

**BURMISTRZ MIASTA
CIESZYNA**

DOM SPOKOJNEJ STAROŚCI
w CIESZYNI
data wpływu 2018 -11- 20
L. Cz. 1/082

BK.1711.4.4.2018.1

Cieszyn, dnia 19.11.2018 r.

**Pan
mgr inż. Mieczysław Szczurek
Dyrektor
Domu Spokojnej Starości
w Cieszynie**

Wystąpienie pokontrolne

W okresie od 21.06.2018 r. do 10.08.2018 r. przeprowadzona została kontrola problemowa w Domu Spokojnej Starości w Cieszynie, zgodnie z Regulaminem działalności kontrolnej Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Cieszynie stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 173/II/2010 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 15.03.2010 r.¹, w zakresie:

Czynności realizowane w zakresie obsługi środków finansowych mieszkańców Domu Spokojnej Starości w Cieszynie.

Kontrolą objęto okres od 1.01.2017 r. do 21.06.2018 r.

Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole z kontroli z dnia 29.10.2018 r. (sygn. BK.1711.4.3.2018.1).

Poniżej przedstawiam poszczególne uchybienia i nieprawidłowości, wskazując zalecenia do ich usunięcia i usprawnienia kontrolowanej działalności.

I. W trakcie kontroli stwierdzono następujące uchybienia:

1. Zaniechanie dokumentowania przepływu środków pieniężnych stanowiących 30 % emerytury lub renty mieszkańca, pomiędzy pracownikami DSS, którym te środki zostały wydane na podstawie przekazu pocztowego, a pracownikiem socjalnym.
(Protokół cz. II ust. 4)
Powyższe nosi znamiona naruszenia przepisu odpowiedniej procedury w tym zakresie, tj. ust. 3 *Procedury odbioru środków pieniężnych mieszkańców Domu Spokojnej Starości w Cieszynie*, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 7/2010 Dyrektora Domu Spokojnej Starości w Cieszynie², zgodnie z którym odebrane środki pieniężne winny być niezwłocznie przekazywane pracownikowi socjalnemu – za potwierdzeniem. Powyższe powoduje brak skutecznego udokumentowania w DSS potwierdzenia niezwłoczności przekazywania tych środków mieszkańcom.
2. Przeprowadzenie w dniu 29.12.2017 r. inwentaryzacji depozytów mieszkańców w DSS oraz inwentaryzacji kasy depozytów prowadzonej w DSS, przez zespół oraz komisję inwentaryzacyjną, w których osobą wiodącą (przewodniczącym) był pracownik, któremu powierzono odpowiedzialność materialną za powierzone depozyty finansowe i rzeczowe

1 Zarządzenie nr 173/II/2010 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 15.03.2010 r. w sprawie Regulaminu działalności kontrolnej Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Cieszynie

2 Zarządzenia Nr 7/2010 Dyrektora Domu Spokojnej Starości w Cieszynie z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury odbioru środków pieniężnych mieszkańców Domu Spokojnej Starości w Cieszynie

mieszkańców, uczestniczący w codziennej obsłudze środków finansowych mieszkańców tj. w czynnościach operacyjnych, w tym w obsłudze tej kasy środków depozytowych.

(Protokół cz. II ust. 7)

Mając powyższe na uwadze, przeprowadzone inwentaryzacje noszą znamiona wadliwości, co stanowi naruszenie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, a także stanowi wadliwą realizację art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 7 tej ustawy.

3. W treści uregulowań zawartych w *Regulaminie postępowania z depozytami mieszkańców ...*⁵ obowiązującym od 1.01.2012 r. (dotyczących depozytów w formie środków pieniężnych) stwierdzono noszący znamiona wadliwości zapis dotyczący dokumentu KW, jako dowodu dołączanego do raportu kasowego w postaci kopii, przekazywanego w oryginale kontrahentowi, tj. mieszkańcowi DSS.

Powyższe uregulowanie nosi znamiona wadliwości dokumentowania obrotu gotówkowego środkami depozytowymi - pieniężnymi w jednostce.

(Protokół cz. II ust. 9 tiret drugie)

Zgodnie z art. 77² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie. Art. 77³ określa, iż dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Ponadto art. 78 § 1 tej ustawy określa, iż do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Nawiązując do powyższego, przesłanki jw. wypełniają oryginały dowodów kasowych KW jako dokumentów, które winny być dołączane do raportów kasowych, a nie ich kopie.

Ponadto mając na uwadze (nawiązując do treści art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości³), iż w przypadku wypływu środków pieniężnych z kasy (jednostki) podstawą zapisów w dokumentacji (w szczególności dotyczącej operacji finansowych) winny być dowody księgowe wewnętrzne KW (oryginały) zawierające potwierdzenie dokonania wydatku poprzez złożenie podpisu przez osobę pobierającą środki pieniężne, natomiast kopie tych dokumentów winny być przekazywane kontrahentom (mieszkańcom).

Stanowi to wadliwą realizację art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 7 tej ustawy, mając na uwadze art. 77³ ww. przepisy ustawy Kodeks cywilny⁵.

4. W treści uregulowań wewnętrznych zawarto zapisy noszące znamiona braku prawnego umocowania lub wadliwości:
 - 1) w *Regulaminie postępowania z depozytami mieszkańców...*⁵ obowiązującym od 1.01.2012 r. odnośnie depozytów w formie środków pieniężnych:
 - § 8 ust. 1 - „Kwoty pieniężne z indywidualnych kont bankowych mogą być pobierane wedle potrzeb na podstawie ustnego wniosku Mieszkańca skierowanego do pracownika socjalnego i wypłacane mieszkańcom posiadającym zdolność do czynności prawnych i swobodnego dysponowania środkami pieniężnymi za pokwitowaniem w celu zaspokojenia bieżących potrzeb życia codziennego.”,

3 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

5 Zarządzenia nr 18/2011 Dyrektora Domu Spokojnej Starości w Cieszynie z dnia 23 grudnia 2011 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu postępowania z depozytami mieszkańców,

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.).

- § 8 ust. 2 - „Na życzenie mieszkańca środki pieniężne może pobierać osoba upoważniona przez mieszkańca (pełnomocnik) z indywidualnych kont bankowych”,
- 2) w Procedurze dotyczącej przyjęcia Mieszkańca do Domu Spokojnej Starości w Cieszynie⁷, będącej załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Nr 15/2018 Dyrektora Domu Spokojnej Starości z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej przyjęcia Mieszkańca do Domu Spokojnej Starości w Cieszynie:
- pkt 5 tiret ósme procedury jw. czytamy: *Pracownik socjalny niezwłocznie: celem zapewnienia bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych, informuje Mieszkańca o możliwości założenia konta osobistego (w przypadku nieposiadania własnego rachunku bankowego) i ustanowienie pełnomocnictwa do w/w konta w osobie upoważnionego pracownika Domu”,* który to zapis funkcjonuje wraz z zapisami:
 - pkt 5 tiret pierwsze procedury jw. czytamy: „Pracownik socjalny niezwłocznie: (...) zapoznaje Mieszkańca lub jego opiekuna prawnego z Regulaminem Mieszkańców i stosownymi procedurami regulującymi pobyt w Domu”,
 - pkt 5 tiret siódme procedury jw. czytamy: „Pracownik socjalny niezwłocznie: (...) zapoznaje Mieszkańca z zasadami złożenia depozytów wartościowych, zgodnie z Regulaminem postępowania z depozytami Mieszkańców Domu Spokojnej Starości w Cieszynie”,

Mając na uwadze cywilnoprawny charakter umów pomiędzy bankiem, a mieszkańcami DSS, w których stroną nie jest DSS jako podmiot prawny, stwierdzono:

- 1) Zapis unormowań jw. odnośnie pobierania kwot pieniężnych z indywidualnych kont bankowych, zawierające wskazania odnośnie możliwości ich pobierania na podstawie ustnego wniosku mieszkańca skierowanego do pracownika socjalnego i wpłacane przez pracownika socjalnego mieszkańcowi za pokwitowaniem (co nosi znamiona działania z upoważnienia Dyrektora DSS), noszą znamiona wadliwości, mając na uwadze, iż pełnomocnictwa do kont bankowych ustanowione zostały przez właścicieli tych kont dla osoby fizycznej, stającej się pełnomocnikiem właściciela zgodnie z odpowiednimi przepisami kodeksu cywilnego. Pełnomocnictwa nie zostały ustanowione dla DSS jako osoby prawnej w imieniu której działa Dyrektor, lub upoważniony przez Dyrektora pracownik. Stąd określenie „pracownika socjalnego DSS” jako występującego przed bankiem w imieniu właściciela konta bankowego nie ma uzasadnienia prawnego i nosi znamiona co najmniej nadinterpretacji prawa.
- Dla banku, jako strony umowy cywilnoprawnej z osobą będącą mieszkańcem DSS, ustanowiony w pełnomocnictwie bankowym pełnomocnik ma umocowanie do dokonywania czynności prawnych jako osoba fizyczna, stająca się pełnomocnikiem właściciela zgodnie z odpowiednimi przepisami kodeksu cywilnego i prawa bankowego. Osoba ta nie występuje jako pełnomocnik reprezentujący jednostkę (DSS), w tym jako pełnomocnik będący osobą czynną w jednostce będącej podmiotem prawnym lub pracownikiem upoważnionym przez Dyrektora. DSS jako podmiot prawny nie ponosi żadnej odpowiedzialności za czynności dokonywane przez tak pełnomocnika ustanowionego w przywołanym pełnomocnictwie bankowym.
- 2) Zapis w przywołanej procedurze tj. „w osobie upoważnionego pracownika Domu”, nosi znamiona (co najmniej) wadliwości, mając na uwadze brak podstawy prawnej dla takiej treści przepisu normatywnego w DSS, będącym osobą prawną. Dla banku, jako strony umowy cywilnoprawnej z osobą fizyczną mającą zdolność do

⁷ Zarządzenia Nr 15/2018 Dyrektora Domu Spokojnej Starości z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej przyjęcia Mieszkańca do Domu Spokojnej Starości w Cieszynie

czynności prawnych, nie ma znaczenia czy ustanowiony przez właściciela bankowego konta rozliczeniowego będącego osobą fizyczną - pełnomocnik ma umocowanie do dokonywania czynności prawnych jako reprezentujący osobę prawną (DSS), w tym czy pełnomocnik jest osobą czynną w jednostce będącej podmiotem prawnym lub pracownikiem upoważnionym przez Dyrektora. Pełnomocnictwo takie nie ma żadnego powiązania z czynnością i warunkiem nawiązania stosunku pracy przez DSS z osobą wskazaną przez właściciela konta bankowego jw. jako pełnomocnik, oraz nie ustaje na skutek rozwiązania lub ustania stosunku pracy tego pełnomocnika z pracodawcą. DSS nie ponosi żadnej odpowiedzialności za czynności dokonywane przez tak ustanowionego pełnomocnika. Ustanowienie pełnomocnictwa do konta bankowego przez właściciela tego konta (osobę fizyczną) możliwe jest tylko dla innej osoby fizycznej, stającej się pełnomocnikiem właściciela zgodnie z odpowiednimi przepisami kodeksu cywilnego i prawa bankowego.

Ustanowienie i wprowadzenie w życie procedur i uregulowań wewnętrznych o treści jw. może stanowić przesłankę do doprowadzenia mieszkańca DSS do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem, mając na uwadze możliwość interpretacji tych uregulowań w sposób błędny, mając także na uwadze ewentualną niezdolność do należytego pojmowania przedsięwziętych działań przez mieszkańca DSS.

Powyższe nosi znamiona wadliwej realizacji art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 5 i pkt 6 tej ustawy.

II. W celu usunięcia stwierdzonych uchybień zalecam:

1. Zapewnić dokumentowanie przepływu środków pieniężnych stanowiących 30 % emerytury lub renty mieszkańca, pomiędzy pracownikami DSS, którym te środki zostały wydane na podstawie przekazu pocztowego, a pracownikiem socjalnym, oraz wzmocnić nadzór na pracownikami w zakresie prowadzenia dokumentowania przekazywania środków pieniężnych jw., stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 tej ustawy, biorąc pod uwagę treść zawartą w cz. II lit. C ust. 10 oraz ust. 14 lit. a i lit. c załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).
[Ad cz. I ust. 1]
2. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji depozytów mieszkańców w DSS oraz inwentaryzacji kasy depozytów prowadzonej w DSS, przez osoby wiodące (przewodniczący komisji lub zespołu spisowego), nie uczestniczące w codziennej obsłudze środków finansowych mieszkańców tj. w czynnościach operacyjnych, w tym w obsłudze tej kasy środków depozytowych, którym nie powierzono odpowiedzialności materialnej za powierzone depozyty finansowe i rzeczowe mieszkańców, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 4 oraz pkt 7 tej ustawy, biorąc pod uwagę treść zawartą w cz. II lit. C ust. 13 oraz ust. 14 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).
[Ad cz. I ust. 2]

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

3. Uzupełnić i zaktualizować treść uregulowań zawartych w *Regulaminie postępowania z depozytami mieszkańców ...*⁵ odnośnie dokumentu KW, jako dowodu dołączanego do raportu kasowego w postaci oryginału. Zapewnić dokumentowanie wypływu środków pieniężnych będących depozytami mieszkańców z kasy (jednostki) dowodami kasowymi (księgowymi wewnętrznymi) KW zawierającymi potwierdzenie dokonania wydatku poprzez złożenie podpisu przez osobę pobierającą środki pieniężne (oryginały), mając na uwadze art. 77², art. 77³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ oraz art. 78 § 1 tej ustawy, a także biorąc pod uwagę uregulowania zawarte w art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości³), stosowanie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 tej ustawy, biorąc pod uwagę treść zawartą w cz. II lit. C ust. 14 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).
[Ad cz. I ust. 3]

4. Podjąć czynności mające na celu uszczegółowienie i uzyskanie prawidłowości pod względem merytorycznym oraz rzetelności dokumentacji wewnętrznej jednostki w zakresie uregulowań wewnętrznych Domu Spokojnej Starości w obszarze procedur dotyczących depozytów w formie środków pieniężnych, w szczególności odnośnie możliwości pobierania środków pieniężnych z indywidualnych kont bankowych, mając na uwadze cywilnoprawny charakter umów pomiędzy bankiem, a mieszkańcami DSS, w których stroną nie jest DSS jako podmiot prawny, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w powiązaniu z art. 68 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 5 i pkt 6 tej ustawy, biorąc pod uwagę treść zawartą w cz. II lit. A ust. 1 i ust. 4 oraz w cz. II lit. D ust. 18 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).
[Ad cz. I ust. 4]

Informację o sposobie i terminach wykonania zaleceń należy przekazać Burmistrzowi Miasta Cieszyna w terminie do 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Burmistrz Miasta

Ryszard Macura
Ryszard Macura
