



WOJEWODA ŁÓDZKI

RPS-III.431.10.2021

Łódź, 24 stycznia 2022 r.

Pan
Krzysztof Chojniak
Prezydent Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego

Wystąpienie pokontrolne

z kontroli w trybie zwykłym realizacji zadania własnego, mieszczącego się w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jt. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.) w ramach programu „Wspieraj Seniora” na rok 2020

I. Jednostka kontrolowana:

Miasto Piotrków Trybunalski, zwane dalej również „beneficjentem”
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

Prezydentem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w czasie prowadzenia czynności kontrolnych (a także w trakcie realizacji zadania) był Pan Krzysztof Chojniak.

II. Kontrolę przeprowadził Sebastian Rakowski – główny specjalista, Oddział Nadzoru w Pomocy Społecznej, Wydział Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, na podstawie upoważnień nr 80/2021 oraz nr 122/2021.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 13 września – 8 listopada 2021 r.

III. Wyjaśnień udzielali:

- Pan Grzegorz Jankowski – Kierownik Referatu Spraw Społecznych w Urzędzie Miasta Piotrków Trybunalski.

IV. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

1. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. 2020 r. poz. 224) – art. 16 ust. 1.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), dalej „ustawa o finansach publicznych” – art. 175 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 5.

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 40/2020/WS z dnia 26 listopada 2020 r. – § 8 ust. 1.

V. Zakres i przedmiot kontroli:

Prawidłowość realizacji zadania własnego, mieszczącego się w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), polegającego na organizacji i realizacji usługi wsparcia osób w wieku 70 lat i więcej, które ze względu na trwający stan epidemii pozostały w swoim domu, dofinansowanego w 2020 r. środkami z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 25) w ramach programu „Wspieraj Seniora” na rok 2020, na podstawie umowy nr 40/2020/WS z dnia 26 listopada 2020 r., w tym prawidłowość wykorzystania dotacji.

Kontrolą objęto okres od dnia 20 października 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., z uwzględnieniem okresu przewidzianego na rozliczenie otrzymanej dotacji.

VI. Ustalenia:

1. W październiku 2020 r., tj. w czasie trwania tzw. drugiej fali epidemii wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej przygotowało program „Wspieraj Seniora” (dalej jako „Program”), mający na celu dofinansowanie gmin w zakresie realizacji usługi wsparcia na rzecz osób w wieku 70 lat i więcej¹, które ze względu na sytuację epidemiczną zdecydowały się na pozostanie w swoich domach. Usługa wsparcia w ramach Programu miała polegać w szczególności na dostarczaniu zakupów obejmujących artykuły podstawowej potrzeby, w tym artykuły spożywcze i środki higieny osobistej, tak aby ochronić osoby starsze przed potencjalnym zakażeniem.

Program przewidywał pięć form organizacji i realizacji usługi wsparcia przez gminy:

- 1) zatrudnianie osób do realizacji zadania,
- 2) przyznanie dodatków dla pracowników,
- 3) zlecenie usługi wsparcia organizacjom pozarządowym na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- 4) zakup usługi od podmiotów sektora prywatnego,
- 5) współpraca z wolontariuszami, harcerzami, żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej, członkami ochotniczych straży pożarnych.

Gminy, które przystąpiły do Programu w roku 2020, mogły otrzymać dotację z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, pozycja 25) na dofinansowanie kosztów realizacji zadania (80%), przy zapewnieniu wymaganego wkładu własnego (20%).

2. Miasto Piotrków Trybunalski wystąpiło do Wojewody Łódzkiego z wnioskiem o przyznanie dotacji w kwocie 5 760,00 zł. Dotacja, we wnioskowanej wysokości, została przyznana w oparciu o umowę nr 40/2020/WS z dnia 26 listopada 2020 r., zawartą pomiędzy Skarbem Państwa – Wojewodą Łódzkim a Miastem Piotrków Trybunalski. Środki budżetowe należało wykorzystać do dnia 31 grudnia 2020 r.

¹ W szczególnych przypadkach Program adresowany był również do osób poniżej 70 roku życia.

3. Dotacja została wprowadzona do budżetu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na 2020 r., po stronie dochodów i wydatków, na mocy zarządzenia nr 367 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 listopada 2020 r.²
4. Wybraną przez beneficjenta formą organizacji i realizacji usługi wsparcia było **zlecenie jej organizacji pozarządowej**.

Możliwość zlecenia organizacjom pozarządowym, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, zadań z zakresu pomocy społecznej, przewiduje art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Katalog tych organizacji zawarty jest z kolei w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³; obejmuje on osoby prawne i tzw. ułomne osoby prawne, które 1) nie są jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami handlowymi będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, a także 2) nie działają w celu osiągnięcia zysku.

Zasadniczo, zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej powinno odbyć się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert (art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej). Niemniej, na mocy art. 15 zzm. tzw. specustawy covidowej⁴, w przypadku zadań realizowanych w celu przeciwdziałania COVID-19, ich zlecenie organizacjom pozarządowym może nastąpić z pominięciem otwartego konkursu ofert, o ile odbywa się to w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii⁵.

Zlecenie realizacji zadania następuje w drodze umowy zawieranej pomiędzy właściwym organem administracji publicznej a organizacją pozarządową, która to umowa określa, między innymi, zakres zleconego zadania oraz zasady jego wykonania (art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

5. Zadanie polegające na udzielaniu usług wsparcia, dofinansowywanych w ramach Programu, beneficjent zlecił **Piotrkowskiej Fundacji Talentów** (dalej również jako „Fundacja”). Umowa o powierzenie realizacji zadania nr 1286/SPS/S/2020, pomiędzy Miastem Piotrków Trybunalski a Piotrkowską Fundacją Talentów, została zawarta w dniu **11 grudnia 2020 r.** Stosownie do § 3 ust. 1 umowy, beneficjent zobowiązał się do przekazania Fundacji środków finansowych w kwocie 7 200,00 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania. Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 umowy, termin realizacji zadania (ust. 1) i poniesienia wydatków (ust. 2) przez Fundację ustalono na okres od dnia 26 października 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

Powyższą sytuację, w zakresie obejmującym czas sprzed zawarcia umowy, uznaje się za nieprawidłowość z powodów omówionych w pkt VII.1.

² Stosownie do art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego, polegająca na zmianie w planie dochodów i wydatków w związku z uzyskaniem dotacji z budżetu państwa, może być dokonana przez zarząd (w przypadku jednostki kontrolowanej, w myśl art. 2 pkt 2, przez prezydenta miasta) i nie wymaga uchwały organu stanowiącego.

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

⁵ Stosownie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491), od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Stan epidemii nie został dotychczas odwołany.

6. Umowa została zawarta na podstawie uproszczonej oferty, złożonej przez Fundację w dniu 30 listopada 2020 r., co pozostaje w zgodzie z art. 47 ustawy o finansach publicznych⁶.
7. Fundacja była podmiotem uprawnionym do tego, aby zlecić jej realizację zadania. Po pierwsze, żadna fundacja nie jest jednostką sektora finansów publicznych ani przedsiębiorstwem państwowym, instytutem badawczym, bankiem bądź spółką handlową. Po drugie, ze statutu Fundacji (§ 11) wynika, że jest to podmiot, który nie działa w celu osiągnięcia zysku, ponieważ osiągnane dochody przeznacza w całości na realizację celów statutowych (tzw. działalność *not-for-profit*)⁷. Po trzecie, ze statutu Fundacji (§ 7 ust. 2 pkt 6) wynika, że prowadzi ona działalność w zakresie pomocy społecznej, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej.
8. Beneficjent wyjaśnił, że **od dnia 26 października 2020 r.** pracownicy socjalni Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim przekazywali Fundacji dane osobowe seniorów w postaci imienia i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru telefonu⁸. Podstawę prawną udostępnienia tych danych dawały ustne zgody na przetwarzanie danych osobowych przez Fundację, pobierane każdorazowo podczas rozmowy telefonicznej z seniorem, który zgłaszał potrzebę udzielenia mu wsparcia⁹. Dodatkowo, **w dniu 11 grudnia 2020 r.**, beneficjent zawarł z Fundacją umowę o powierzeniu Fundacji danych osobowych do przetwarzania.

Powyższą sytuację uznaje się za nieprawidłowość z powodów omówionych w pkt VII.2.

9. Wpływ dotacji na rachunek beneficjenta nastąpił w dniu 30 listopada 2020 r. Beneficjent wykorzystał dotację, tj. zapłacił za realizację zadania, w dniu 15 grudnia 2020 r.
10. Koszt realizacji zadania w 2020 r. wyniósł **7 200,00 zł**, zgodnie z umową zawartą pomiędzy beneficjentem a Fundacją. Beneficjent przelał na rachunek Fundacji kwotę 7 200,00 zł, co oznacza, że zapewniony został wymagany wkład własny na poziomie 20% (na przelaną

⁶ „Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy”.

⁷ Organizacjami pozarządowymi, którym można zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, mogą być tylko podmioty „nie działające w celu osiągnięcia zysku”, a więc podmioty działające *non-profit* bądź *not-for-profit*. W tej pierwszej kategorii mieszczą się jednostki, które nie prowadzą w ogóle działalności zarobkowej (odpłatnej), w tej drugiej natomiast jednostki, które mogą prowadzić działalność zarobkową, natomiast celem tej działalności nie jest zysk, tylko osiąganie pewnych stanów rzeczy, określonych statutem, jedynie przy okazji których dochodzi do zysku. Zob. J. H. Szlachetko, *Kwalifikacja prawna działalności zarobkowej organizacji pozarządowych w świetle przepisów ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 4, s. 107-117. Kluczowe jest w tej sytuacji, aby nie dochodziło do „dystrybuowania zysków z prowadzonej działalności między członków organizacji lub jej założycieli i pracowników”. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 49.

⁸ Dane osobowe identyfikują osobę fizyczną (tj. powodują, że administrator zna jej tożsamość) lub umożliwiają jej bezpośrednią bądź pośrednią identyfikację (tj. powodują, że administrator może poznać jej tożsamość), biorąc pod uwagę wszelkie obiektywne czynniki, takie jak koszt i czas potrzebne do identyfikacji, oraz uwzględniając technologię dostępną w momencie przetwarzania danych, jak i postęp technologiczny. Wiele informacji staje się danymi osobowymi dopiero w konkretnym kontekście, w którym występują, a więc w powiązaniu z innymi informacjami. Tak jest, przykładowo, z numerem telefonu, który sam w sobie daną osobową nie jest, natomiast staje się nią, jeżeli towarzyszą mu inne informacje umożliwiające identyfikację osoby fizycznej. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Wa 1898/20.

⁹ Zgoda może być wyrażona w dowolnej formie, która okazuje wolę w sposób dobrowolny, konkretny, świadomy i jednoznaczny. Może to być zgoda pisemna, jak również zgoda ustna, przy czym – stosownie do art. 7 ust. 1 RODO – każdorazowo „administrator musi być w stanie wykazać, że osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych”.

kwotę składały się środki z budżetu państwa w kwocie 5 760,00 zł – 80% oraz środki własne beneficjenta w kwocie 1 440,00 zł – 20%).

11. Beneficjent prowadził ewidencję księgową obejmującą otrzymane środki oraz wydatki dokonywane z tych środków w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.
12. Fundacja złożyła beneficjentowi uproszczone sprawozdanie z realizacji zadania. W pkt III sprawozdania Fundacja wykazała, że w związku z realizacją zadania poniesione zostały wydatki w kwocie **7 200,00 zł**, na którą złożyły się dwa rachunki na kwotę 3 600,00 zł każdy. Pierwszy rachunek (nr 10/2020) został wystawiony w dniu **30 listopada 2020 r.**, na wynagrodzenie w kwocie 7 350,00 zł, z czego na zadanie kwota 3 600,00 zł. Drugi rachunek (nr 12/2020) został wystawiony w dniu **31 grudnia 2020 r.**, na wynagrodzenie w kwocie 7 250,00 zł, z czego na zadanie kwota 3 600,00 zł.

Powyższą sytuację uznaje się za nieprawidłowość z powodów omówionych w pkt VII.1.

13. Beneficjent wyjaśnił, że w ramach Programu obsługiwane były zgłoszenia zarejestrowane w Centralnej Aplikacji Statystycznej (33), jak i wpływające poza systemem (3). Spośród nich 12 osób nie wymagało udzielenia wsparcia, gdyż posiadały bliską rodzinę lub sąsiadów, którzy na bieżąco udzielali potrzebnej pomocy, natomiast do Programu zgłosiły się mając nadzieję, iż otrzymają darmowe zakupy. Kolejnych 13 osób otrzymało wsparcie w postaci informacji, rozmowy wspierającej, a także przekazania numerów telefonów do sklepów i barów realizujących zakupy i posiłki z dowozem do miejsca zamieszkania. Tym samym faktycznie wsparciem objęto 11 osób, wszystkie w wieku 70 lat i więcej.

Ilustruje to poniższa tabela:

Tabela 1. Liczba osób objętych wsparciem.

	Rok 2020
liczba zgłoszeń	36
liczba osób w wieku 70 lat i więcej	33
liczba osób poniżej 70 lat	3
liczba osób faktycznie objętych wsparciem	11

14. Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy nr 40/2020/WS, beneficjent zobowiązany był do sporządzenia w CAS sprawozdania o sposobie realizacji Programu w roku 2020, w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

Dane wykazane w sprawozdaniu beneficjenta co do liczby osób objętych wsparciem oraz kosztów realizacji Programu nie różnią się od tych ustalonych w trakcie kontroli.

W sprawozdaniu wskazano jednak również, że – oprócz zlecenia zadania organizacji pozarządowej – podjęta została współpraca z jednym wolontariuszem. W tym zakresie z wyjaśnień beneficjenta wynika, że jest to informacja omyłkowa, która wzięła się z tego, że pierwotnie planowano skorzystać z wolontariatu, ale ostatecznie zlecono realizację zadania Fundacji za wynagrodzeniem.

VII. Wnioski pokontrolne:

1. Program „Wspieraj Seniora” został wprowadzony w celu udzielenia zainteresowanym gminom wsparcia finansowego **w zakresie realizacji zadania własnego**, określonego

w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Każda gmina realizuje zadania własne z mocy prawa, niezależnie od tego, czy chodzi o zadania obowiązkowe (obligatoryjne)¹⁰, czy nieobowiązkowe (fakultatywne)¹¹. Organizacja pozarządowa może z kolei realizować określone zadania własne gminy tylko wówczas, gdy zostaną jej one zlecone (powierzone) zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Powyższe oznacza, że w sytuacji, gdy umowa o powierzenie realizacji zadania gminy została zawarta w dniu 11 grudnia 2020 r., Fundacja mogła wykonywać to zadanie nie wcześniej niż od dnia 11 grudnia 2020 r. Czynności podejmowane przez Fundację przed tą datą, nawet jeżeli wpisywały się w zakres przedmiotowy Programu w tym sensie, że polegały na udzielaniu wsparcia seniorom, były czynnościami podejmowanymi w ramach zadań statutowych Fundacji w zakresie pomocy społecznej, natomiast nie mogą być – z racji nieistnienia przed 11 grudnia 2020 r. odpowiedniej podstawy prawnej – traktowane jako realizacja zadania własnego gminy. Istota zlecenia (powierzenia) realizacji gminnego zadania organizacji pozarządowej, biorąc pod uwagę zasadę legalizmu, a także doniosłe skutki takiego zlecenia choćby w aspekcie zaostrzonego rygoru odpowiedzialności¹² oraz przetwarzania danych osobowych¹³, w sposób oczywisty wyklucza możliwość działania z mocą wsteczną.

Ponieważ program „Wspieraj Seniora”, jak już wyjaśniono, służy wsparciu finansowemu w zakresie realizacji gminnego zadania własnego, a nie zadania statutowego organizacji pozarządowej, nie ma możliwości kwalifikowania wydatków organizacji pozarządowej sprzed zlecenia jej realizacji gminnego zadania własnego. Tym samym wydatek Fundacji w kwocie 3 600,00 zł, wynikający z rachunku z dnia 30 listopada 2020 r., a więc sprzed zawarcia umowy z beneficjentem (11 grudnia 2020 r.), nie może stanowić kosztów realizacji zadania.

Oznacza to, że koszt realizacji zadania wyniósł faktycznie 3 600,00 zł (7200-3600), a co za tym idzie – beneficjentowi należała się dotacja w kwocie 2 880,00 zł (3600*80%). **Z uwagi na to, że beneficjent otrzymał dotację w kwocie 5 760,00 zł, kwota 2 880,00 zł (5760-2880) stanowi dotację pobraną w nadmiernej wysokości.**

Należy odnotować, że beneficjent złożył wyjaśnienia, z których wynika, że „treść zadania, jego adresatów (ludzie starsi) oraz konieczność natychmiastowego działania na rzecz tych osób, spowodowała, że rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło przed podpisaniem umowy. Ponadto należy wskazać, że trzeba wykonać wiele czynności wynikających z wewnętrznych procedur poprzedzających podpisanie umowy - czas przygotowania tych pism i czas oczekiwania na środki finansowe oraz ograniczona ilość osób wykonujących zadania (z uwagi nieobecność z powodu covid) miała wpływ na termin zawarcia umowy. Ze względu na dobro osób oczekujących na natychmiastową pomoc, rozpoczęto realizację zadania od razu tj. przed zawarciem umowy. Sama umowa zaś zawierała w swej treści okres jej realizacji”.

¹⁰ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

¹¹ Zob. art. 17 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

¹² Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań z zakresu władzy publicznej, w tym zadań zleconych innym osobom prawnym, oparta jest na zasadzie bezprawności (zob. art. 417 Kc), w odróżnieniu od ogólnego reżimu odpowiedzialności cywilnej (deliktowej), który generalnie opiera się na zasadzie winy.

¹³ Stosownie do art. 25 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, organizacja pozarządowa, której zlecono realizację zadania gminnego, jest w tym zakresie, z mocy prawa, administratorem przetwarzanych danych osobowych. Ponieważ podstawa przetwarzania danych osobowych musi istnieć w momencie przetwarzania danych, przed zawarciem umowy w sprawie zlecenia realizacji zadania, gmina – chcąc przekazać organizacji pozarządowej dane osób ubiegających się o wsparcie – musiałaby zawrzeć z organizacją pozarządową umowę powierzenia danych do przetwarzania.

Wyjaśnienia te nie mogą zmienić ustalenia płynącego wprost z Programu – że wsparcie z budżetu państwa mogło dotyczyć wyłącznie realizacji zadania własnego gminy. W sytuacji, w której zlecenie realizacji zadania organizacji pozarządowej nie mogło nastąpić natychmiast, m.in. z uwagi na konieczność przestrzegania rozmaitych procedur, gmina mogła tymczasowo realizować zadanie własnymi siłami (np. przy pomocy pracowników ośrodka pomocy społecznej) bądź skorzystać z innych form dopuszczonych Programem. Pozwoliłoby to udzielić pomocy osobom potrzebującym i rozliczyć poniesione w ten sposób wydatki do momentu skutecznego zlecenia realizacji zadania Fundacji. Względy słusznościowe, przywoływane przez beneficjenta, w świetle istnienia alternatywnych rozwiązań umożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkańców (choćby nie były to rozwiązania preferowane przez beneficjenta) nie stwarzają dostatecznej podstawy, aby dojść do kontrfaktycznego wniosku, że organizacja pozarządowa, której nie zlecono jeszcze realizacji zadania własnego gminy, mimo to realizowała to zadanie. O realizowaniu zadania własnego gminy nie decydują bowiem same czynności faktycznie wykonywane przez organizację pozarządową, ale czynności te w sposób konieczny powiązane z odpowiednią podstawą prawną, a więc takim aktem doniosłym prawnie, w wyniku którego następuje zlecenie realizacji zadania. Akt ten może wywierać skutki wyłącznie na przyszłość.

Warto jeszcze zauważyć, że Program dopuszcza finansowanie usług wsparcia od dnia jego podpisania przez właściwego ministra, a więc z natury rzeczy przewiduje również finansowanie usług wykonywanych przed zawarciem umowy dotacyjnej. Nie oznacza to jednak, że Program sankcjonuje finansowanie każdej pomocy udzielanej seniorom po dniu jego podpisania, niezależnie od tego kto i na jakiej podstawie pomocy udzielał. Podstawowa zasada, ustanowiona przez Program, jest bowiem taka, że dofinansowanie przysługuje w zakresie realizacji określonego zadania własnego gminy. I tylko w tym zakresie, jeżeli odbywało się to w formach dopuszczonych przez Program, beneficjent mógł kwalifikować wydatki do kosztów realizacji zadania. Tym samym wydatek, poniesiony co prawda w okresie kwalifikowalności, a więc po podpisaniu Programu, ale który nie był przejawem realizacji zadania własnego gminy, dlatego że poniosła go organizacja pozarządowa zanim uzyskała stosowne zlecenie, nie kwalifikuje się do dofinansowania.

2. Pobierając od seniorów ustne zgody na przetwarzanie ich danych przez Fundację, beneficjent wyraźnie wykroczył poza ramy wdrażania Programu, ponieważ uczynił z Fundacji administratora danych osobowych seniorów, zanim Fundacji skutecznie zlecono realizację zadania w drodze ważnej umowy. Administrator jest podmiotem, któremu *ipso iure* przysługuje faktyczne władztwo nad danymi osobowymi, wyrażające się w możliwości samodzielnego decydowania o celach i sposobach przetwarzania tych danych. Program nie został pomyślany w ten sposób, aby organizacjom pozarządowym, z którymi gminy nie łączył jeszcze stosunek zlecenia w rozumieniu art. 25 ustawy o pomocy społecznej, powierzać tego rodzaju kompetencje. Wynika to jednoznacznie z celu ustanowienia Programu, którym jest dofinansowanie gmin (a nie organizacji pozarządowych) w zakresie realizacji określonego zadania własnego, jak również ze wskazanych w Programie form organizacji i realizacji usługi wsparcia, wśród których organizacja pozarządowa pojawia się jedynie w kontekście zlecenia zadania. W tak zakreślonych ramach programowych, organizacja pozarządowa automatycznie stawałaby się administratorem danych seniorów po pozyskaniu zlecenia¹⁴, natomiast beneficjent przekroczył przypisaną mu rolę, samowolnie i przedwcześnie czyniąc z organizacji administratora tych danych.

W stanie faktycznym kontrolowanego zadania nieprawidłowe było również zawarcie w dniu 11 grudnia 2020 r., pomiędzy beneficjentem a Fundacją, umowy nr 45/2020 o powierzeniu

¹⁴ Zob. art. 25 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

przetwarzania danych osobowych w ramach realizacji programu „Wspieraj Seniora”, z okresem obowiązywania od dnia 26 października 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. Jeżeli bowiem od seniorów pobierane były od razu zgody na przetwarzanie ich danych przez Fundację, to znaczy, że Fundacja stawała się administratorem danych, a nie procesorem, który uprawnienie do przetwarzania danych czerpie z postanowień umownych (tj. działa w imieniu administratora). W sytuacji istnienia zgody, umowa o powierzenie przetwarzania danych jest od początku bezprzedmiotowa.

3. Dotacja została wykorzystana na sfinansowanie usług wsparcia, polegających w szczególności na robieniu zakupów, przynoszeniu posiłków, wyrzucaniu śmieci i załatwianiu spraw urzędowych. **Nie stwierdzono wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.**
4. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa (art. 115 ustawy o pomocy społecznej) upoważniają beneficjenta do otrzymania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego z zakresu pomocy społecznej. **Nie stwierdzono nienależnego pobrania dotacji.**
5. Nie stwierdzono innych nieprawidłowości przy realizacji zadania.

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.	0,75	1) do 11.12.2020 r. korzystano z danych seniorów, gromadzonych w ramach Programu, w sposób niezgodny z Programem, ponieważ przekazywano dane organizacji pozarządowej, której nie zlecono realizacji zadania 2) wykroczenie poza ramy wdrażania programu poprzez uczynienie z Fundacji administratora danych osobowych seniorów, zanim Fundacji skutecznie zlecono realizację zadania w drodze ważnej umowy
Realizacja zadania zgodnie z umową zawartą z wojewodą.	0,50	Zaliczenie do kosztów realizacji zadania wydatków niekwalifikowalnych, tj. nie poniesionych w warunkach realizacji zadania własnego gminy.
Realizacja zadania zgodnie z przepisami o finansach publicznych.	0,70	Pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.
Realizacja zgodnie z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi.	0,20	Bezprzedmiotowe zawarcie z Fundacją umowy o powierzeniu przetwarzania danych osobowych seniorów, w sytuacji gdy Fundacja była już administratorem tych danych na podstawie pozyskanych wcześniej zgód, ewentualnie z mocy prawa, w wyniku zawarcia umowy ws. zlecenia realizacji zadania.

Wskaźnik skali nieprawidłowości wynosi:

$$(0,75*45+0,50*20+0,70*20+0,20*15) / (45+20+20+15) = 0,61$$

co oznacza stan **dostateczny ostrzegawczy**.

Uwzględniając powyższe wnioski, a także mając na uwadze pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w zakresie, który przekroczył przyjęty próg istotności, kontrolowaną działalność ocenia się negatywnie¹⁵.

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

IX. Zalecenia:

- A) Na rachunek bieżący dochodów dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie o numerze 56 1010 1371 0022 1922 3100 0000, prowadzony w Narodowym Banku Polskim, Oddział Okręgowy w Łodzi, należy dokonać zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości kwoty **2 880,00 zł**, ze wskazaniem właściwej klasyfikacji budżetowej¹⁶. Zgodnie z art. 169 ust. 5 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, wskazaną kwotę należy powiększyć o odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczane począwszy od dnia stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia dotacji. Zwrot powinien nastąpić w ciągu 15 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- B) Umowy zlecające organizacjom pozarządowym realizację zadań z zakresu pomocy społecznej należy każdorazowo zawierać w formie pisemnej. Zawarcie umowy winno być warunkiem przystąpienia przez organizację pozarządową do realizacji zadania.
- C) W przypadku zawarcia z organizacją pozarządową umowy zlecającej realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, nie należy zawierać z tą organizacją umowy o powierzeniu przetwarzania danych osobowych w zakresie dokonanego zlecenia. Organizacja pozarządowa jest z mocy prawa administratorem danych osobowych przetwarzanych w celu udzielania świadczeń w związku ze zleconym zadaniem.

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, 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.

¹⁵ W regulaminie kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

¹⁶ Obowiązek zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości powstaje z mocy prawa, tj. art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Niniejsze wystąpienie pokontrolne nie nakłada zatem na beneficjenta obowiązku zwrotu dotacji, a jedynie stwierdza zaistnienie okoliczności faktycznych, z którymi obowiązujące przepisy wiążą konieczność zwrotu.

- C) W przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie 15 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wojewoda będzie uprawniony do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki (art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Należności, określone w decyzji, podlegają egzekucji administracyjnej (art. 66 ustawy o finansach publicznych).

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anetta Chlebicka
**Zastępca Dyrektora Wydziału Rodziny
i Polityki Społecznej**