



WOJEWODA ŁÓDZKI

RPS-IV.431.7.2024

Łódź, 9 grudnia 2024 r.

Pan

Krzysztof Jażdżyk

Prezydent Miasta Skierniewice

Wystąpienie pokontrolne

z kontroli w trybie zwykłym w zakresie prawidłowości wykorzystania przez Miasto Skierniewice środków z budżetu państwa, przyznanych na podstawie umowy nr 29/2023/KWS z dnia 10 lipca 2023 r.

I. Jednostka kontrolowana:

Miasto Skierniewice, zwane dalej również „beneficjentem”
ul. Rynek 1, 96-100 Skierniewice

Prezydentem Miasta Skierniewice w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji umowy) był Krzysztof Jażdżyk. Zob. akta kontroli, s. 25-40.

Prezydent Miasta Skierniewice udzielił Barbarze Jarczewskiej, Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Skierniewicach, upoważnienia do składania oświadczeń woli w ramach „Korpusu Wsparcia Seniorów” oraz składania dokumentów związanych z wdrażaniem i wykonywaniem „Korpusu Wsparcia Seniorów”. Zob. akta kontroli, s. 182.

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 125/2024,
- Anna Skarwinkiewicz – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 126/2024.

Zob. akta kontroli, s. 7-8.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 14 października – 25 listopada 2024 r.

III. Wyjaśnień udzielali:

- Barbara Jarczewska – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Skierniewicach (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).

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 11 85, 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.

2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
3. Umowa nr 29/2023/KWS z dnia 10 lipca 2023 r.

V. Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania środków z budżetu państwa, przyznanych na podstawie umowy nr 29/2023/KWS z dnia 10 lipca 2023 r.

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2023 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 grudniu 2022 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 świadczeniu pomocy potrzebującym tego seniorom w obszarze wsparcia społecznego oraz wsparcia w czynnościach dnia codziennego; **moduł II**, polegający na zapewnieniu seniorom dostępu do tzw. opieki na odległość poprzez zakup opasek bezpieczeństwa wraz z obsługą systemu lub poprzez zakup obsługi opasek z poprzedniej edycji Programu. Program adresowany był do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a za pośrednictwem gmin – do seniorów **w wieku 65 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 trzy formy organizacji i realizacji usługi wsparcia przez gminy:
 - 1) poprzez zlecenie usługi wsparcia organizacjom pozarządowym na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (moduł I);
 - 2) samodzielnie, tj. poprzez pracowników ośrodka pomocy społecznej/centrum usług społecznych lub poprzez organizację i koordynację pracy wolontariuszy (moduł I);
 - 3) poprzez zakup rzeczy lub usługi od podmiotów sektora prywatnego (moduł II).Zob. akta kontroli, s. 332-346.
2. Gminy, które przystąpiły do Programu w roku 2023, 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. 343.
3. W ramach Programu dofinansowane mogło być **zadanie własne gminy**, mieszczące się w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, polegające na świadczeniu usług wynikających z rozeznaczonych potrzeb na terenie beneficjenta, wpisujących się w obszary wskazane w Programie. Zob. akta kontroli, s. 336.
4. Miasto Skierniewice wystąpiło, w trybie przewidzianym w Programie, o dofinansowanie w kwocie 88 869,00 zł, w tym 30 210,00 zł w module I oraz 58 659,00 zł w module II. Zob. akta kontroli, s. 321-326. Ostatecznie, w związku z decyzją Ministra Finansów z dnia 24 maja 2023 r., znak: MF/FS4.4143.3.186.2023.MF.1858, wojewoda zatwierdził

dla beneficjenta środki w kwocie **55 180,00 zł**, w tym 20 516,00 zł w module I oraz 34 664,00 zł w module II. Zob. akta kontroli, s. 327-331.

Dotacja w powyższej kwocie została przyznana w oparciu o umowę nr 29/2023/KWS, zawartą pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Skierniewice. Dotację należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2023 r. Zob. akta kontroli, s. 347-353.

5. Dotacja została wprowadzona do budżetu Miasta Skierniewice na 2023 r., po stronie dochodów i wydatków, na mocy zarządzenia nr 128.2023 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 15 czerwca 2023 r. Uchwała organu stanowiącego nie była wymagana, stosownie do art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zob. akta kontroli, s. 163-170.
6. Warunkiem otrzymania przez beneficjenta środków z budżetu państwa było przyjęcie stosownego programu osłonowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.
Rada Miasta Skierniewice przyjęła gminny program osłonowy „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023 dla Miasta Skierniewice uchwałą nr LIV/16/2023 z dnia 9 lutego 2023 r. Zob. akta kontroli, s. 57-66.
7. Dotacja w kwocie **55 180,00 zł** wpłynęła na dotacyjny rachunek bankowy beneficjenta w dniu 26 lipca 2023 r. Zob. akta kontroli, s. 220. Następnego dnia środki zostały przelane na rachunek jednostki realizującej, tj. Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Skierniewicach (MOPR). Zob. akta kontroli, s. 218. Rachunki bankowe, które beneficjent wykorzystywał do obsługi dotacji, nie były oprocentowane, w związku z czym w zadaniu nie pojawiły się przychody z tytułu odsetek bankowych, które wymagałyby rozliczenia z wojewodą. Zob. akta kontroli, s. 21.
8. Koszt realizacji zadania w 2023 r. wyniósł **67 856,70 zł**, w tym moduł I – 25 428,90 zł; moduł II – 42 427,80 zł. Wykorzystana dotacja to kwota **54 285,36 zł** (80%), w tym moduł I – 20 343,12 zł; moduł II – 33 942,24 zł. Wkład własny to kwota 13 571,34 zł (20%).

Ogólne zestawienie poniesionych wydatków przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1. Zestawienie poniesionych wydatków.

Rodzaj wydatku	Moduł I kwoty całkowite	Moduł II kwoty całkowite	Moduł I dotacja	Moduł II dotacja
Dodatki specjalne	25 113,96 zł	12 403,80 zł	20 091,18 zł	9 923,04 zł
Zakup opasek	-	24 624,00 zł	-	19 699,20 zł
Usługa teleopieki	-	5 400,00 zł	-	4 320,00 zł
Działania informacyjne	314,94 zł	-	251,94 zł	-
SUMA	25 428,90 zł	42 427,80 zł	20 343,12 zł	33 942,24 zł
ŁĄCZNIE (oba moduły)	67 856,70 zł		54 285,36 zł (80%)	

Zgodnie z postanowieniami umowy, beneficjent prowadził, osobno dla każdego modułu, zestawienia dowodów księgowych potwierdzających wydatkowane środki z dotacji.

9. Program realizowany był przez beneficjenta samodzielnie. Mimo zapisów Programu, zgodnie z którymi „[w] realizację Modułu I należy zaangażować wolontariuszy, w tym również działaczy środowisk młodzieżowych i obywatelskich, w zakresie codziennego świadczenia pomocy osobom potrzebującym wsparcia”, beneficjent nie podjął współpracy z żadnym wolontariuszem. Beneficjent wyjaśnił, że „nie zaszła taka potrzeba”.

aby nawiązać współpracę z wolontariuszami, ponieważ „[o]soby zatrudnione do realizacji programu w module I nie potrzebowały dodatkowego wsparcia”. Zob. akta kontroli, s. 17.

10. Z tytułu zwiększonych obowiązków służbowych w związku z realizacją Programu, beneficjent przyznał dodatki specjalne 3 pracownikom MOPR (2 pracowników w ramach modułu I, 1 pracownik w ramach modułu II) w kwocie 880,00 zł brutto za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.
Każdy pracownik 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. 41-46.

Tabela 2. Lista pracowników, którym przyznano dodatki, wraz z wypłaconymi środkami.

Pracownik	Kwota brutto	Koszty pracodawcy
Pracownik nr 1 (moduł I)	10 384,00 zł	2 067,47 zł
Pracownik nr 2 (moduł I)	10 560,00 zł	2 102,49 zł
Pracownik nr 3 (moduł II)	10 560,00 zł	1 843,80 zł
SUMA	31 504,00 zł	6 013,76 zł
ŁĄCZNIE W 2023	37 517,76 zł	

11. W celu nabycia opasek bezpieczeństwa oraz usługi obsługi systemu całodobowej opieki na odległość, beneficjent przeprowadził postępowanie w formule zapytania ofertowego, które ogłoszone zostało na stronie internetowej MOPR¹. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 złotych, tak więc nie zaszła konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych². Zob. akta kontroli, s. 188-214.
12. W terminie wyznaczonym na składanie ofert, do MOPR wpłynęła jedna oferta, złożona przez SiDLY Sp. z o. o. Wykonawca spełniał warunki postawione przez zamawiającego. Zob. akta kontroli, s. 215, 238-312.
13. W dniu 30 czerwca 2023 r. zawarta została umowa pomiędzy SiDLY Sp. z o. o. a Miastem Skierniewice, której przedmiotem była dostawa opasek bezpieczeństwa w liczbie **30 sztuk**, a także świadczenie kompleksowej usługi całodobowego centrum teleopieki dla osób korzystających z opasek bezpieczeństwa.
Wynagrodzenie w części dotyczącej dostawy opasek to kwota 24 624,00 zł brutto (820,80 zł za 1 opaskę); wynagrodzenie w części dotyczącej usługi teleopieki to kwota 30 zł netto/brutto miesięcznie za 1 użytkownika, przy czym (zgodnie z umową – § 3 ust. 3 pkt 2) w sytuacji, gdy usługa teleopieki nie była świadczona przez pełny miesiąc, wynagrodzenie winno być proporcjonalnie obniżone. Zob. akta kontroli, s. 47-56.
14. Umowa z SiDLY Sp. z o. o., przy której oświadczenie woli w imieniu Miasta Skierniewice złożyła dyrektor MOPR, nie została kontrasygnowana przez Skarbnika Miasta. Zob. akta kontroli, s. 47, 56.
15. Opaski były przekazywane seniorom do bezpłatnego używania po zawarciu pisemnej umowy użyczenia pomiędzy MOPR a seniorem. Zob. akta kontroli, s. 67-71. Pierwsze umowy zawarto w dniu 20 lipca 2023 r.; w sumie beneficjent zawarł 33 umowy

¹ Taki rodzaj postępowania, mającego doprowadzić do zawarcia umowy, uznać należy za rodzaj przetargu, o którym mowa w art. 70¹-70⁵ Kc. Z uwagi na to, że zapytanie skierowano do nieoznaczonego grona potencjalnych wykonawców, był to przetarg nieograniczony. Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] P. Machnikowski (red.), *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 70¹, nb 4.

² Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

na korzystanie z 30 opasek (różnica wynika z tego, że kilku seniorów zrezygnowało z opasek po zawarciu umowy i zostali zastąpieni przez inne osoby). Zob. akta kontroli, s. 20-21.

16. Usługa teleopieki świadczona była w okresie lipiec-grudzień 2023 r. Z tego tytułu wykonawca wystawił 6 faktur, każda na maksymalną kwotę wynagrodzenia, tj. 900,00 zł (30 opasek * 30 zł), mimo że opaski użytkowane były w pełnym zakresie (tj. wszystkie opaski przez cały miesiąc) jedynie w listopadzie i w grudniu. Zob. akta kontroli, s. 20-21, 90, 92-96. W związku z podjętymi w tym zakresie przez kontrolerów czynnościami wyjaśniającymi, beneficjent ustalił, że **wynagrodzenie wykonawcy zostało nieprawidłowo naliczone (zawyżone)**. Zob. akta kontroli, s. 217.

Z uwagi na powyższe, w dniu 14 listopada 2024 r. wykonawca wystawił 4 faktury korygujące, pomniejszając zawyżone wcześniej wynagrodzenie w sposób następujący:

- 1) za lipiec 2023 r.: -751,75 zł;
- 2) za sierpień 2023 r.: -53,35 zł;
- 3) za wrzesień 2023 r.: -1,00 zł;
- 4) za październik 2023 r.: -12,61 zł.

Łącznie wynagrodzenie wykonawcy zostało pomniejszone o **818,71 zł**. Zob. akta kontroli, s. 313-316.

17. Faktura za teleopiekę za październik 2023 r., doręczona przez wykonawcę w dniu 6 listopada 2023 r., została zapłacona w dniu 21 listopada 2023 r. Beneficjent zmieścił się z płatnością w terminie wskazanym na fakturze, natomiast przekroczył 14-dniowy termin umowny, który upłynął w dniu 20 listopada 2023 r. (poniedziałek). Wykonawca nie naliczył odsetek za opóźnienie. Zob. akta kontroli, s. 94, 216.

18. Faktura za teleopiekę za grudzień 2023 r. została doręczona przez wykonawcę w dniu 11 grudnia 2023 r. i zapłacona przez beneficjenta w dniu 22 grudnia 2023 r. Zob. akta kontroli, s. 96. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 5 umowy z wykonawcą, wynagrodzenie za teleopiekę miało być płatne „co miesiąc po zakończeniu miesiąca za miesiąc poprzedni”. Umowa nie przewidywała odrębnych zasad rozliczenia wynagrodzenia za ostatni miesiąc roku budżetowego (grudzień). Zob. akta kontroli, s. 50.

19. Beneficjent wyjaśnił, że w obu modułach wsparciem objęto łącznie 65 osób, w tym moduł I – 32 osoby; moduł II – 33 osoby. W module I udzielono wsparcia 4 osobom w wieku poniżej 65 lat (61 lat, 64 lata, 49 lat, 61 lat); w module II wszystkie osoby miały powyżej 65 lat. Zob. akta kontroli, s. 19-21.

Objęcie wsparciem osób nie spełniających kryterium wiekowego beneficjent wytłumaczył w ten sposób, że „były to osoby samotnie gospodarujące, przewlekle chore, niepełnosprawne i nie mające możliwości zapewnienia sobie podstawowych potrzeb w miejscu zamieszkania z uwagi na brak rodziny oraz znajomych”. Zob. akta kontroli, s. 216.

20. Beneficjent prowadził działania informacyjne na własnych stronach internetowych (MOPR i miejskiej). Informacje o Programie pojawiały się również w przestrzeni medialnej. W ramach wydatków kwalifikowalnych zakupione zostały plakaty informacyjne, które – zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta – „były umieszczane na tablicach ogłoszeń MOPR Skierniewice oraz Urzędu Miasta Skierniewice, a także przekazane przedstawicielom klubów seniora funkcjonujących na terenie Miasta Skierniewice”. Zob. akta kontroli, s. 21-22. Na zakupionych opaskach, jak i na ich opakowaniu, zamieszczono logo Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Zob. akta kontroli, s. 171-173, 175.

21. Beneficjent rozliczył się z otrzymanej dotacji zgodnie z umową dotacyjną, przekazując wojewodzie zestawienie dowodów księgowych oraz składając sprawozdanie w Centralnej Aplikacji Statystycznej.
22. W dniach 10 i 12 stycznia 2024 r. beneficjent dokonał na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi zwrotu niewykorzystanej dotacji w łącznej kwocie **894,64 zł** (moduł I – 172,88 zł; moduł II – 721,76 zł). Zob. akta kontroli, s. 227, 232.
Ponadto, w dniu 18 listopada 2024 r. beneficjent dokonał zwrotu dodatkowej kwoty **654,97 zł**. Zob. akta kontroli, s. 318-319.

VII. Wnioski pokontrolne:

1. 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.**
2. 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.**
3. **Rozliczając zawyżone wynagrodzenie wykonawcy z tytułu świadczenia usługi telepieki (tj. bez proporcjonalnego pomniejszenia tego wynagrodzenia za niepełne miesiące użytkowania opasek, czego wymagała umowa z wykonawcą), beneficjent doprowadził do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości.** Kwota nieprawidłowości, będąca wynikiem różnicy pomiędzy dotacją od zawyżonego wynagrodzenia ($5400 * 80\% = 4320$) a dotacją od wynagrodzenia po korekcie ($4581,29 * 80\% = 3665,03$), wynosi **654,97 zł** ($4320 - 3665,03$) i podlega zwrotowi do budżetu państwa.
Jednocześnie należy zauważyć, że to beneficjent stwierdził fakt pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, na skutek czynności wyjaśniających podjętych przez kontrolerów. Pomniejszona wysokość wynagrodzenia wykonawcy, umożliwiająca prawidłowe wyliczenie dotacji (a co za tym idzie – kwoty nieprawidłowości), wynika z faktur korygujących, doręczonych beneficjentowi w dniu **14 listopada 2024 r.** To właśnie tę datę należy zatem uznać za dzień stwierdzenia, o którym mowa w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, aktualizujący po stronie beneficjenta prawny obowiązek zwrotu środków w terminie 15-dniowym³. Zwrotu tego beneficjent dokonał w dniu 18 listopada 2024 r. Co do odsetek od dotacji podlegającej zwrotowi, zastosowanie znajduje (na mocy odesłania z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej⁴.
4. Beneficjent nieprawidłowo realizował moduł I Programu w zakresie, w jakim usługi wsparcia świadczone były na rzecz osób poniżej 65. roku życia. Program ustanowił kryterium wiekowe **na poziomie 65 lat i więcej**, w sposób nie budzący wątpliwości i nie przewidujący żadnych wyjątków (odstępstw). Kryterium wiekowe zostało następnie powielone w programie osłonowym przyjętym przez beneficjenta – również jednoznacznie

³ 14 listopada 2024 r. beneficjent wiedział już nie tylko, że musi zwrócić jakąś kwotę do budżetu państwa, ale był w stanie precyzyjnie określić, jaka kwota podlega zwrotowi. W takiej sytuacji nie ma przeciwwskazań do uruchomienia terminu ustawowego.

⁴ Odsetek nie nalicza się, jeżeli ich wysokość „nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej”. Opłata, o której tu mowa, wynosi 2,90 zł; jej trzykrotność to zatem 8,70 zł. Odsetki za okres 14-18 listopada 2024 r. wynosiłyby 1,04 zł, tak więc nie podlegają naliczeniu.

i bez wyjątków. Beneficjent musiał mieć zatem pełną świadomość tego, kogo powinien wspierać w ramach Programu, i nie był uprawniony do modyfikacji czy też pominięcia założeń programowych na żadnym etapie, w tym na etapie faktycznej realizacji zadania. Trudna sytuacja życiowa osób, dla których świadczone usługi, nie zwalniała beneficjenta z obowiązku zidentyfikowania i zastosowania właściwych instrumentów wsparcia funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. Takim instrumentem dla osób poniżej 65. roku życia nie był „Korpus Wsparcia Seniorów” – tym bardziej, że wsparcie otrzymała także osoba w wieku 49 lat, której żadną miarą nie da się uznać za *seniora*.

5. Beneficjent nieprawidłowo realizował moduł I Programu w zakresie dotyczącym udziału wolontariuszy. Brak zaangażowania wolontariuszy beneficjent wyjaśnił tym, że „[o]soby zatrudnione do realizacji programu w module I nie potrzebowały dodatkowego wsparcia”. Tymczasem założenia Programu były dokładnie odwrotne – wolontariat miał być podstawowym narzędziem udzielania pomocy seniorom, a nie kołem ratunkowym na wypadek, gdyby pracownicy beneficjenta nie dawali sobie rady. Świadczą o tym jednoznacznie (co najmniej) następujące zapisy Programu:

- „W realizację Modułu I należy zaangażować wolontariuszy, w tym również działaczy środowisk młodzieżowych i obywatelskich, w zakresie codziennego świadczenia pomocy osobom potrzebującym wsparcia”⁵.
- „Gminy, do realizacji zadań określonych w programie powinny zaangażować wolontariuszy, w tym osoby zamieszkujące w najbliższym sąsiedztwie seniorów oraz organizacje pozarządowe, w szczególności skupiające środowiska młodzieżowe”⁶.
- „program ma na celu zapewnienie możliwości bezpiecznego funkcjonowania seniorów w ich miejscu zamieszkania przez nawiązanie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi skupiającymi środowiska młodzieżowe, a także wolontariuszami, tworząc lokalne partnerstwa”⁷.
- „Dzięki realizacji programu świadczone seniorom wsparcie oraz działania podejmowane w tym zakresie przez ośrodki pomocy społecznej/centra usług społecznych oraz wolontariuszy będą przebiegały sprawniej, a seniorzy uzyskają pomoc m.in. w czynnościach dnia codziennego”⁸.

W związku z powyższym należy uznać, że pracownicy beneficjenta powinni zostać zaangażowani w bezpośrednie świadczenie wsparcia seniorom dopiero w sytuacji, w której beneficjentowi nie udałoby się nawiązać współpracy z wolontariuszami, zwłaszcza z organizacji pozarządowych oraz skupiających środowiska młodzieżowe i obywatelskie. Nie podejmując wysiłku w kierunku nawiązania takiej współpracy, beneficjent zignorował ideę leżącą u podstaw przyjętej w Programie formuły modułu I.

6. Umowa zawarta z SiDLY Sp. z o. o. nie została kontrasygnowana przez skarbnika miasta 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. prezydenta miasta), również oświadczenia woli kierowników gminnych (miejskich) jednostek organizacyjnych

⁵ Program, s. 7.

⁶ Program, s. 6.

⁷ Program, s. 3.

⁸ Program, s. 4.

(np. dyrektora MOPR) wymagają kontrasygnaty⁹. Mając to na względzie, nie budzi wątpliwości konieczność kontrasygnowania kontrolowanej umowy, ponieważ umowa ta, jako czynność prawna, spowodowała powstanie zobowiązania pieniężnego dla Miasta Skierniewice przede wszystkim w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia (pieniężnego) wykonawcy. Fakt, że kontrolowana umowa zawierana była w związku z działalnością MOPR, nie może być uznany za argument zwalniający czynność prawną spod obowiązku uzyskania kontrasygnaty skarbnika miasta (lub osoby upoważnionej przez skarbnika, którą może być – przykładowo – główny księgowy MOPR¹⁰). Umowę zawiera bowiem miasto jako podmiot prawa cywilnego (osoba prawna), niezależnie od sposobu sformułowania komparcji umowy, i to miasto obciąża cywilnoprawne zobowiązanie pieniężne wynikające z tej umowy.

Brak kontrasygnaty, która jest „elementem ustawowego trybu zawarcia umowy przez gminę”¹¹, wywołuje pomiędzy stronami stan zawieszenia, jako że umowa nie jest nieważna („choć [brak kontrasygnaty] stanowi o jej wadliwości”¹²), 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 kontrasygnaty¹³. 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 kontrasygnaty¹⁴, 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”¹⁵ 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 zwłoki¹⁶.

⁹ 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.

¹⁰ Przy czym główny księgowy MOPR nie może udzielać kontrasygnaty tylko z tego tytułu, że jest głównym księgowym; niezbędne jest posiadanie upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnych, wydanego przez skarbnika miasta.

¹¹ 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).

¹² J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt 32.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2009 r., sygn. IV CSK 117/09.

¹⁴ Szerzej zob. M. Dumkiewicz, *Skutki braku kontrasygnaty skarbnika gminy na tle sankcji wadliwych czynności prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2019, nr 9, s. 47-52.

¹⁵ J. Dominowska, [w:] Hauser, art. 46, nt 35.

¹⁶ 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

7. W zakresie terminów płatności wynagrodzenia wykonawcy (SiDLY Sp. z o. o.) należy zwrócić uwagę, że zamawiający, jak każdy dłużnik, winien spełniać swoje świadczenie zgodnie z treścią zobowiązania¹⁷. W przypadku umów zawieranych w formie pisemnej, treść zobowiązania wynika, co do zasady, z dokumentu podpisanego przez obie strony. Oznacza to konieczność przestrzegania zapisanego w umowie, a przez to wiążącego w ramach danego stosunku zobowiązaniowego, terminu płatności; uchybienie tego terminu rodzi po stronie wykonawcy roszczenie o odsetki, przy czym sankcjonowane jest już samo opóźnienie (przekroczenie terminu), niezależnie od wystąpienia szkody, jak i bez względu na to, czy do uchybienia (przekroczenia terminu) doszło w wyniku okoliczności, za które zamawiający ponosi odpowiedzialność¹⁸. Z kolei zapłata odsetek z tytułu nieterminowego wykonania zobowiązania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹.

Termin płatności – jak każde postanowienie umowy – może być zmieniony, aczkolwiek taka modyfikacja, aby była weszła w życie, wymaga zgodnego współdziałania stron. Może do tego dojść, co nie budzi żadnych wątpliwości, w sposób klasyczny, a więc poprzez zawarcie pisemnego aneksu do umowy; jeżeli zmiana jest korzystna dla zamawiającego, również wystawienie przez wykonawcę rachunku/faktury z innym (tj. wydłużonym) terminem płatności i przyjęcie takiego dokumentu bez zastrzeżeń przez zamawiającego, można by potraktować, jak się wydaje, jako dorozumianą zgodę na zmianę umowy w przedmiotowym zakresie²⁰. Na przeszkodzie w zastosowaniu tego drugiego, uproszczonego trybu, stoi jednak zastrzeżenie w umowie rygoru nieważności wobec zmian, które nie spełniają warunku pisemności. W takiej sytuacji – a z nią mamy do czynienia przy umowie z SiDLY Sp. z o. o. – wszelkie zmiany umowy, w tym oczywiście te dotyczące terminu płatności, wymagają bezwzględnie sporządzenia aneksu. Bez stosownego aneksu, wystawienie przez wykonawcę rachunku/faktury z wydłużonym terminem płatności można co najwyżej uznać za jego (dorozumiane) oświadczenie, że nie będzie dochodził odsetek za opóźnienie w razie przekroczenia terminu umownego²¹, przy czym sam termin umowny pozostaje niezmieniony i zamawiający nie jest zwolniony z jego przestrzegania. Gdyby – mimo jednostronnego wydłużenia terminu płatności²² – wykonawca zażądał jednak odsetek, do czego formalnie byłby uprawniony wobec

do spełnienia świadczenia i o opóźnieniu w spełnieniu przezeń tego świadczenia nie może być w ogóle mowy (tym bardziej o zwłocę)").

¹⁷ Zob. art. 354 § 1 Kc („Dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje - także w sposób odpowiadający tym zwyczajom”).

¹⁸ Zob. art. 481 § 1 Kc.

¹⁹ Zob. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104).

²⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., sygn. I CSK 104/12.

²¹ *A limine* odrzucić należy wyjaśnienie sytuacji poprzez odwołanie się do konstrukcji umowy o zwolnienie z długu przyszłego (zob. art. 508 Kc), jaka mogłaby być (teoretycznie) zawarta pomiędzy wykonawcą (jako wierzycielem) a zamawiającym (jako dłużnikiem). Wynika to przede wszystkim z braku określenia dokładnego przedmiotu takiej potencjalnej umowy; w okolicznościach sprawy nie wiadomo, z jakiego długu miałyby zostać zwolniony zamawiający. Kwestia ta nie może podlegać domniemaniu, gdyż naruszenie zobowiązania do spełnienia świadczenia pieniężnego może skutkować pojawieniem się u zamawiającego nowego długu tak w ramach odpowiedzialności odsetkowej (niezależnie od wystąpienia szkody), jak i w ramach typowej odpowiedzialności odszkodowawczej *ex contractu* (pod warunkiem wystąpienia szkody). Każdy z tych długów mógłby zostać objęty zwolnieniem, jednak wymagałoby to dostatecznie wyraźnego ujawnienia przez strony swojej woli w tym zakresie; powinna to być zwłaszcza wola wierzyciela, który – jako rozporządzający – określa zakres udzielanego zwolnienia.

²² Przy założeniu, że wpisanie terminu niezgodnego z umową nie jest wynikiem pomyłki wykonawcy. Jeżeli byłaby to pomyłka, nie można by mówić o tym, że wykonawca rzeczywiście wydłuża termin płatności, rezygnując jednocześnie z odsetek.

przekroczenia wiążącego terminu umownego, zamawiający mógłby się bronić (otwarte jest pytanie, na ile skutecznie) zarzutem nadużycia prawa podmiotowego²³.

8. Zasady opłacania przez zamawiającego wynagrodzenia wykonawcy z tytułu świadczenia usługi teleopieki, wynikające z postanowień umowy zawartej z SiDLY Sp. z o. o., nie uwzględniały wymogu poniesienia wszystkich wydatków do końca roku budżetowego. Zgodnie z umową, wynagrodzenie wykonawcy miało być płatne „co miesiąc po zakończeniu miesiąca za poprzedni miesiąc”. Tym samym wynagrodzenie za grudzień 2023 r. (ostatni miesiąc roku budżetowego) powinno być wypłacone dopiero w styczniu 2024 r., jednak gdyby tak się stało, wykluczyłoby to oczywiście możliwość pokrycia takiego wydatku z dotacji. Beneficjent zdecydował się więc rozliczyć grudniowe wynagrodzenie w sposób pomijający postanowienia umowne. W konsekwencji, wykonawca wystawił grudniową fakturę jeszcze w grudniu i również w grudniu (tj. w trakcie świadczenia usługi w danym miesiącu, a nie po jego zakończeniu) została ona opłacona przez beneficjenta. Konieczność naruszenia umowy w celu „uratowania” kwalifikowalności wydatku świadczy o wadliwości umowy w omawianym zakresie, tym bardziej, że jej wzór został opracowany przez beneficjenta. Wymóg poniesienia wydatków, które mają być finansowane z dotacji, do końca roku budżetowego, jest powszechnie znany w jednostkach samorządu terytorialnego, stąd beneficjent powinien zawierać umowy z odpowiednimi postanowieniami dotyczącymi grudnia – czy to w aspekcie wystawiania (doręczania) faktur przez wykonawcę²⁴, czy to w aspekcie płatności za te faktury. W przypadku zawarcia umowy bez takich postanowień, należałoby ją jak najszybciej zmienić (aneksować), tak aby nie doprowadzić do sytuacji z kontrolowanego zadania, w której rozliczenia z wykonawcą odbywają się w trybie oderwanym od treści zobowiązania.
9. Seniorzy otrzymywali od beneficjenta opaski bezpieczeństwa po zawarciu umowy użyczenia z „Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Skierniewicach” jako użyczającym. Takie oznaczenie użyczającego trzeba uznać za niewłaściwe (nieprecyzyjne). Umowa użyczenia jest typową – nazwaną – umową prawa cywilnego, uregulowaną w art. 710-719 Kodeksu cywilnego. Zawierając taką umowę, między jej stronami nawiązuje się zobowiązaniowy stosunek cywilnoprawny. Stosunek cywilnoprawny może jednak istnieć, w myśl art. 1 Kc, wyłącznie „między osobami fizycznymi i osobami prawnymi”²⁵, jako że są one wyposażone w **zdolność prawną**, a więc możliwość bycia podmiotem uprawnień i

²³ Zob. art. 5 Kc. Należy mieć świadomość, że „[o]cena, czy zachodzi nadużycie prawa, dokonywana jest na podstawie wszystkich okoliczności sprawy i z uwagi na jej uznaniowy charakter jest przejawem dyskrecjonalnej władzy sądu meriti”. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. II CSK 625/19.

²⁴ Zgodnie z art. 106i ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, wykonawca powinien wystawić fakturę „nie później niż 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym . . . wykonano usługę”. Oznacza to, że usługę wykonaną w grudniu wykonawca może fakturować do dnia 15 stycznia kolejnego roku. Jeśli jednak wydatek z takiej faktury miałby być finansowany z dotacji, umowa z wykonawcą powinna obligować wykonawcę do odpowiednio wcześniejszego wystawienia (i doręczenia) faktury. Nie stoi to w sprzeczności z zakazem wyrażonym w art. 8a ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Wskazany przepis należy bowiem odczytywać zgodnie z celem ustawy, jako zabraniający wprowadzania do umowy tylko takich postanowień, „które ograniczają swobodę wierzyciela we wcześniejszym doręczeniu dłużnikowi faktury lub rachunku, rodząc ryzyko odroczenia terminu zapłaty oraz powstania roszczenia o odsetki”. K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 8a, nt. 11; zob. też K. Menszig-Wiese (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych*, Warszawa 2023, art. 8a, nt. I.2 („Ponieważ cel art. 8a . . . nie budzi wątpliwości, zalecana jest taka wykładnia ustawy, która cel ten uwzględnia, nie wprowadza natomiast dodatkowych ograniczeń, które nie mają z nim związku”).

²⁵ 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.

obowiązków cywilnoprawnych. Tymczasem MOPR nie jest oczywiście osobą fizyczną, nie jest również osobą prawną (ani nawet tzw. osobą ustawową); jest to **jednostka budżetowa** Miasta Skierniewice. 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”²⁶. Bez przymiotu osobowości prawnej, a co za tym idzie – bez zdolności prawnej, jednostki budżetowe nie mogą zawierać umów cywilnoprawnych w swoim własnym imieniu²⁷. 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: Miasta Skierniewice). Oznacza to, że nie jest właściwym wskazywanie w umowie, że została zawarta przez jednostkę budżetową, taką jak MOPR, ponieważ może to wprowadzać konfuzję co do tego, kto jest faktyczną stroną umowy i do kogo powinny być kierowane ewentualne roszczenia, także na drodze sądowej²⁸. Dopuszczalnym natomiast byłoby zamieszczanie nazwy jednostki budżetowej obok jednostki samorządu terytorialnego, np. „Miasto Skierniewice – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Skierniewicach” (takie właśnie oznaczenie zamawiającego zamieszczono na umowie z SiDLY Sp. z o. o.; nie ma powodu, aby inne, bardziej mylące, oznaczenia stosować w umowach z seniorami).

VIII. Ocena skontrolowanej działalności:

Uwzględniając powyższe wnioski, kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami²⁹.

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

Na tym czynności kontrolne zakończone.

IX. Zalecenia:

- A) Wynagrodzenia wykonawców należy naliczać i wypłacać w wysokościach zgodnych z postanowieniami zawartych umów.
- B) Zadania dofinansowane w ramach programów rządowych lub resortowych należy realizować zgodnie z wymogami określonymi we właściwym programie, w szczególności kierując wsparcie wyłącznie do prawidłowo zidentyfikowanej grupy docelowej.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. VI SA/Wa 2083/04.

²⁷ 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”).

²⁸ 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*”).

²⁹ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

- C) Umowy cywilnoprawne, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, należy przedstawiać do kontrasygnaty skarbnika miasta lub osoby upoważnionej przez skarbnika do udzielania kontrasygnaty.
- D) Płatności na rzecz wykonawców należy wykonywać w terminach wynikających z zawartych umów. Zmiana terminu płatności, określonego w umowie, jest zmianą umowy, której należy dokonywać we właściwej formie.
- E) W umowach z wykonawcami, których wynagrodzenie pokrywane będzie (w całości lub w części) ze środków dotacji z budżetu państwa, należy zawierać odpowiednie postanowienia dotyczące rozliczania usług (lub dostaw) wykonywanych w grudniu – czy to w aspekcie wystawiania (doręczania) faktur przez wykonawcę, czy to w aspekcie płatności za te faktury. W przypadku zawarcia umowy bez takich postanowień, należy je wprowadzić w drodze zmiany umowy, tak aby nie doprowadzić do sytuacji, w której rozliczenia z wykonawcą odbywają się w trybie oderwanym od treści zobowiązania.
- F) Zawierając umowy cywilnoprawne należy wskazywać, że faktyczną stroną umowy jest Miasto Skierniewice (jako osoba prawna); dopuszczalne jest zamieszczanie nazwy samorządowej jednostki organizacyjnej obok nazwy jednostki samorządu terytorialnego, np. „Miasto Skierniewice - Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Skierniewicach”.

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**