



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2009 r.

**Pani  
Dorota DĄBROWSKA  
Starosta Kutnowski**

**LLO-410-25-02/2009  
P/09/092**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę Starostwa Powiatowego w Kutnie, zwanego dalej „Starostwem” lub „Powiatem”, w zakresie kierowania osób do domów pomocy społecznej oraz finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego w latach 2007-2009 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 lipca 2009 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Starostwo zadań z zakresu instytucjonalnej pomocy społecznej, związanych z prowadzeniem ponadgminnych domów pomocy społecznej i zakładu opiekuńczo-leczniczego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny szczegółowe.

1. W ocenie NIK, Starostwo prawidłowo realizowało swoje zadania z zakresu pomocy społecznej. Dokonując podziału zadań wymienionych w art. 19 ustawy z dnia 12 marca

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2004 r. o pomocy społecznej<sup>2</sup>, sformułowanych w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kutnie<sup>3</sup> oraz w Regulaminie Organizacyjnym Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kutnie<sup>4</sup> (PCPR), Referatowi Zdrowia i Spraw Społecznych wyznaczono rolę wspierającą, monitorującą, koordynującą i opartą na współpracy rolę pomocniczą dla PCPR, które było głównym wykonawcą tych zadań.

2. Powiat posiadał „Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Kutnowskiego na lata 2007-2013”, która na podstawie opracowanej diagnozy formułowała wizję, cele i kierunki działania. Jej uchwalenie było poprzedzone konsultacjami społecznymi z wieloma instytucjami, organizacjami pozarządowymi i gminami dla zapewnienia maksymalnej zbieżności celów strategii z celami realizowanymi przez te podmioty.
3. Standard usług świadczonych przez pięć prowadzonych przez Powiat domów pomocy społecznej był dostosowany do zawartych w art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej<sup>5</sup>, a Wojewoda Łódzki wydał zezwolenia na ich prowadzenie na czas nieokreślony.
4. Prawidłowo realizowany był nadzór Starostwa nad działalnością ponadgminnych domów pomocy społecznej. Oprócz nadzoru merytorycznego ze strony PCPR, które wykonywało planowe kontrole kompleksowe, problemowe i doraźne, zadania kontrolne w domach prowadził też Referat Kontroli Finansowej Starostwa oraz audytor wewnętrzny. W działania kontrolne nad domami angażowała się także Komisja Rewizyjna Rady Powiatu. Formułowane w protokołach kontroli uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne były na bieżąco wdrażane i realizowane, poza jednym przypadkiem Domu Pomocy Społecznej w Woli Chruścińskiej. Krytyczna uwaga NIK dotyczy naruszenia przez Panią przepisu art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,<sup>6</sup> nakazującego niezwłoczne zawiadomienie właściwego rzecznika dyscypliny w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pani Starost zaniechała działań wobec dyrektora powyższej placówki, u którego audytor w swoim sprawozdaniu z dnia 16

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.

<sup>3</sup> Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Kutnie stanowiący Załącznik do Uchwały Nr 179/XXIX/2008 Rady Powiatu w Kutnie z dnia 29 października 2008 r.

<sup>4</sup> Regulamin Organizacyjny Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kutnie nadany Uchwałą Zarządu Powiatu w Kutnie Nr 352/161/2009 z dnia 02 kwietnia 2009 r.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 217, poz. 1837

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

listopada 2008 r. wskazał na naruszenie przepisów związanych z zamówieniami publicznymi.

5. Dochody uzyskiwane przez Powiat z tytułu prowadzenia domów pomocy społecznej (dotacji celowej od wojewody, odpłatności gmin oraz odpłatności kierowanych osób) w 99,8% pokryły koszty ich utrzymania w 2007 r. Z tego względu Powiat przeznaczył na prowadzenie domów dodatkowe środki z własnego budżetu w kwocie 25.630 zł. Rok 2008 zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami w wysokości 135.530 zł.

W latach 2007-2008 Powiat wyasygnował na wydatki majątkowe 597.240 zł.

Analiza średnich miesięcznych kwot utrzymania mieszkańców domów pomocy społecznej wykazała, że przy określaniu wysokości kwot podejmowano działania nierzetelne, które złożyły się na uszczuplenie dochodów Powiatu w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 78.166,40 zł oraz pozyskanie, nienależnych budżetowi Powiatu środków, w wysokości 38.919,06 zł. Działania te jednocześnie spowodowały naruszenie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 wyżej wspomnianej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje: *„nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.”*

- a) Starostwo spóźniło się z publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego Zarządzenia Nr 12/2008 Starosty Kutnowskiego z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w roku 2008 w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Powiat Kutnowski lub na jego zlecenie. Niedotrzymanie ustawowego terminu (31 marca 2008 r.) publikacji zarządzenia, wskazanego art. 152 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, spowodowało miesięczne opóźnienie we wprowadzeniu podwyższonych opłat w domach pomocy społecznej, co uszczupliło dochody budżetu Powiatu o kwotę 7.973,00 zł.
- b) W Zarządzeniu Nr 7/2007 Starosty Kutnowskiego z dnia 31 stycznia 2007 r., średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej. ustalono niezgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, który w brzmieniu obowiązującym przed 01 kwietnia 2007 r. stanowił, że prognozowaną kwotę wydatków należy dzielić przez liczbę miejsc w danym domu i liczbę 12. Tymczasem, do wyliczeń użyto tzw. *„średniorocznej liczby mieszkańców”*, co spowodowało ustalenie znacząco błędnych kwot miesięcznych opłat wnoszonych za mieszkańców

przyjętych do domów pomocy społecznej po 1 stycznia 2004 r. Ustalono wyższe stawki dla domów:

- w Kutnie przy ul. Krzywoustego o kwotę 126,38 zł,
- w Kutnie przy ul. Oporowskiej o kwotę 62,60 zł.

oraz niższe stawki dla domów:

- w Pniewie o kwotę 149,06 zł;
- w Wojszycach o kwotę 25,26 zł,
- w Woli Chruścińskiej o kwotę 11,81zł.

Spowodowało to uszczuplenie wpływów do budżetu Powiatu w kwocie 69.678,10 zł oraz wpłatę na rzecz tego budżetu nienależnej Powiatowi kwoty 38.459,82 zł.

- c) Wbrew znowelizowanemu zapisowi art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, ustalano w Zarządzeniach Starosty Kutnowskiego: Nr 12/2008 z dnia 28 lutego 2008 r. i Nr 5/2009 z dnia 21 stycznia 2009 r. średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej, dzieląc prognozowany roczny koszt działalności danego domu przez (ponownie) tzw. „średnioroczną liczbę mieszkańców” zamiast, o czym stanowi przywołany przepis tej ustawy, liczbę miejsc w domu, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego. Ponadto, w ostatnim z tych zarządzeń dla dwóch domów pomocy społecznej w Woli Chruścińskiej i Wojszycach, wyliczenia oparto na kwotach niezgodnych z wykazanymi w sprawozdaniach bilansowych. Zignorowanie wspomnianego przepisu ustawy oraz nierzetelne dane ujęte w wyliczeniach wpłynęły na błędne ustalenie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca we wszystkich domach

Zignorowanie ww. przepisu ustawy o pomocy społecznej spowodowało ustalenie:

- w Zarządzeniu Starosty Kutnowskiego Nr 12/2008:
  - 1) zawyżonej stawki miesięcznego kosztu utrzymania w DPS w Kutnie przy ul. Oporowskiej o kwotę 1,18 zł,
  - 2) zaniżonej stawki miesięcznego kosztu utrzymania w DPS w Woli Chruścińskiej o kwotę 5,51 zł,
- w Zarządzeniu Starosty Kutnowskiego Nr 5/2009:
  - 1) zawyżonej stawki miesięcznego kosztu utrzymania w DPS:
    - ✓ w Kutnie przy ul. Oporowskiej o kwotę 1,37 zł,
    - ✓ w Wojszycach o kwotę 7,15 zł,
    - ✓ w Kutnie przy ul. Sobieskiego (DPS niepubliczny) o kwotę 42,18 zł,

2) zaniżonej stawki miesięcznego kosztu utrzymania w DPS:

- ✓ w Kutnie przy ul. Krzywoustego o kwotę 2,91 zł,
- ✓ w Pniewie o kwotę 5,47 zł,
- ✓ w Woli Chruścińskiej o kwotę 3,74 zł

Efektom finansowym takich działań było uszczuplenie wpływów do budżetu Powiatu na kwotę 515,30 zł oraz pozyskanie przez Powiat nienależnych mu dochodów na kwotę 459,24 zł. Według wyjaśnień Pani Starosty, *„Prawdopodobnie wyliczenie kosztów w oparciu o niewłaściwą liczbę mieszkańców wynikało z błędnej interpretacji zapisu ustawy o pomocy społecznej, jednocześnie będącej wynikiem przesłanej przez Łódzki Urząd Wojewódzki interpretacji MIPS.”*

6. Nierzetelność wyżej opisanych działań w ustalaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w Zarządzeniu Nr 7/2007 Starosty Kutnowskiego z dnia 31 stycznia 2007 r. doprowadziła również do uszczuplenia dochodów Domu Pomocy Społecznej w Kutnie przy ul. Sobieskiego 49, prowadzonego na zlecenie Powiatu przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek, na kwotę 16.220,48 zł.
7. Nieprawidłowości wystąpiły także w procedurze wydawania aktu prawnego, jakim jest Zarządzenie Starosty Kutnowskiego w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Powiat Kutnowski lub na jego zlecenie. § 49 ust. 4 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kutnie nakłada obowiązek uzgodnienia jego treści ze Skarbnikiem Powiatu, gdyż wywołuje on skutki finansowe. Takiego uzgodnienia w przypadku Zarządzenia Nr 5/2009 z dnia 21 stycznia 2009 r. nie było, a osoba wskazana przez Panią Starostę jako odpowiedzialna za ten brak, nie miała takiego zadania ujętego w swoim aktualnym zakresie czynności, obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) rozważenie możliwości oraz sposobu dokonania zwrotu nienależnie pobranych przez Powiat zawyżonych kwot opłat za mieszkańców przyjętych do domów pomocy społecznej po 01.01.2004 r.
- 2) dokonanie korekty, ogłoszonych Zarządzeniem Nr 5/2009 z dnia 21 stycznia 2009 r., stawek kwot średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej,

- 3) dopełnienie obowiązku zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Domu Pomocy Społecznej w Woli Chruścińskiej,
- 4) rzetelną weryfikację danych przyjmowanych do wyliczeń, których efektem ma być ustalenie prawidłowych kosztów utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej,
- 5) pisemne ustanowienie osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie procedury wydawania aktu prawnego, jakim jest Zarządzenie Starosty Kutnowskiego.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi oczekuje od Pani Starosty w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pani Starosta ma prawo zgłosić na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.