



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 21 września 2023 r.

RPS-IV.431.7.2023

Pan
Wojciech Ostrowski
Burmistrz Sulejowa

Wystąpienie pokontrolne

z kontroli w trybie zwykłym w zakresie prawidłowości wykorzystania przez Gminę Sulejów środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przyznanych na podstawie umowy nr 21/2022/KWS z dnia 6 maja 2022 r.

I. Jednostka kontrolowana:

Gmina Sulejów, zwana dalej również „beneficjentem”
ul. Konecka 42, 97-330 Sulejów

Burmistrzem Sulejowa w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji umowy) był Wojciech Ostrowski.

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 115/2023,
- Anna Skarwinkiewicz – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolerów, na podstawie upoważnienia nr 116/2023.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 30 czerwca – 7 września 2023 r.

III. Wyjaśnień udzielali:

- Wojciech Ostrowski – Burmistrz Sulejowa (pisemnie);
- Agnieszka Sykus – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sulejowie (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. Umowa nr 21/2022/KWS z dnia 6 maja 2022 r.

V. Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przyznanych na podstawie umowy nr 21/2022/KWS z dnia 6 maja 2022 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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

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

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 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 styczniu 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 codziennej pomocy seniorom potrzebującym wsparcia w obszarze wsparcia społecznego, wsparcia psychologicznego, wsparcia w czynnościach dnia codziennego oraz ułatwienia dostępności do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej; **moduł II**, polegający na zapewnieniu seniorom dostępu do tzw. opieki na odległość poprzez zakup opasek bezpieczeństwa wraz z obsługą systemu. 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 organizację i koordynację prac wolontariuszy (moduł I);
- 3) poprzez zakup rzeczy i usługi od podmiotów sektora prywatnego (moduł II).

Gminy, które przystąpiły do Programu w roku 2022, mogły otrzymać środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej również jako „Fundusz”) na pełne pokrycie wydatków kwalifikowalnych, bez konieczności zapewnienia wkładu własnego.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 to tzw. fundusz przepływowi w formie rachunku utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, stosownie do art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.). Choć Fundusz był w pewnej części zasilany wpłatami z budżetu państwa¹, w stosunku do budżetu państwa pozostawał autonomiczny i nie stanowił jednostki sektora finansów publicznych². W związku z tym, przyznanie środków z Funduszu nie było

¹ W roku 2022 wpłaty z budżetu państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych stanowiły ok. 32% wpływów Funduszu. W pozostałej części były to wpływy z emisji obligacji (ok. 20%), środki z zysku NBP (ok. 24%), środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji (ok. 23%) i pozostałe wpływy (ok. 1%). Zob. Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2022 roku*, s. 182.

² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 września 2021 r., sygn. III SA/GI 790/21.

przyznaniem dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych³, a co za tym idzie – wykorzystanie i rozliczanie tych środków nie podlegało reżimowi dotacyjnemu.

2. W ramach Programu finansowane 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.
3. Gmina Sulejów wystąpiła, w trybie przewidzianym w Programie, o środki w kwocie 60 340,00 zł, w tym: moduł I – 37 340,00 zł; moduł II – 23 000,00 zł.
Finansowanie z Funduszu, we wnioskowanej wysokości, zostało przyznane w oparciu o umowę nr 21/2022/KWS z dnia 6 maja 2022 r., zawartą pomiędzy Skarbem Państwa – Wojewodą Łódzkim a Gminą Sulejów. Środki z Funduszu należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2022 r.
4. Środki z Funduszu zostały wprowadzone do budżetu Gminy Sulejów na 2022 r., po stronie dochodów i wydatków, na mocy uchwały nr XLV/419/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 14 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Sulejów. Załącznikiem do uchwały organu stanowiącego był plan dochodów i wydatków ze środków Funduszu związanych ze świadczeniem usług w ramach programu „Korpus Wsparcia Seniorów”.
5. Warunkiem otrzymania przez beneficjenta środków z Funduszu było przyjęcie stosownego programu osłonowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miejska w Sulejowie przyjęła gminny program osłonowy „Korpus Wsparcia Seniorów” w Gminie Sulejów uchwałą nr XLV/426/2022 z dnia 14 kwietnia 2022 r.⁴
6. Wpływ środków z Funduszu na rachunek beneficjenta, wskazany w umowie z Wojewodą, nastąpił w dniu 12 maja 2022 r. W dniu 16 maja 2022 r. środki z Funduszu zostały przelane na rachunek jednostki realizującej, tj. Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sulejowie (MOPS), z którego ponoszone były wydatki w ramach Programu. Ostatni wydatek poniesiony został w dniu 30 grudnia 2022 r.
Na rachunku wskazanym w umowie z Wojewodą odnotowane zostały również transakcje niezwiązane z Programem, takie jak dodatek węglowy, dodatek na inne źródła ciepła dla podmiotów wrażliwych i dodatek dla gospodarstw domowych.
7. Koszt realizacji zadania w 2022 r. wyniósł **38 240,55 zł**, w tym moduł I – 18 517,81 zł; moduł II – 19 722,74 zł. Ogólne zestawienie poniesionych wydatków przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1. Zestawienie poniesionych wydatków.

Rodzaj wydatku	Kwota
Ubezpieczenie wolontariuszy	2 955,00 zł

³ Zob. art. 126 ustawy o finansach publicznych („Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych”).

⁴ Uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem jej § 3, traktujący o wejściu w życie po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, jest sprzeczny z prawem. Nie rzutuje to jednak na ważność uchwały jako takiej, a jedynie uzasadnia stwierdzenie nieważności w części obejmującej wadliwie sformułowane postanowienie. W pozostałym zakresie uchwała, jako akt wewnętrzny, weszła w życie z dniem podjęcia. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Po 228/18; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 13 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2020 r. poz. 4030).

Dojazdy wolontariuszy	2 922,63
Dojazdy pracowników (paliwo)	500,04 zł
Paczki świąteczne dla seniorów	3 743,72 zł
Zakup opasek	11 610,00 zł
Usługa monitoringu	4 761,98 zł
Dodatki specjalne	11 369,69 zł
Działania informacyjne	377,49 zł
SUMA	38 240,55 zł

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

8. Program realizowany był przez beneficjenta samodzielnie, przy współpracy z wolontariuszami. W okresie czerwiec-lipiec 2022 r. zawarto pisemne porozumienia z 18. wolontariuszami; w przypadku małoletnich wolontariuszy pozyskano stosowne zgody ich przedstawicieli ustawowych⁵.
9. W porozumieniach z wolontariuszami zapisano, że „[w]olontariusz jest objęty ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej i następstw nieszczęśliwych wypadków” (§ 5 ust. 2), nie doprecyzowano jednak, kogo – korzystającego czy wolontariusza – obciążał obowiązek doprowadzenia do takiego stanu. W praktyce beneficjent przyjął, że to wolontariusze zawierają stosowne umowy ubezpieczenia, a następnie beneficjent opłaca składki ubezpieczeniowe za wolontariuszy w oparciu o umowy o zwolnienie z obowiązku świadczenia⁶.
10. Z polis przedstawionych do kontroli wynika, że wolontariusze zawierali umowy ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW) wraz z dodatkową klauzulą ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w życiu prywatnym (OC w życiu prywatnym). Zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczenia (OWU) u ubezpieczyciela wybranego przez wszystkich wolontariuszy, klauzula OC w życiu prywatnym obejmowała „odpowiedzialność cywilną ubezpieczonego za szkody wyrządzone osobom trzecim na skutek wykonywania czynności życia prywatnego, które nie są bezpośrednio lub pośrednio związane z pracą zawodową, wolontariatem, praktykami zawodowymi, stażem zawodowym lub praktyczną nauką zawodu”.
11. Wolontariuszom zwracano koszty dojazdów na podstawie prowadzonych przez beneficjenta zestawień ewidencji przebiegu pojazdów.

⁵ Zob. art. 44 ust. 5 ustawy o ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie („Do porozumień zawieranych między korzystającym a wolontariuszem w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny”), art. 15 Kc („Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo”) i art. 17 Kc („do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego”).

⁶ Zgodnie z art. 392 Kc, osoba trzecia może umownie zwolnić dłużnika od obowiązku świadczenia, przez co staje się odpowiedzialna za to, że wierzyciel nie będzie od niego żądał spełnienia świadczenia. Jednym ze sposobów takiego zwolnienia jest „samodzielne spełnienie świadczenia za dłużnika”. P. Drapała, [w:] K. Osajda (red.), *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2020, t. 5, s. 1118. Należy uznać, że spełnienie świadczenia przez osobę trzecią (tu: beneficjenta) nie rodzi automatycznie prawa do regresu wobec dłużnika (tu: wolontariusza), chyba że umówiono się inaczej. Zob. M. Bławat, [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 392, nt 79. W takim ujęciu wydatki poniesione przez beneficjenta mają charakter ostateczny.

12. Z tytułu zwiększonych obowiązków służbowych w związku z realizacją Programu, beneficjent przyznał dodatki specjalne 6 pracownikom MOPS w kwotach miesięcznych: 200 zł, 250 zł i 300 zł.

Każdy pracownik otrzymał pisemną informację o zwiększeniu zakresu czynności, ze wskazaniem kwoty dodatku specjalnego i okresu, na który został przyznany. Dokumenty beneficjent opatrzył w nagłówku wizerunkiem orła w koronie, obok którego zamieszczono napis „Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej”.

Tabela 2. Lista pracowników, którym przyznano dodatki, wraz z ich wysokością.

Pracownik	Kwota brutto	Koszty pracodawcy
Pracownik nr 1	2 100,00 zł	413,07 zł
Pracownik nr 2	2 100,00 zł	413,07 zł
Pracownik nr 3	1 200,00 zł	206,64 zł
Pracownik nr 4	1 200,00 zł	236,04 zł
Pracownik nr 5	1 200,00 zł	206,64 zł
Pracownik nr 6	1 750,00 zł	344,23 zł
SUMA	9 550,00 zł	1 819,69 zł
ŁĄCZNIE W 2022	11 369,69 zł	

13. W celu nabycia opasek bezpieczeństwa oraz usługi obsługi systemu całodobowej opieki na odległość, beneficjent przeprowadził postępowanie w formule zapytania cenowo-ofertowego, które ogłoszone zostało na stronie internetowej MOPS⁷. Wartość zamówienia była niższa od kwoty 130 000 złotych, tak więc nie zaszła konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych⁸.

W terminie wyznaczonym na składanie ofert, do MOPS wpłynęły dwie oferty. Najkorzystniejsza oferta – z wynagrodzeniem w kwocie 8 000,00 zł – złożona została przez HRP Care Sp. z o. o. W formularzu ofertowym wymagano od wykonawcy potwierdzenia świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

14. W dniu 10 czerwca 2022 r. zawarta została umowa pomiędzy HRP Care Sp. z o. o. a Gminą Sulejów, której przedmiotem była dostawa opasek bezpieczeństwa w liczbie **20 sztuk**, a także świadczenie usługi obsługi systemu sprawowania całodobowej (24/7) opieki na odległość nad seniorami poprzez centrum monitoringu.

Wynagrodzenie w części dotyczącej dostawy opasek to kwota 5 400,00 zł brutto; wynagrodzenie w części dotyczącej usługi monitoringu opasek to kwota 20 zł netto miesięcznie za 1 użytkownika.

Opaski odebrano w dniu 22 czerwca 2022 r.; płatność za opaski nastąpiła w dniu 29 czerwca 2022 r.

15. W dniu 25 lipca 2022 r. zawarta została kolejna umowa pomiędzy HRP Care Sp. z o. o. a Gminą Sulejów, której przedmiotem była dostawa opasek bezpieczeństwa w liczbie **23 sztuk**, a także świadczenie usługi obsługi systemu sprawowania całodobowej (24/7) opieki na odległość nad seniorami poprzez centrum monitoringu.

Wynagrodzenie w części dotyczącej dostawy opasek to kwota 6 210,00 zł brutto; wynagrodzenie w części dotyczącej usługi monitoringu opasek to kwota 20 zł netto miesięcznie za 1 użytkownika.

⁷ 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.

⁸ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

Opaski odebrano w dniu 3 sierpnia 2022 r.; płatność za opaski nastąpiła w dniu 11 sierpnia 2022 r.

16. W § 2.4 umów z wykonawcą zastrzeżono, że opaski stają się własnością beneficjenta dopiero z chwilą zapłaty na rzecz wykonawcy całego wynagrodzenia z tytułu realizacji zamówienia.
17. Beneficjent zawarł z HRP Care Sp. z o. o. dwie umowy powierzenia danych osobowych seniorów do przetwarzania w związku ze świadczeniem usługi monitoringu opasek.
18. Opaski były przekazywane seniorom do bezpłatnego używania po zawarciu pisemnej umowy pomiędzy beneficjentem a seniorem. Pierwsze umowy zawarto w dniu 22 czerwca 2022 r.; w sumie beneficjent zawarł 44 umowy na korzystanie z 43 opasek (1 senior zrezygnował z opaski i został zastąpiony przez inną osobę).
19. Beneficjent prowadził działania informacyjne na stronach internetowych (gminnej i MOPS) oraz w serwisach społecznościowych (Facebook). W ramach wydatków kwalifikowalnych zakupiony został rollup i plakaty.
20. Beneficjent wyjaśnił, że w obu modułach wsparciem objęto łącznie 69 seniorów, w tym moduł I – 25 osób; moduł II – 44 osoby. Zarejestrowano 87 zgłoszeń do dyspozytora przy użyciu opasek bezpieczeństwa; nie było potrzeby interwencji służb ratunkowych. Nabór seniorów odbywał się przez cały okres realizacji zadania poprzez kontakt osobisty i telefoniczny.
21. W dniu 30 grudnia 2022 r. beneficjent dokonał na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi zwrotu niewykorzystanych środków z Funduszu w kwocie 22 099,45 zł (moduł I – 18 822,19 zł; moduł II – 3 277,26 zł).

VII. Wnioski pokontrolne:

1. Środki z Funduszu zostały wykorzystane na sfinansowanie wydatków mieszczących się rodzajowo w katalogu wydatków kwalifikowalnych, ujętym w Programie. **Nie stwierdzono wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem.**
2. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa upoważniają beneficjenta, jako jednostkę sektora finansów publicznych, do otrzymania finansowania ze środków z Funduszu⁹. **Nie stwierdzono nienależnego pobrania środków.**
3. W katalogu wydatków kwalifikowalnych w ramach modułu I, Program wymienia „ubezpieczenie OC w związku z obrotem gotówką oraz ubezpieczenie NNW”. Jednocześnie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, której nie można pominąć w omawianym kontekście, przewiduje że korzystający z wolontariatu **zobowiązany jest zapewnić** wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW), jeżeli świadczenia wolontariackie wykonywane są przez okres nie dłuższy niż 30 dni¹⁰, a także **może zapewnić** wolontariuszowi ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej (OC) w zakresie wykonywanych świadczeń¹¹.

⁹ Zob. art. 65 ust. 8 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.).

¹⁰ Zob. art. 46 ust. 3.

¹¹ Zob. art. 46 ust. 6.

Ponieważ porozumienia wolontariackie, które zawarł beneficjent, przewidywały wykonywanie wolontariatu przez okres kilku miesięcy (od czerwca/lipca do końca roku 2022), beneficjent nie był ustawowo zobowiązany do zapewnienia wolontariuszom ani ubezpieczenia od NNW, ani (tym bardziej) ubezpieczenia od OC. Należy zwrócić uwagę, że o ile korzystający może zawsze fakultatywnie zapewnić ubezpieczenie od OC, o tyle w zakresie NNW ustawa reguluje jedynie przypadek obowiązkowego ubezpieczenia, które obciąża korzystającego, gdy wolontariusz wykonuje świadczenia maksymalnie przez 30 dni. Przy dłuższych okresach wolontariatu, wolontariusz objęty jest *ex lege* ubezpieczeniem finansowanym ze środków budżetu państwa, stosownie do ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach¹². Ze względu jednak na istotne ograniczenia tego państwowego ubezpieczenia wypadkowego, dopuścić należy – jak się wydaje – możliwość dobrowolnego ubezpieczenia wolontariusza przez korzystającego również w razie wolontariatu trwającego dłużej niż 30 dni. W takim ujęciu, wydatki poniesione przez beneficjenta na ubezpieczenie wolontariuszy od NNW są kwalifikowalne, nawet jeśli ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zapewnia korzystającemu wyraźnej podstawy do działania¹³.

W przypadku OC, jak zasygnalizowano powyżej, Program dopuszcza kwalifikowanie wydatków, jeżeli ubezpieczenie wolontariusza ma związek „z obrotem gotówką”. Przede wszystkim jednak, na poziomie bardziej ogólnym, skoro ubezpieczenie ma dotyczyć wolontariusza, samo zdarzenie szkodzące (tzw. wypadek ubezpieczeniowy), w stosunku do którego ubezpieczyciel miałby przejąć odpowiedzialność odszkodowawczą, powinno móc wynikać z zachowania podjętego podczas wolontariatu. W ramach Programu nie finansuje się bowiem życia prywatnego wolontariusza (osoby fizycznej) jako takiego, a więc wszelkich aktywności spoza sfery wolontariatu.

Mając to na względzie, ubezpieczenie w zakresie OC, opłacone przez beneficjenta (tj. klauzula nr 19), nie kwalifikuje się do wsparcia z powodu wyraźnie zakreślonych granic

¹² Zob. G. P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 46, nt 6-8.

¹³ W razie gdyby powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie pozwalały na pewne zachowanie, podstawą do podjęcia działań czy zaniechań nie mógłby być sam Program. Program nie jest źródłem prawa, a jedynie wytycznymi dotyczącymi możliwości uzyskania przez gminy określonego wsparcia finansowego, i nie ma mocy legalizowania zachowań niezgodnych z prawem.

odpowiedzialności ubezpieczyciela, który – zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczenia¹⁴ – odpowiada jedynie „za szkody wyrządzone osobom trzecim na skutek wykonywania czynności życia prywatnego, które nie są bezpośrednio lub pośrednio związane z . . . wolontariatem”¹⁵. Oznacza to, że wyrządzenie komuś szkody przez czynność w jakikolwiek sposób („bezpośrednio lub pośrednio”) powiązaną z wolontariatem, nie jest objęte zakresem ubezpieczenia opłaconego przez beneficjenta. Wydatek na takie ubezpieczenie jest zatem oczywiście niekwalifikowalny, ponieważ lokuje się poza obszarem finansowanym przez Program.

Dodatkowo, niezależnie od ogólnego wykluczenia wolontariatu z odpowiedzialności ubezpieczyciela, trzeba jeszcze koniecznie zwrócić uwagę, że ubezpieczyciel zastrzegł w OWU, iż jego odpowiedzialność nie obejmuje również (między innymi) szkód polegających „na zniszczeniu, uszkodzeniu lub utracie wartości pieniężnych”¹⁶. Takie wyłączenie nie czyni zadość wskazanemu przez Program wymogowi, aby kwalifikowalne ubezpieczenie OC pozostawało „w związku z obrotem gotówką”. Z natury rzeczy szkody wyrządzone przez wolontariuszy „w związku z obrotem gotówką” (oczywiście gdyby wolontariusze nie byli pierwotnie pozbawieni ochrony ubezpieczeniowej w ramach klauzuli nr 19) polegałyby właśnie na zniszczeniu, uszkodzeniu lub utracie wartości pieniężnych (gotówki) przekazanych im przez seniorów (np. na zakupy), a zatem ochrona ubezpieczeniowa, dopuszczona do sfinansowania przez Program, i tak nie byłaby możliwa w oparciu o umowy opłacone przez beneficjenta.

W celu ustalenia kwoty niekwalifikowalnej, którą stanowi część opłaconej składki, przypadająca na klauzulę nr 19¹⁷, należy odwołać się do wyliczeń przedstawionych przez ubezpieczyciela, zgodnie z poniższą tabelą:

¹⁴ Umowa ubezpieczenia jest nazwaną umową prawa cywilnego, której ogólny kształt uregulowany został w art. 805-834 Kc. Jej właściwe postanowienia są jednak na tyle skomplikowane, że w obrocie wykształcił się zwyczaj korzystania ze wzorców, zwanych ogólnymi warunkami ubezpieczenia (OWU), przygotowywanych jednostronnie przez ubezpieczycieli. W praktyce nie ma bowiem możliwości ustalania (negocjowania) szczegółów kontraktu „z klientami, którzy są często osobami pozbawionymi fachowego przygotowania”. M. Orlicki, [w:] M. Stec (red.), *System Prawa Handlowego*, Warszawa 2020, t. 5C, s. 957; zob. też M. Krajewski, *Umowa ubezpieczenia. Art. 805-834 KC. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 812, nb 4 („Regulowanie wszystkich aspektów stosunku prawnego przez treść umowy właściwej w praktyce byłoby bardzo uciążliwe i nieracjonalne”). Czyni to umowę ubezpieczenia adhezyjną (w przytłaczającej większości przypadków), gdyż ubezpieczający może jedynie zaakceptować ofertę przedkładaną mu przez profesjonalistę lub zrezygnować z usług danego ubezpieczyciela. Odstępstwo od adhezyjności ma miejsce zupełnie wyjątkowo, tj. „wówczas, gdy ubezpieczane ryzyko jest na tyle nietypowe, że ubezpieczyciel nie dysponuje odpowiednimi ogólnymi warunkami ubezpieczenia, lub wówczas, gdy silny ekonomicznie kontrahent ubezpieczyciela żąda ukształtowania treści umowy w sposób niestandardowy”. *Id.*, s. 978. Z takimi odstępstwami nie mamy do czynienia w przypadku umów opłaconych przez beneficjenta. Są to typowe umowy w obrocie konsumenckim w ramach gotowego produktu ubezpieczeniowego (*Ubezpieczenie Następstw Nieszczęśliwych Wypadków II* wraz z klauzulami dodatkowymi przewidzianymi w OWU), do których przystąpili poszczególni wolontariusze. Nie ulega więc żadnej wątpliwości, że o zakresie ubezpieczenia decyduje treść OWU; polisy, stanowiące tzw. dokumenty ubezpieczenia w rozumieniu art. 809 § 1 Kc, wystawione jako potwierdzenie zawarcia umowy (umów), nie wskazują na jakiegokolwiek odstępstwa od OWU. Zob. J. Pokrzywniak, *Ogólne warunki ubezpieczenia w świetle kodeksu cywilnego oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – zagadnienia wybrane*, „Prawo Asekuracyjne” 2016, nr 2, s. 33-46 („Można w pewnym uproszczeniu powiedzieć, że treść indywidualnych uzgodnień stron zawarta jest w dokumencie ubezpieczenia, a postanowienia standardowe są zamieszczane w o.w.u.”).

¹⁵ Dla kontroli, z uwagi na daty zawarcia poszczególnych umów (czerwiec/lipiec 2022 r.), miarodajne są postanowienia OWU zatwierdzone przez Zarząd Compensa Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group uchwałą nr 10/01/2022 z dnia 13 stycznia 2022 r. oraz uchwałą nr 20/06/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. Oba dokumenty mają tożsamą treść w zakresie istotnym dla odpowiedzialności w ramach klauzuli nr 19. Cytowany jest punkt 2 w teście klauzuli.

¹⁶ Punkt 6 podpunkt 6 w klauzuli nr 19.

¹⁷ Zgodnie z § 2 ust. 4 OWU, ubezpieczenie w ramach klauzul nr 1-24 możliwe jest po opłaceniu dodatkowej składki.

Tabela 3. Wyliczenie wydatków niekwalifikowalnych.

Numer polisy	Oplacona składka	Limit	Klauzula nr 19
5047078	184,00 zł	2 000,00 zł	2,00 zł
5048248	184,00 zł	7 000,00 zł	5,00 zł
5048304	184,00 zł	7 000,00 zł	5,00 zł
5048242	185,00 zł	1 000,00 zł	1,00 zł
5049571	184,00 zł	10 000,00 zł	6,00 zł
5049996	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5048959	184,00 zł	10 000,00 zł	6,00 zł
5050756	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5048969	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5052437	185,00 zł	28 000,00 zł	17,00 zł
5052442	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5052454	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5052390	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
5052636	185,00 zł	28 000,00 zł	17,00 zł
5052641	185,00 zł	31 000,00 zł	19,00 zł
5053321	185,00 zł	30 000,00 zł	19,00 zł
SUMA			211,00 zł

W związku z powyższym, kwotę 211,00 zł uznaje się za środki z Funduszu pobrane w nadmiernej wysokości.

4. Sytuacja, w której umowy ubezpieczenia zawierane były przez poszczególnych wolontariuszy, beneficjent zaś otrzymywał jedynie same polisy w celu zapłaty składek za wolontariuszy, skutkowało tym, że beneficjent nie mógł – a przynajmniej było to utrudnione – sprawować należytej kontroli nad zakresem ubezpieczenia, tak aby zapewnić jego zgodność z założeniami Programu. Doprowadziło to, w ocenie kontrolerów, do niekwalifikowalności części wydatków, czego można było uniknąć, gdyby umowy ubezpieczenia zawierane były przez beneficjenta. To, że ubezpieczającym powinien być właśnie beneficjent (a nie wolontariusz), wynika zresztą z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która stanowi, że korzystający zobowiązany jest (w określonych warunkach) zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie¹⁸ albo korzystający może zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie¹⁹. Zapewnienie ubezpieczenia nie polega wyłącznie na zapłacie składki ubezpieczeniowej za wolontariusza; aby zapewnić ubezpieczenie należy najpierw zawrzeć stosowną umowę, z której następnie wynikał będzie obowiązek zapłaty składki. Przepisy prawa wychodzą naprzeciw takiej sytuacji w ramach konstrukcji ubezpieczenia na cudzy rachunek (art. 808 Kc), w której umowa zawierana jest pomiędzy ubezpieczającym a ubezpieczycielem, natomiast ochrona ubezpieczeniowa świadczona jest na rzecz osoby trzeciej, tj. ubezpieczonego. Zawierając samodzielnie umowy ubezpieczenia na rzecz wolontariuszy (jako ubezpieczonych), beneficjent byłby również wprost zobowiązany do zapłaty składek, bez potrzeby ekwilibrystyki prawnej w poszukiwaniu upoważnienia do spełnienia świadczenia za wolontariuszy, która jest nieunikniona w przypadku, gdy beneficjent nie jest stroną zawartej umowy.
5. Zadanie realizowane było niezgodnie z § 2 ust. 2 umowy nr 21/2022/KWS, w którym to postanowieniu przewidziano, że wskazany przez beneficjenta rachunek bankowy dla środków z Funduszu o numerze 85 1090 2590 0000 0001 4758 9011 będzie „wydzielony na potrzeby gromadzenia tych środków, przeznaczony wyłącznie do obsługi realizacji Zadania”. W praktyce jednak rachunek ten, wbrew umowie, nie był „przeznaczony

¹⁸ Zob. art. 46 ust. 3.

¹⁹ Zob. art. 46 ust. 6.

wyłącznie do obsługi realizacji Zadania”, ponieważ beneficjent umożliwił zasilenie go innymi środkami niż przyznane na podstawie umowy nr 21/2022/KWS. W konsekwencji, na umownym rachunku księgowane były również operacje niezwiązane z zadaniem.

6. Wbrew wymogowi wynikającemu z art. 65 ust. 12 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.), Burmistrz Sulejowa nie opracował – we właściwej formie – planu finansowego dla wydzielonego rachunku dochodów, na którym gromadzone były środki z Funduszu. Plan taki został przyjęty przez organ stanowiący jako załącznik do uchwały budżetowej, podczas gdy zarówno jego przyjęcie, jak i ewentualna zmiana planu, „to czynności organów wykonawczych JST, które powinny zostać sformalizowane poprzez wydanie stosownego zarządzenia”²⁰ (lub uchwały w przypadku zarządu powiatu i zarządu województwa). Rada posiada własne kompetencje wyłączne²¹, jak również przysługuje jej domniemanie właściwości²², nie ma jednak uprawnienia do wkraczania w kompetencje przypisane innym organom, w tym przypisane burmistrzowi²³. Skoro specustawa covidowa jednoznacznie określiła, że to burmistrz (wójt, prezydent miasta) ma opracować plan finansowy dla wydzielonego rachunku dochodów, powinno to znaleźć formalny wyraz w akcie prawnym, w którym burmistrz (a nie rada) realizuje swoje ustawowe kompetencje.
7. Beneficjent niepotrzebnie domagał się od wykonawców – w przygotowanym przez siebie formularzu ofertowym – potwierdzenia świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W tym kontekście należy uwzględnić sformułowane przez ustawodawcę wymaganie (dyrektywę), aby w stosunku do przedsiębiorców kierować się „zasadą zaufania”, która nakazuje przyjąć, że przedsiębiorca działa „zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”²⁴. W razie natomiast gdyby jakiś wykonawca zachował się w sposób realizujący znamiona czynu zabronionego – czego wykluczyć z góry nie można – to po stronie organów postępowania karnego, a nie beneficjenta, jest dokonanie ustaleń co do strony podmiotowej ewentualnego przestępstwa i podjęcie na tej podstawie określonych rozstrzygnięć procesowych.
8. Należy zwrócić uwagę, że beneficjent zawierał z seniorami umowy i wydawał im opaski do używania w momencie, kiedy opaski te nie były jeszcze jego własnością²⁵, czego – w ocenie kontrolerów – nie można uznać za sytuację optymalną. W zakresie pozyskania prawa własności opasek przez beneficjenta warto zwrócić uwagę, że zasadniczo (gdyby strony nie postanowiły inaczej) powinno do tego dojść już z chwilą

²⁰ P. Walczak, *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021, rozdz. III, pkt 1.6.2.

²¹ Zob. art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

²² Zob. art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²³ Zob., m.in., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. III SA/Łd 627/15 („«Stanowienie» nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy”).

²⁴ Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

²⁵ W pierwszej turze umowy zawierane były 22 czerwca, natomiast zapłata na rzecz wykonawcy nastąpiła w dniu 29 czerwca; w drugiej turze umowy zawierane były 3 sierpnia, natomiast zapłata na rzecz wykonawcy nastąpiła w dniu 11 sierpnia.

przeniesienia posiadania rzeczy, jako że były one oznaczone tylko co do gatunku²⁶. Skutek rzeczowy nastąpiłby wówczas niezależnie od tego, czy zobowiązanie do zapłaty wynagrodzenia wykonawcy zostało zrealizowane, o ile oczywiście wykonawca wydał wcześniej wyposażenie zamawiającemu²⁷. Strony umowy sprzedaży mogą jednak opóźnić ten moment – i z takim przypadkiem mamy do czynienia u beneficjenta – stosując tzw. zastrzeżenie własności (*pactum reservati dominii*). Działanie takie powinno mieć jednak zawsze racjonalne uzasadnienie, a więc powinno służyć ochronie usprawiedliwionego – w określonych uwarunkowaniach faktycznych – interesu wykonawcy bądź zamawiającego (przy czym trzeba mieć świadomość, że własność zastrzegana jest wyłącznie w interesie wykonawcy). Zastrzeżenie własności pełni rolę zabezpieczenia wiarygodności o zapłatę wynagrodzenia, co może być zrozumiałe w obrocie gospodarczym, jeżeli istnieją wątpliwości co do wypłacalności kontrahenta. Trudno jednak przyjąć, że taka wątpliwość może wystąpić wobec jednostki samorządu terytorialnego – *in concreto* wobec Gminy Sulejów – która nie powinna zaciągać zobowiązań bez pokrycia w planie finansowym (o tym, że takie pokrycie jest, świadczyć ma – przynajmniej w założeniu – kontrasygnata skarbnika gminy), nie posiada również zdolności upadłościowej²⁸, co wyklucza scenariusz likwidacji bez zaspokojenia wierzycieli. Mając to na względzie, zabezpieczanie wykonawcy poprzez zastrzeżenie własności jawi się jako zbędne; w zamówieniach finansowanych ze środków publicznych to raczej zamawiający zabezpiecza się na wypadek nierzetelności wykonawcy, a nie na odwrót.

Niezależnie od powyższego, warto odnotować, że zastrzeżenie własności w praktyce nie zwiększa uprawnień wykonawcy w sposób, który mógłby uzasadniać zastosowanie takiego rozwiązania w umowach zawieranych przez beneficjenta. Wykonawca może w takiej sytuacji dochodzić od zamawiającego zapłaty wynagrodzenia (roszczenie o spełnienie świadczenia), jak również – alternatywnie (dzięki zastrzeżeniu) – wydania mu opasek, które są jego (tj. wykonawcy) własnością (roszczenie windykacyjne), powodując tym samym upadek zawartej umowy²⁹. Taki sam efekt można jednak osiągnąć bez klauzuli zastrzegającej własność. W razie zwłoki zamawiającego w zapłacie wynagrodzenia, wykonawca może bowiem odstąpić od umowy na podstawie art. 491 (zawsze po wyznaczeniu dodatkowego terminu) lub art. 492 Kc (bez wyznaczania dodatkowego terminu, jeżeli przewiduje to umowa), doprowadzając do zniesienia skutku rzeczowego i automatycznego powrotu prawa własności opasek (od zamawiającego do wykonawcy)³⁰. Po odstąpieniu od umowy, w myśl art. 494 § 1 Kc, strony zobowiązane są zwrócić sobie to, co od siebie otrzymały, a zatem zamawiający powinien oddać opaski wykonawcy, który – jeśli zamawiający dobrowolnie nie dokonuje zwrotu – może skorzystać ze skargi windykacyjnej.

Z drugiej strony, warto mieć także świadomość, że zastrzeżenie własności na rzecz wykonawcy rodzi ryzyko dla zamawiającego. O ile zamawiający jest (warunkowo) uprawniony do władania rzeczą do momentu nadejścia terminu płatności wynagrodzenia wykonawcy i uprawnienie to może, w razie potrzeby, skutecznie przeciwstawić

²⁶ Zob. art. 155 § 2 Kc. Rzeczy oznaczone co do gatunku to rzeczy zastępowalne przez inne rzeczy tego samego rodzaju; ich przeciwieństwem są rzeczy oznaczone co do tożsamości, a więc unikalne, które charakteryzują się takimi indywidualnymi (swoistymi) właściwościami, że nie da się ich zastąpić. W przypadku rzeczy oznaczonych co do tożsamości, przeniesienie własności następuje już wraz z zawarciem umowy (tzw. podwójny skutek zobowiązująco-rozporządzający). Zob. art. 155 § 1 Kc.

²⁷ Zob. art. 348 zd. 1 Kc („Przeniesienie posiadania następuje przez wydanie rzeczy”).

²⁸ Zob. art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.).

²⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1999 r., sygn. I CKN 955/97.

³⁰ Zob. J. Mleczak, *Skutek rzeczowy odstąpienia od umowy*, „Palestra” 2017, nr 12, s. 56; por. uchwałę 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2003 r., sygn. III CZP 80/02.

wykonawcy³¹, sytuacja zmienia się po upływie terminu płatności, jeśli wynagrodzenie wykonawcy nie zostało uregulowane. Od tej chwili bowiem zamawiający staje się posiadaczem w złej wierze³², wobec którego mogą być uzupełniająco kierowane roszczenia określone w art. 224 § 2 i art. 225 Kc, w szczególności zaś roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy.

9. Beneficjent nie powinien na wytworzonych przez siebie dokumentach, takich jak (przykładowo) zakresy czynności czy opisy dokumentów księgowych, posługiwać się oznaczeniami właściwymi dla Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w postaci wizerunku orła w koronie wraz z napisem „Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej”. Program został opracowany w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, natomiast w ramach wyznaczonych przez ten Program beneficjent realizuje zadanie własne i robi to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³³. Sposób podejmowania działań informacyjnych o zewnętrznym źródle finansowania opisany został w stosownym rozporządzeniu, które nie przewiduje wykorzystywania przez podmioty trzecie oznaczeń poszczególnych ministerstw.

VIII. Ocena skontrolowanej działalności:

Zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, końcowa ocena dokonywana jest w oparciu o wskaźnik skali nieprawidłowości i stopień ich akceptowalności. Wyliczenia przeprowadzono w ramach następujących zagadnień cząstkowych:

Zagadnienie	Ocena cząstkowa	Uzasadnienie
Realizacja zadania zgodnie z Programem.	0,20	Zakres ubezpieczenia od OC niezgodny z Programem.
Realizacja zadania zgodnie z umową zawartą z wojewodą.	0,40	Zaliczenie do kosztów realizacji zadania wydatków niekwalifikowalnych; księgowanie na rachunku umownym operacji niezwiązanych z zadaniem.
Realizacja zadania zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.	0,40	Pobranie środków w nadmiernej wysokości.
Realizacja zgodnie z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi.	0,10	Brak planu finansowego dla wydzielonego rachunku dochodów, opracowanego przez burmistrza.

Wskaźnik skali nieprawidłowości wynosi:

$$(0,20*45+0,40*20+0,40*20+0,10*15) / (45+20+20+15) = \mathbf{0,26}$$

co oznacza stan **dostateczny**.

³¹ Zob. art. 222 § 1 Kc.

³² Por. A. Kunicki, *Skutki prawne zastrzeżenia własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 2, s. 43.

³³ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym („Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”).

Uwzględniając powyższe wnioski, kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami³⁴.

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

IX. Zalecenia:

- A) Na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi o numerze 25 1010 1371 0022 1913 9160 0000, prowadzony w Narodowym Banku Polskim, Oddział Okręgowy w Łodzi, należy dokonać zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości kwoty **211,00 zł**, ze wskazaniem numeru umowy, należności głównej i odsetek, a także tytułu zwrotu³⁵. Podaną kwotę należy powiększyć o **odsetki ustawowe** (art. 359 Kc), naliczane począwszy od dnia przekazania nieprawidłowo pobranych środków z Funduszu, tj. od dnia 12 maja 2022 r., do dnia dokonania zwrotu tych środków, nie dłużej jednak niż do 15. dnia od doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego³⁶. W razie niedokonania zwrotu środków w terminie 15 dni od doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, od dnia następnego naliczać należy odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych³⁷.
- B) W przypadku potrzeby ubezpieczenia wolontariuszy, umowy ubezpieczenia winny być zawierane przez korzystającego, tj. przez Gminę Sulejów, w ramach konstrukcji ubezpieczenia na cudzy rachunek, tj. na rachunek wolontariuszy (art. 808 Kc). Zawierając umowy należy dopilnować, aby zakres ubezpieczenia wpisywał się w przedmiot Programu.
- C) Jeżeli umowa z podmiotem przekazującym środki finansowe stanowi, że rachunek bankowy beneficjenta ma być przeznaczony wyłącznie do obsługi realizacji konkretnego zadania, należy dopilnować, aby rachunek nie był wykorzystywany do prowadzenia operacji nie związanych z tym zadaniem.
- D) W przypadku korzystania ze środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, plan finansowy dla wydzielonego rachunku dochodów, na którym gromadzone są środki z tego Funduszu, winien być opracowany przez Burmistrza Sulejowa w formie stosownego zarządzenia.

³⁴ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

³⁵ Obowiązek zwrotu środków z Funduszu pobranych w nadmiernej wysokości powstaje na podstawie postanowień umowy. Niniejsze wystąpienie pokontrolne nie nakłada zatem na beneficjenta obowiązku zwrotu środków, a jedynie stwierdza zaistnienie okoliczności faktycznych, z którymi umowa wiąże konieczność zwrotu.

³⁶ Zob. § 8 ust. 5 zd. 1 umowy nr 21/2022/KWS. Ponieważ umowa wymaga naliczania odsetek od dnia przekazania środków, a strony nie zdefiniowały tego pojęcia na gruncie umownym, odwołać się należy do art. 454 § 1 Kc, jako że przekazanie beneficjentowi środków jest tym, na czym polegało umowne świadczenie wojewody. Skoro wojewodę obciążało świadczenie pieniężne (wojewoda zobowiązał się do przekazania beneficjentowi określonej sumy pieniężnej w formie bezgotówkowej, tj. poprzez przelew na rachunek bankowy beneficjenta), mamy do czynienia z długiem oddawczym, co oznacza, że świadczenie powinno być spełnione w miejscu zamieszkania lub w siedzibie wierzyciela (tj. beneficjenta) w chwili spełnienia świadczenia, a w obrocie bezgotówkowym (międzybankowym) – w siedzibie banku prowadzącego rachunek wierzyciela. Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. III CZP 81/01. Datą spełnienia świadczenia jest w takiej sytuacji dzień, w którym „suma dłużnika lub kiedy obciąży debet jego rachunku”. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 1995 r., sygn. III CZP 164/94. W konsekwencji, wojewoda przekazuje środki, a więc zachowuje się (świadczy) zgodnie z treścią ciążącego na nim obowiązku, nie wtedy, gdy zleca przelew w swoim banku, ale dopiero wówczas, gdy przelew ten zostaje zaksięgowany na rachunku odbiorcy.

³⁷ Zob. § 8 ust. 5 zd. 2 umowy nr 21/2022/KWS.

- E) W działalności beneficjenta należy zaniechać przygotowywania dokumentów z zapisami dotyczącymi potwierdzenia przez podmioty trzecie świadomości odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, chyba że przepis powszechnie obowiązującego prawa upoważnia do zamieszczania takich zapisów.
- F) W zawieranych umowach należy unikać klauzul zastrzegających na rzecz wykonawców prawo własności rzeczy ruchomych, nabywanych przez beneficjenta, chyba że kondycja finansowa Gminy Sulejów ulegnie pogorszeniu w stopniu uzasadniającym wątpliwości wykonawców co do tego, czy ich wierzytelności o wypłatę wynagrodzenia zostaną terminowo wypłacone.
- G) Należy zaprzestać zamieszczania oznaczeń właściwych dla Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na dokumentach wytwarzanych przez beneficjenta, chyba że zamieszczanie takich oznaczeń zostanie uprzednio uzgodnione z Ministerstwem.

X. Pouczenie:

- A) Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej).
- B) Kierownik jednostki kontrolowanej winien poinformować kierownika jednostki kontrolującej (przy pomocy platformy ePUAP), w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.
- C) W przypadku niedokonania zwrotu nieprawidłowo pobranych środków z Funduszu, podjęte zostaną czynności zmierzające do przymusowego odzyskania należnych środków, z wykorzystaniem instrumentów przewidzianych prawem. Koszty czynności zmierzających do odzyskania należnych środków obciążają beneficjenta³⁸.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anetta Chlebicka
**Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki
Społecznej**

³⁸ Zob. § 8 ust. 9 umowy nr 21/2022/KWS.