacji usług asystencji osobistej. Beneficjent pobrał stosowne oświadczenia od wszystkich uczestników Programu. Zob. akta kontroli, s. 273-278.
9. Zgodnie z wymaganiami (limitami) Programu, koszt jednej godziny wynagrodzenia asystenta nie przekraczał 40 zł brutto wraz z kosztami pracodawcy (zatrudniającego), co przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Koszt jednej godziny asystencji.

Asystent	Liczba godzin asystencji	Wynagrodzenie brutto (za okres realizacji zadania)	Koszty zatrudniającego (za okres realizacji zadania)	Koszt jednej godziny asystencji
Asystent nr 1	784,5	25 888,50 zł	4 520,17 zł	38,76 zł
Asystent nr 2	573	18 909,00 zł	3 764,79 zł	39,57 zł
Asystent nr 3	660	21 780,00 zł	4 336,37 zł	39,57 zł
Asystent nr 4	63	2 079,00 zł	409,09 zł	39,49 zł

Zob. akta kontroli, s. 218.

⁶ Przesunięcie zaoszczędzonych środków na wynagrodzenie asystentów (a więc zwiększenie tej pozycji) zostało dopuszczone w piśmie Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 8 września 2022 r., znak: BON-IX.070.32.2022.AK.

10. W umowach nr 4/2022 oraz nr 5/2022 postanowiono, że asystentowi „zostanie wypłacone wynagrodzenie w wysokości : 40 zł brutto ubruttowane . . . za jedną godzinę faktycznie zrealizowanej usługi”. Zob. akta kontroli, s. 68, 70. Sformułowanie *wynagrodzenie brutto ubruttowane* oznaczało w praktyce wynagrodzenie brutto powiększone o składki obciążające zatrudniającego.
11. Zgodnie z udzielonym wyjaśnieniem, usługi asystencji osobistej świadczone były na rzecz pięciu pełnoletnich osób niepełnosprawnych. Stopień niepełnosprawności kwalifikował te osoby do uczestnictwa w Programie. Liczba zrealizowanych godzin asystencji nie przekraczała limitów wskazanych w Programie.

Tabela 3. Lista uczestników wraz z dodatkowymi informacjami.

Uczestnik	Wiek	Stopień niepełnosprawności	Liczba godzin	Limit
Uczestnik nr 1	78	stopień znaczny sprzężony	474,5	840
Uczestnik nr 2	67	stopień umiarkowany	330	360
Uczestnik nr 3	81	stopień znaczny	285	720
Uczestnik nr 4	73	stopień znaczny sprzężony	661	840
Uczestnik nr 5	43	stopień umiarkowany	330	360
SUMA			2 080,5	

Zob. akta kontroli, s. 245.

12. Asystenci nie zostali ubezpieczeni od odpowiedzialności cywilnej (OC), chociaż Program (w pkt V.3.5) przewidywał, że **zapewnienie takiego ubezpieczenia było obowiązkiem beneficjenta**. Beneficjent wyjaśnił, że brak ubezpieczenia wynikał, po pierwsze, z tego, że „usługi asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej były świadczone przez osoby, które pozostawały w zatrudnieniu w Ośrodku Pomocy Społecznej w Bolimowie na niepełne umowy o pracę” i w związku z tym „podlegały ubezpieczeniu grupowemu PZU”; po drugie, asystenci „wykorzystywali własne środki transportu, które posiadały polisy OC i NNW”, wobec czego „uznano, że ubezpieczenie jest spełnione”. Zob. akta kontroli, s. 246-247.
13. Beneficjent finansował asystentowi zakup środków ochrony osobistej w postaci rękawic za łączną kwotę **205,00 zł**, przy czym koszt zakupu w żadnym miesiącu nie przekroczył 50 zł, tak jak wymagał tego Program. Zob. akta kontroli, s. 218.
14. Zgodnie z wymaganiami (limitami) Programu, koszty dojazdu w żadnym miesiącu nie były finansowane przez beneficjenta w wysokości większej niż 300 zł w odniesieniu do usług świadczonych na rzecz jednego uczestnika Programu.
Zob. akta kontroli, s. 77-166.
15. Zgodnie z wymaganiami Programu, beneficjent prowadził ewidencje przebiegu pojazdów wykorzystywanych przez asystentów. Zob. akta kontroli, s. 17-29, 37-49.
16. W ramach kosztów obsługi, beneficjent zakupił papier ksero, skoroszyty, długopis, toner do urządzenia wielofunkcyjnego, a także pokrył koszty opłat i prowizji bankowych za łączną kwotę kosztów obsługi w wysokości **1 684,74 zł**. Nie doszło w tym zakresie do przekroczenia limitu wskazanego w Programie, który określał, że koszty obsługi mogą stanowić nie więcej niż 2% środków przekazanych na realizację.
Zob. akta kontroli, s. 101-102, 159-160, 298-299.

17. Beneficjent prowadził działania informacyjne o realizacji Programu na stronie internetowej oraz przy pomocy tablicy informacyjnej w korytarzu MGOPS. Zob. akta kontroli, s. 169.
18. W dniu 30 grudnia 2022 r. beneficjent dokonał na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi zwrotu niewykorzystanych środków z Funduszu w kwocie **1 624,70 zł** (realizacja – 1 592,84 zł; obsługa – 31,86 zł). Zob. akta kontroli, s. 50.

VII. Wnioski pokontrolne:

1. Środki z Funduszu zostały wykorzystane na sfinansowanie wydatków zgodnych z zasadami kwalifikowalności opisanymi w Programie. Cel, na który udzielono dotacji (m.in. poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych), został przez beneficjenta zrealizowany, mimo przyjęcia nieprawidłowej metody ponoszenia wydatków (refundacja). **Nie stwierdzono wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem.**
2. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa umożliwiają przeznaczenie środków z Funduszu na realizację zadań jst w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych w ramach programów resortowych, przyjętych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, na podstawie umowy zawartej z wojewodą⁷. **Nie stwierdzono nienależnego pobrania środków.**
3. Beneficjent otrzymał środki z Funduszu w wysokości zgodnej z umową zawartą z wojewodą. Przekazana dotacja, po dokonanych przez beneficjenta zwrocie kwot niewykorzystanych, nie przekracza kosztów zadania, które znajdują pokrycie w stosownych dokumentach księgowych. **Nie stwierdzono pobrania środków w nadmiernej wysokości.**
4. W umowie z wojewodą (§ 3 ust. 5 i 7) beneficjent zobowiązał się do ponoszenia wydatków związanych z przedmiotem umowy za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego o numerze **51 9297 0005 0600 0215 2060 0332**. Wykorzystanie innego rachunku bankowego zostało dopuszczone jedynie w odniesieniu do wydatków z tytułu należności na rzecz urzędu skarbowego lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – w takim przypadku operacje mogły być dokonywane ze specjalnego rachunku gminnego, przeznaczonego do tych płatności (US/ZUS), który mógł zostać zasilony środkami z Funduszu zaliczkowo (tj. przed dokonaniem płatności) bądź jako refundacja poniesionych już wydatków. Ponadto, refundacja została dopuszczona również w odniesieniu do wydatków poniesionych przed zawarciem umowy z wojewodą (§ 2 ust. 5).

Przyjęty przez beneficjenta sposób ponoszenia wydatków, polegający na dokonywaniu płatności ze środków własnych, przy pomocy rachunku bieżącego MGOPS o numerze **10 9297 0005 0605 9688 2060 0001**, a następnie wyrównywaniu powstałego uszczerbku środkami z Funduszu, które przelewane były (po fakcie) na rachunek bieżący MGOPS, był niezgodny z przywołanymi powyżej uregulowaniami umownymi. Beneficjent przez cały czas stosował bowiem refundację, a więc pośrednią metodę finansowania, podczas gdy umowa wymagała ponoszenia wydatków bezpośrednio z wykorzystaniem środków z Funduszu, przy pomocy rachunku umownego. Jedynie w bardzo niewielkiej części, obejmującej wydatki sprzed zawarcia umowy z wojewodą (przede wszystkim za luty '22), wykorzystanie refundacji pozostawało w zgodzie z umową. W pozostałym zakresie, umowa została przez beneficjenta naruszona, gdyż w świetle jej jasnych postanowień,

⁷ Zob. art. 6 pkt 1, art. 7 ust. 5 i art. 13 ust. 9 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

po otrzymaniu od wojewody środków z Funduszu, nie było uzasadnienia dla posługiwania się przez beneficjenta przy płatnościach, choćby tymczasowo, środkami własnymi.

5. Umowy asystenckie, tj. umowy zawarte pomiędzy beneficjentem a osobami fizycznymi, które miały świadczyć usługi asystencji osobistej na rzecz niepełnosprawnych, nie zostały kontrasygnowane przez skarbnika gminy ani osobę upoważnioną przez skarbnika, wbrew dyspozycji art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że 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 jednostek organizacyjnych (np. kierownika MGOPS) wymagają kontrasygnaty⁸. Mając to na względzie, nie budzi wątpliwości konieczność kontrasygnowania kontrolowanych umów asystenckich, ponieważ umowy te, jako czynności prawne, spowodowały powstanie zobowiązań pieniężnych dla Gminy Bolimów przede wszystkim w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia (pieniężnego) asystentów.

Należy w tym miejscu wskazać, że umowa asystencka podpada pod art. 750 Kc, a więc jest umową o świadczenie usług (tj. wykonanie określonych czynności faktycznych) – nieuregulowaną innymi przepisami – do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Jest to zatem typowa umowa cywilnoprawna (choć nienazwana), która zawierana jest na takich samych zasadach, jak każda inna umowa cywilnoprawna, np. umowa o roboty budowlane czy też umowa sprzedaży. Nie ma znaczenia to, że umowa asystencka dochodzi do skutku w związku z działalnością gminnej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej), takiej jak gminny ośrodek pomocy społecznej, ponieważ faktyczną stroną umowy będzie zawsze jednostka samorządu terytorialnego (tu: Gmina Bolimów) jako podmiot wyposażony w zdolność prawną, tj. możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych⁹. Zdolności prawnej na gruncie prawa cywilnego nie posiadają samorządowe (gminne) jednostki budżetowe, dlatego nie mogą one zawierać umów cywilnoprawnych w swoim własnym imieniu¹⁰. Inaczej mówiąc, jednostki takie nie mogą nabywać praw dla siebie ani zaciągać zobowiązań, które obciążałyby tylko te jednostki (budżetowe), w oderwaniu od macierzystych jst¹¹. Tym samym, samorządowe (gminne) jednostki budżetowe, występując w obrocie cywilnoprawnym, działają zawsze pod parasolem osobowości prawnej właściwej jst.

⁸ 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.

⁹ 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”).

¹⁰ 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”).

¹¹ 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”).

Oznacza to jednocześnie, że fakt, iż umowa asystencka zawierana jest 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 MGOPS¹²). Umowę zawiera bowiem gmina jako podmiot prawa cywilnego (osoba prawna), niezależnie od sposobu sformułowania komparcji umowy¹³, i to gminę obciąża cywilnoprawne zobowiązanie pieniężne wynikające z tej umowy.

Warto jeszcze nadmienić, że inne zasady obowiązują w przypadku umów o pracę, które stanowią przejaw zobowiązania prawa pracy¹⁴ i nie mają charakteru cywilnoprawnego¹⁵. Zdolność prawna 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”¹⁶. 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”¹⁷. Wymogi te spełniają gminne jednostki budżetowe (takie jak MGOPS), których status pracodawcy został dodatkowo potwierdzony w ustawie o pracownikach samorządowych¹⁸. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (np. zawieranie umów o pracę) za te jednostki – jako pracodawców – wykonują samodzielnie ich kierownicy¹⁹; wymóg kontrasygnaty nie został przewidziany²⁰.

6. Brak kontrasygnaty (cywilnoprawnych) umów asystenckich, która jest „elementem ustawowego trybu zawarcia umowy przez gminę”²¹, stwarza pomiędzy stronami stan zawieszenia, jako że umowy nie są nieważne („choć [brak kontrasygnaty] stanowi o [ich] wadliwości”²²), a jednocześnie nie wywołują 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 kontrasygnaty²³. Aczkolwiek dobrowolne

¹² 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.

¹³ Wskazywanie w umowie, że została zawarta przez samorządową jednostkę budżetową (MGOPS), 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 Bolimów – Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bolimowie”.

¹⁴ Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2022, s. 166 (Baran).

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

¹⁶ M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] Baran, s. 181.

¹⁷ *Id.*, s. 182; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r., sygn. III PSKP 85/21.

¹⁸ Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

¹⁹ Zob. art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. III APa 29/18.

²¹ 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).

²² J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt 32.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. IV CSK 117/09.

wykonanie takich bezskutecznych umów 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 kontrasygnaty²⁴, 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”²⁵ 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 zwłoki²⁶.

7. W przypadku asystentów wskazanych przez uczestników, Program stanowił, że są oni *zatrudniani* przez beneficjenta. „[P]olski porządek prawny nie zawiera jednej, wiążącej definicji kategorii prawnej, jaką jest «zatrudnienie»”²⁷. W związku z tym, zwykło się przyjmować dychotomiczny podział na **zatrudnienie pracownicze**, które tworzy stosunek pracy, regulowany przez prawo pracy, oraz **zatrudnienie niepracownicze**, które „obejmuje wszelkie nieincydentalne świadczenie pracy, z wyjątkiem zatrudnienia w ramach stosunku pracy”²⁸. Zatrudnienie pracownicze najczęściej zawiązuje się w drodze umowy o pracę, z kolei dla zatrudnienia niepracowniczego najbardziej chyba typowe jest zatrudnienie cywilnoprawne, realizowane na podstawie umowy prawa cywilnego (np. umowy o dzieło, umowy zlecenia, umowy agencyjnej).

Ponieważ Program tylko przy samodzielnej realizacji wymagał świadczenia usług asystenckich przez *pracowników* beneficjenta, natomiast wobec asystentów wskazanych przez uczestników przewidywał ich *zatrudnienie*, co jest pojęciem szerszym, należy uznać, że w tym drugim przypadku – z którym mamy do czynienia w kontrolowanym zadaniu – możliwe było również wykorzystanie przez beneficjenta umów cywilnoprawnych. Trzeba jednakże zauważyć, że odpowiedzialność cywilna pracodawcy (przy stosunku pracy) różni się – jest surowsza – od odpowiedzialności zatrudniającego (przy stosunku cywilnoprawnym), dlatego też skorzystanie z instrumentu cywilnoprawnego powinno być uzależnione od przestrzegania wymogów Programu, które ustanowione zostały na korzyść podmiotów trzecich, takich chociażby jak niepełnosprawni uczestnicy Programu.

8. Program dopuszczał finansowanie ubezpieczenia OC lub NNW asystenta, ale jedynie w przypadku OC stanowił wprost, że zapewnienie ubezpieczenia **było obowiązkiem** beneficjenta. Gmina Bolimów tego obowiązku nie zrealizowała, przy czym powody takiego stanu rzeczy nie zasługują na uwzględnienie. Nawet jeśli asystenci jako osoby fizyczne byli również (przy okazji) pracownikami MGOPS (co nie podlega kontroli), czynności asystenckie były wykonywane na podstawie umów cywilnoprawnych, a nie w ramach stosunku pracy. Inaczej mówiąc, asystowanie osobom niepełnosprawnym nie było dla asystentów przejawem wykonywania obowiązków pracowniczych i dlatego

²⁴ Szerzej zob. M. Dumkiewicz, *Skutki braku kontrasygnaty skarbnika gminy na tle sankcji wadliwych czynności prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2019, nr 9, s. 47-52.

²⁵ J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt 35.

²⁶ 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)”).

²⁷ I. Florczak, „Zatrudnienie” jako kategoria prawna, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2013, nr 3, s. 60.

²⁸ K. W. Baran, [w:] Baran, s. 41.

wszelkie „pozaasystenckie” aspekty ewentualnego zatrudnienia pracowniczego asystentów (a precyzyjniej: osób, które świadczyły usługi asystenckie), takie jak ubezpieczenia pracownicze, nie mają przełożenia na przedmiot kontroli. Dodatkowo, ubezpieczenie OC asystenta, o którym mowa w Programie, nie jest tym samym, co ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Program do zawarcia umowy ubezpieczenia zobowiązywał beneficjenta, podczas gdy ubezpieczenie pojazdu mechanicznego stanowi obowiązek ustawowy, który obciąża posiadacza tego pojazdu²⁹. O ile ubezpieczenie pojazdu obejmuje tylko szkody powstałe w związku z ruchem pojazdu³⁰, ubezpieczenie OC asystenta dotyczyć powinno wszelkich szkód wyrządzonych osobom trzecim (zwłaszcza niepełnosprawnym), wobec których odpowiedzialność ponosiłby asystent (jako ubezpieczony)³¹. Ubezpieczenie wymagane przez Program, którego beneficjent nie zapewnił, cechuje się zatem wyraźnie szerszym zakresem ochrony niż ma to miejsce przy obowiązkowym ubezpieczeniu komunikacyjnym. Ten szerszy zakres ochrony ma istotne znaczenie w Programie, jako że przewóz niepełnosprawnych stanowi tylko pewien wycinek zadań wykonywanych przez asystentów. Nie pozwala to uznać, jak chciałby beneficjent, że ubezpieczenie pojazdów (prywatnych), w których przewożono uczestników, wyczerpuje problem indemnizacji szkód w sposób choćby zbliżony do ubezpieczenia wymaganego przez Program.

9. Rezygnując z ubezpieczenia OC asystentów, beneficjent nie zadbał należycie o interesy niepełnosprawnych uczestników Programu, których stan zdrowia (z racji fizycznej lub psychicznej ułomności) stawia w grupie osób szczególnie podatnych na ryzyko wystąpienia szkody. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że **ubezpieczenie OC jest korzystne nie tylko dla asystenta**, którego chroni przez roszczeniami odszkodowawczymi (bez ubezpieczenia asystent musiałby zaspokajać poszkodowanego ze swojego majątku)³², **ale przede wszystkim leży w interesie niepełnosprawnego**, którego zabezpiecza przed niewypłacalnością asystenta³³.

W razie wyrządzenia uczestnikowi szkody z winy asystenta świadczącego usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej, ten odpowiadałby oczywiście na zasadach ogólnych³⁴. Solidarnie z asystentem, w myśl art. 429 i art. 441 Kc, mógłby odpowiadać również beneficjent jako zleceniodawca, przy czym od tej odpowiedzialności mógłby się uwolnić, wykazując że **nie ponosi winy w wyborze asystenta**³⁵. Gdyby ekskulpacja

²⁹ Zob. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2500).

³⁰ Co do rozumienia pojęcia *ruch pojazdu* zob. uchwałę 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. III CZP 7/22.

³¹ Zob. art. 822 § 1 Kc.

³² W rzeczywistości poszkodowanemu przysługują dwa równoległe roszczenia – pierwsze wobec sprawcy szkody (osoby odpowiedzialnej za naprawienie szkody), drugie wobec ubezpieczyciela – przy czym skutecznie zrealizować może tylko jedno z nich. Poszkodowany może więc domagać się odszkodowania od sprawcy, nawet jeśli jest on ubezpieczony. W praktyce jednak roszczenia kierowane są w stronę ubezpieczyciela, ponieważ jego majątek daje gwarancję zaspokojenia (brak ryzyka niewypłacalności). Gdyby, mimo wszystko, ubezpieczony sprawca był w stanie i zaspokoił poszkodowanego z własnego majątku, przysługuje mu roszczenie regresowe wobec ubezpieczyciela. Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. III CZP 31/11.

³³ Zob. J. M. Kondak, [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 822 („Celem tego ubezpieczenia nie jest zwolnienie ubezpieczającego (ubezpieczonego) z obowiązku naprawienia szkody, lecz zapewnienie poszkodowanemu korzystniejszej możliwości zaspokojenia swojego roszczenia”).

³⁴ Zob. art. 415 Kc.

³⁵ Odpowiedzialność powierzającego na zasadzie winy w wyborze (*culpa in eligendo*) jest niezależna od ewentualnej winy (lub jej braku) sprawcy szkody. Powierzający uwolnić może się tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, poprzez wykazanie (udowodnienie), że wyboru wykonawcy dokonał w sposób należyte staranny, „a więc uwzględnił w dostatecznym stopniu kwalifikacje, doświadczenie, wykształcenie,

beneficjenta okazała się skuteczna, tj. gdyby beneficjentowi udało się udowodnić, że wyboru asystenta dokonał z należytą starannością, jedynym podmiotem, który odpowiadałby za szkody wyrządzone uczestnikowi, byłby asystent. W większości przypadków stawiać to będzie poszkodowanego w bardzo niekorzystnej sytuacji, jako że trudno spodziewać się, iż asystent będzie osobą majątną, zdolną do udźwignięcia ciężaru odszkodowania. Dlatego zapewne – albo między innymi dlatego – Program wymagał od beneficjenta zapewnienia ubezpieczenia OC, które pozwala poszkodowanemu dochodzić roszczenia bezpośrednio od ubezpieczyciela (*actio directa*)³⁶.

W związku z powyższym, w przypadku braku ubezpieczenia OC (abstrahując od tego, że było ono w Programie obowiązkowe), beneficjent powinien w inny sposób zapewnić, że sytuacja prawna niepełnosprawnych uczestników Programu nie ulegnie nadmiernemu pogorszeniu. Byłoby to możliwe choćby w drodze zawarcia z asystentem umowy o pracę w miejsce umowy cywilnoprawnej. Gdyby bowiem asystent miał status pracownika, tzn. gdyby świadczenie usług asystenckich odbywało się w ramach stosunku pracy³⁷, podstawą odpowiedzialności beneficjenta nie byłby art. 429 Kc, tylko **art. 430 Kc**, który opiera się **na zasadzie ryzyka** (a nie na łagodniejszej zasadzie *culpa in eligendo*). W myśl tego przepisu, każdy przełożony (pracodawca) bezwzględnie odpowiada za zawinione zachowania szkodzące swojego podwładnego (pracownika)³⁸. Dodatkowo, Kodeks pracy wprowadza zasadę, że to **wyłącznie pracodawca** zobowiązany jest do naprawienia szkód wyrządzonych przez pracownika osobom trzecim przy wykonywaniu obowiązków służbowych³⁹. Jeżeli nałożyć na to, że pracodawcą byłaby samorządowa jednostka budżetowa (np. MGOPS), za którą – pod względem cywilnoprawnym – stoi jednostka samorządu terytorialnego, poszkodowany uczestnik Programu miałby zabezpieczoną perspektywę zaspokojenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych, gdyż wypłacalność jst nie budzi większych wątpliwości. Tylko w takich okolicznościach ubezpieczenie OC jawi się jako w dużej mierze zbędne⁴⁰. Z omówionych właśnie powodów nie może być jednak tak, że beneficjent zawiera z asystentami umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę (co samo w sobie, skądinąd, nie jest sprzeczne z Programem), ale rezygnuje przy tym z wymaganego przez Program ubezpieczenia OC.

10. Wskazanie w umowie wynagrodzenia asystenta w kwocie brutto ubruttowionej, obejmującej również składki obciążające zatrudniającego (beneficjenta), było działaniem

stopień sprawności fizycznej, poziom rozwoju emocjonalnego, stan zdrowia psychicznego i inne cechy” wykonawcy. W. Dubis, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 429, nb 2. Po wtóre (alternatywnie), poprzez wykazanie (udowodnienie), że wykonanie czynności powierzył profesjonalście, tj. „osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności”. *Id.*

³⁶ Zob. art. 822 § 4 Kc.

³⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi zatrudniani są na podstawie umowy o pracę, między innymi na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W katalogu takich stanowisk, zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960 ze zm.), wymieniony został asystent osoby niepełnosprawnej oraz starszy asystent osoby niepełnosprawnej. Możliwe byłoby również, jak się wydaje, powierzenie dodatkowych zadań (obowiązków służbowych) dotychczasowym pracownikom na gruncie istniejącego stosunku pracy.

³⁸ Z tego powodu czasem mówi się, że odpowiedzialność przełożonego jest absolutna. Zob. A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2019, s. 278.

³⁹ Zob. art. 120 § 1 Kp.

⁴⁰ Naturalnie brak ubezpieczenia nie jest obojętny z punktu widzenia beneficjenta, który w takiej sytuacji odpowiadałby całym swoim majątkiem. Ubezpieczenie jest również istotne dla asystenta (pracownika), ponieważ – o ile nie może on zostać skutecznie pozwany przez poszkodowanego z racji wyłączenia biernej legitymacji procesowej – mogłyby być wobec niego kierowane ograniczone roszczenia regresowe pracodawcy. Zob. art. 119 i art. 120 § 2 Kp.

nieprawidłowym. Umowa asystencka jest umową wzajemną, co oznacza, że obie strony są zobowiązane (każdy jest jednocześnie wierzycielem i dłużnikiem) w taki sposób, iż „świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej”⁴¹. Świadczenie asystenta polega na wykonywaniu usług asystencji osobistej, natomiast świadczenie zatrudniającego (beneficjenta) sprowadza się do zapłaty wynagrodzenia asystenta. Wynagrodzeniem jest zatem to, co asystentowi należy się od zatrudniającego (tj. suma, względem której asystent pozostaje wierzycielem zatrudniającego) z tytułu wykonywania usług asystencji. Asystentowi przysługuje roszczenie o zapłatę wynagrodzenia; chodzi więc tu o kwotę, która byłaby zasądzona na rzecz asystenta, gdyby zatrudniający nie wywiązywał się ze swojego zobowiązania. Mając to na względzie, staje się czymś oczywistym, że umowne wynagrodzenie asystenta nie może obejmować składek obciążających zatrudniającego, gdyż nie są to pieniądze, które mogłyby być – w jakichkolwiek okolicznościach – przyznane asystentowi. Konieczność odprowadzania określonych składek, w szczególności na ubezpieczenia społeczne, jest obowiązkiem natury publicznoprawnej, który powstaje w wyniku wystąpienia konkretnych stanów faktycznych (np. zlecenie usług, zatrudnianie pracowników). Jest to obowiązek towarzyszący wskazanym w ustawie stosunkom prawnym, ale funkcjonuje on obok tych stosunków, nie będąc ich częścią. Dlatego też, o ile asystent mógłby skutecznie żądać od zatrudniającego, w tym na drodze sądowej, zapłaty **wynagrodzenia w kwocie brutto**⁴², o tyle w przypadku składek finansowanych przez zatrudniającego jako płatnika, asystentowi przysługuje „jedynie możliwość uruchomienia aparatu kontrolnego ZUS celem ściągnięcia całości składek”⁴³. Dzieje się tak, gdyż asystent nie jest wierzycielem zatrudniającego w części składkowej finansowanej przez zatrudniającego (płatnika). W konsekwencji, część ta, zwana również narzutem składkowym⁴⁴, nie stanowi wynagrodzenia, które powinno być wskazywane w zawieranej umowie; jest to element odrębnego (pozaumownego) stosunku prawnego, łączącego zatrudniającego (płatnika) z organami ubezpieczeń społecznych.

VIII. Ocena skontrolowanej działalności:

Uwzględniając powyższe wnioski, kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami⁴⁵.

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

IX. Zalecenia:

- A) Należy przestrzegać zasad ponoszenia wydatków ze środków z Funduszu Solidarnościowego, uregulowanych w umowie z wojewodą.

⁴¹ Art. 487 § 2 Kc.

⁴² Wynagrodzenie należne asystentowi obejmuje również kwoty, których ten faktycznie (fizycznie) nie otrzymuje – chodzi o część obejmującą finansowane przez zatrudnionego składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz zaliczkę na podatek dochodowy – ponieważ są, z mocy prawa, potrącane (odprowadzane) przez płatnika przed wypłatą. Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. I PK 250/13 („kwoty, które [pracodawca] przekazuje jako płatnik podatku dochodowego i zaliczki na składki ubezpieczeniowe, są częścią wynagrodzenia pracownika”).

⁴³ R. Pacud, *Placa i środki pieniężne płatnika składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 9, s. 7.

⁴⁴ Zob. *id.*, s. 5.

⁴⁵ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

- B) Umowy cywilnoprawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, należy przedstawiać do kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby upoważnionej przez skarbnika.
- C) Należy przestrzegać ustanowionego przez Program obowiązku ubezpieczenia asystentów od odpowiedzialności cywilnej. Jeżeli zawarcie przez gminę stosownej umowy ubezpieczenia jest obiektywnie niemożliwe, usługi asystenckie należy świadczyć w ramach zatrudnienia pracowniczego, nawet gdyby Program dopuszczał wykorzystanie instrumentów cywilnoprawnych.
- D) Wynagrodzenie osób zatrudnionych należy w umowach określać w kwotach brutto, a więc bez składek obciążających zatrudniającego.

X. 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 (przy pomocy platformy ePUAP) 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**