



## STAROSTWO POWIATOWE W LUBINIE

Lubin, dnia 12 października 2018 r.

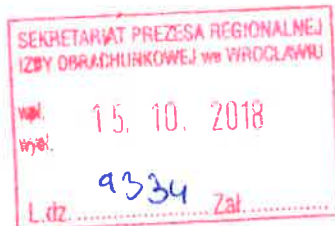
BZ.033.16.2018

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu**

za pośrednictwem

**Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu**

**ul. Ofiar Oświęcimskich 5  
50-069 Wrocław**



### ZASTRZEŻENIA

Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561), zgłaszam zastrzeżenia do następujących wniosków wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu znak: WK.WR.40.33.2018.P11 z dnia 25 września 2018 r. dotyczącego kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu Lubińskiego przeprowadzonej w okresie od 27 czerwca 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r., doręzonego w dniu 01 października 2018 r.:

**I. Wniosek pokontrolny nr 4 dotyczący wykazanych nieprawidłowości w zakresie wydatków budżetowych związanych z przyznawaniem dodatków specjalnych w myśl przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.):**

1. Dodatki specjalne przyznawane **Sekretarzowi Powiatu Lubińskiego** w okresach od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 01 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., 01 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r., od 01 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz od 01 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. przyznane zostały m.in. za nadzór nad prowadzeniem wszystkich spraw przejętych przez Powiat Lubiński po zlikwidowanym *Zespole Opieki Zdrowotnej w Lubinie*. Zadanie to wiąże się z pełnieniem przez pracownika neodpłatnie funkcji członka Rady Nadzorczej Regionalnego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Lubinie. Do pełnienia tej funkcji pracownik został desygnowany przez Zarząd Powiatu w Lubinie, stosownie do zapisu § 6 ust. 4 Umowy Sprzedaży Udziałów w RCZ Sp. z o.o. w Lubinie, Rep.A nr 1156/2014 zawartej w dniu 11 lutego 2014 r. pomiędzy Powiatem Lubińskim a EMC Instytut Medyczny S.A., w ramach której RCZ Sp. z o.o. w Lubinie realizuje zadania powiatu w zakresie usług medycznych świadczonych dotychczas przez zlikwidowany ZOZ. Zadania realizowane w ramach powierzonej Sekretarzowi funkcji związane są z pełnieniem w imieniu Powiatu kontroli przestrzegania terminów oraz prawidłowości realizacji poszczególnych etapów ww. umowy m.in. takich jak zabezpieczenie pakietu socjalnego dla pracowników przejętych po zlikwidowanym ZOZ, zabezpieczenie utrzymania przez RCZ Sp. z o.o. w Lubinie zatrudnienia pracowników zatrudnionych po likwidacji ZOZ, utrzymanie zakresu usług świadczonych przez ZOZ, terminowe przeprowadzenie szeregu inwestycji (np. wybudowania SOR), zrealizowanie założeń wieloaspektowego „Programu dostosowawczego” oraz wykonywaniem innych zadań zapisanych w przedmiotowej umowie, które ostatecznie zrealizowane zostać mają do 31 grudnia 2020 r.,

co świadczy o okresowym charakterze realizowanych zadań. Należy przy tym mieć na względzie, iż zgodnie z przepisami kodeksu spółek handlowych wykonywanie funkcji członka rady nadzorczej ma charakter okresowy – kadencyjny. Co więcej nawet powołanie członka rady nadzorczej na określoną kadencję nie stwarza sytuacji, że przez cały taki okres kadencji funkcja ta będzie sprawowana przez desygnowanego przez Powiat pracownika, bowiem członek rady nadzorczej może być co do zasady w każdej chwili odwołany. Z tej też przyczyny Powiat, na bieżąco analizując sytuację w RCZ sp. z o.o., dokonywał weryfikacji potrzeby wykonywania tej funkcji przez desygnowaną osobę i brał również pod uwagę możliwość zmiany osoby desygnowanej – skutkiem tego było właśnie to, że dodatek specjalny przyznawany był na wskazane okresy, w których występuje zwiększenie obowiązków służbowych. W wyniku dotychczasowego wykonywania ww. zadań desygnowany Członek Rady Nadzorczej uzyskał wiedzę na temat naruszeń w realizacji zadań z zakresu działalności medycznej na terenie Powiatu, na podstawie której przeprowadzono postępowanie sankcjonujące od EMC kary umowne na rzecz Powiatu łącznie na kwotę 1 500 000,00 zł.

W związku z wejściem w życie z dniem 01 stycznia 2016 r. przepisów ustawy o samorządzie powiatowym umożliwiających tworzenie centrów usług wspólnych mających na celu zapewnienie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej powiatu, Sekretarz w ramach przyznanego dodatku specjalnego przeprowadził prace związane z analizą sytuacji w poszczególnych jednostkach organizacyjnych powiatu w zakresie procedur, dokumentacji i innych niezbędnych funkcjonalności, jak również w zakresie korzyści i usprawnienia działania podległych jednostek. Powyższe miało na celu zapewnienie Zarządowi Powiatu pełni wiedzy do podjęcia decyzji w sprawie utworzenia CUW. Prace nad przygotowaniem założeń do koncepcji utworzenia CUW trwały od maja 2016 r. do września 2016 r. Na podstawie sporządzonej analizy Zarząd Powiatu odstąpił od realizacji utworzenia Centrum Usług Wspólnych. Natomiast funkcja przewodniczącego zespołu do realizacji projektów związana jest z realizacją zadań, o których mowa w § 9 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa wskazującym możliwość realizowania projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych przez wszystkie komórki organizacyjne Starostwa, a nie wyłącznie Referat Realizacji Projektów. W rzeczywistości, poza Projektami realizowanymi przez RRP (w chwili obecnej 4 projekty) w Starostwie Powiatowym w Lubinie funkcjonują 3 inne projekty dofinansowane ze źródeł UE, realizowane przez inne komórki merytoryczne (PODGiK, DAR, DIT). Taka konstrukcja, zapewnia najlepszą merytoryczną obsługę Projektów tematycznych (na przykład wykorzystująca fachową wiedzę geodetów czy pracowników Referatu Ochrony Środowiska), ale jest uzasadniona w przypadku czasowej koordynacji działań wszystkich pozostałych zaangażowanych komórek organizacyjnych (zamówienia publiczne, obsługa kadrowa, płacowa, biuro prawne czy promocja) mających wpływ na efekt finalny projektów, tj. m.in. zapewnienie zgodnej z prawem i procedurami oraz sprawnej realizacji projektów, poprawności wniosków o płatność, raportów i sprawozdań z realizacji projektów oraz przesłanie dokumentacji do instytucji zewnętrznej, pośredniczącej w rozliczaniu projektów unijnych.

2. Centralizacja rozliczeń podatku VAT w urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych, będąca przedmiotem przyznania **Skarbnikowi Powiatu** dodatku specjalnego, spowodowała konieczność wprowadzenia wielu procedur. Przygotowanie i wdrożenie procedur wewnętrznego rozliczenia podatku VAT oraz zasad ewidencji operacji dotyczących rozliczenia podatku VAT było możliwe po ustaleniu zasad sporządzania cząstkowych rejestrów oraz deklaracji, obiegu

dokumentów w Starostwie Powiatowym, trybu rozliczeń z tytułu podatku VAT pomiędzy Starostwem a jednostkami organizacyjnymi, kierunków przepływu środków pieniężnych z tytułu odliczenia VAT (obniżenia kwoty podatku VAT należnego o kwotę podatku naliczonego). W związku z powyższym przeprowadzonych było wiele spotkań z księgowymi jednostkami organizacyjnymi celem przyjęcia rozwiązań organizacyjno - finansowych dotyczących centralizacji rozliczania VAT. Dostosowano zakładowe plany kont Starostwa oraz jednostek organizacyjnych określające jednolity sposób ewidencji operacji dotyczących wewnętrznych rozliczeń podatku VAT. W 2017 roku Powiat Lubiński wystąpił do Urzędu Skarbowego o zwrot podatku VAT za lata 2012 – 2015. W wyniku przeprowadzonych dodatkowych działań (analiza czynności, które miały wpływ na wielkość podatku VAT, wystawienia korekt) Powiat uzyskał dodatkowe środki w postaci zwrotu podatku VAT w wysokości 1 000 468,00 zł.

Zarządzeniem Starosty Lubińskiego Skarbnik Powiatu Lubińskiego została powołana na członka zespołu do realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych i innych środków zewnętrznych. Zadania realizowane w ramach członkostwa w zespole Skarbnik Powiatu wykonuje osobiście. W chwili obecnej powiat realizuje siedem projektów.

Przygotowanie i przeprowadzenie procedury wyboru wykonawcy na bankową obsługę Starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu związane było z upływem okresu obowiązywania dotychczasowej umowy (umowa obowiązywała do 01 grudnia 2017 r.). W wyniku podjętych czynności związanych z wyborem wykonawcy, Bank Pekao S.A. złożył ofertę nieodpłatnej obsługi bankowej, co spowodowało brak konieczności ogłaszania postępowania przetargowego. Nadmieniam, że przedstawione w trakcie kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu uwagi dotyczące zadań związanych z nadzorem nad aktualizacją zarządzeń w związku ze zmianami w rachunkowości, środkach trwałych i sprawozdawczości, za które przyznawany był Skarbnikowi Powiatu dodatek specjalny zostały uwzględnione i nie będą w przyszłości stanowiły uzasadnienia dla przyznawania dodatków specjalnych - traktowane będą jako obowiązek wynikający z zakresu czynności Skarbnika Powiatu.

3. Odnosząc się do dodatku specjalnego przyznanego **Głównemu Specjaliście w Departamencie Finansów** informuję, że uznając argumentację Regionalnej Izby Obrachunkowej podnoszonej w trakcie bieżącej kontroli, z dniem 13 lipca 2018 r. dodatek powyższy został cofnięty i pracownikowi zmieniono zakres czynności.

4. Dodatki specjalne przyznawane **Dyrektorowi Departamentu Organizacji i Kadr** w okresach od 01 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 22 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 01 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r., od 01 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. przyznane zostały m.in. za prowadzenie spraw kadrowych po zlikwidowanych jednostkach organizacyjnych Powiatu, tj. Zespół Opieki Zdrowotnej w Lubinie, Zespół Szkół w Chróśniku, Zarząd Dróg Powiatowych w Lubinie, Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubinie. Wraz z likwidacją zostały przekazane do archiwum Starostwa dokumenty kadrowo-płacowe zlikwidowanych jednostek oraz w ramach podpisanej umowy z zakładem archiwalnym we Wrocławiu Starostwo zapewnia obsługę kadrową byłych pracowników jednostek. Dyrektor DOK w ramach przyznanego dodatku pełni nadzór i bierze odpowiedzialność za realizację zadań związanych z obsługą kadrowo-płacową byłych pracowników zlikwidowanych jednostek organizacyjnych Powiatu polegających m.in. na wydawaniu zaświadczeń, Rp7, świadectw pracy i innych dokumentów potwierdzających zatrudnienie i wynagrodzenia. Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu w Lubinie w sprawie likwidacji

Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lubinie Powiat Lubiński przejął wszystkie należności i zobowiązania likwidowanego ZOZ, w wyniku czego m.in. przejęte zostały umowy w sprawie wypłaty rent wyrównawczych. W ramach przyznanych dodatków Dyrektor DOK m.in. sprawdzała pod względem merytorycznym wypłaty rent wyrównawczych, podejmowała działania aktywizujące osoby do pracy, współpracując w tym zakresie z Powiatowym Urzędem Pracy w Lubinie, przygotowywała dokumentację do postępowań sądowych. W wyniku szeregu działań Dyrektora DOK umowy związane z wypłatą rent wyrównawczych mogły zostać wypowiedziane i ostatecznie z kwoty średnio 80.000,00 zł (bez podwyżek dla pielęgniarek, które sąd ostatecznie odrzucił) przeznaczanych rocznie na wypłatę rent Powiat obecnie wypłaca jedną rentę w wysokości około 19.000,00 zł rocznie. Należy mieć na uwadze fakt, iż intencją Powiatu było rozwiązanie umów dotyczących wypłacanych rent wyrównawczych i w tym zakresie Powiat wypowiedział dotychczasowe umowy, co nie spotkało się z akceptacją osób uprawnionych do takiej renty wyrównawczej, jak również nie znalazło aprobaty sądów pracy, do których uprawnione wniosły pozwy. Obecnie nadal toczy się postępowanie o uznanie renty wyrównawczej dla pracownicy po zlikwidowanym Zespole Opieki Zdrowotnej w Lubinie. Okoliczność ta spowodowała, że Dyrektorowi Departamentu Organizacji i Kadr powierzono dodatkowe zadania w tym zakresie na inne okresy, w których występuje zwiększenie obowiązków służbowych.

Opracowywanie założeń do koncepcji utworzenia Centrum Usług Wspólnych było zadaniem okresowym, prace nad przygotowaniem założeń do koncepcji utworzenia CUW trwały od maja 2016 r. do września 2016 r.

W ramach dodatków specjalnych przyznanych **Inspektorowi Biura Kadr** w okresach od 01 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 01 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 01 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r., od 01 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. Pracownik wykonywał m.in. zadania związane z obsługą kadrowo-płacową byłych pracowników zlikwidowanych jednostek organizacyjnych Powiatu polegające m.in. na wydawaniu zaświadczeń, korygowaniu dokumentacji rozliczeniowych ZUS za lata 1999 – 2012. Powyższe zadania wiązały się z analizowaniem wykazanych błędów w dokumentacji rozliczeniowej ZUS oraz przygotowaniem pism, deklaracji i raportów. Wypłata rent wyrównawczych miała charakter okresowy w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi. Zadania związane z prowadzeniem spraw kadrowo - płacowych przejętych po zlikwidowanych jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz z wypłatą rent wyrównawczych dla byłych pracowników ZOZ będące przedmiotem przyznania dodatków specjalnych dla Dyrektora DOK i Inspektora Biura Kadr są wykonywane przez ww. pracowników z uwzględnieniem ilości zadań, stopnia trudności oraz odpowiedzialności. Powyższe zadania mają charakter okresowy.

5. Dodatki specjalne przyznane **Dyrektorowi Departamentu Architektury, Nieruchomości i Rozwoju** w okresach od 01 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 18 lipca 2016 r. do 30 września 2016 r., od 01 października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 01 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r., od 01 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. przyznane zostały m.in. za wykonywanie dodatkowych zadań w związku z udziałem w pracach Regionalnego Forum Terytorialnego. Powyższe zadanie miało charakter czasowy i w związku z zakończeniem jego realizacji Dyrektor Departamentu Architektury, Nieruchomości i Rozwoju od 01 stycznia 2018 r. nie otrzymuje z tego tytułu dodatku specjalnego.

6. Dodatki specjalne przyznane **Dyrektorowi Departamentu Infrastruktury i Transportu** w okresach od 01 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r., od 01 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 01 lipca 2016 r. do 30 września 2016 r.,

od 01 października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 01 stycznia 2017 r. do 31 marca 2017 r., od 01 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. przyznane zostały za wykonywanie dodatkowych zadań związanych m.in. z przekazaniem zadań publicznych z zakresu zarządzania drogami oraz zadań dotyczących rozpoczęcia realizacji powiatowej komunikacji publicznej, w okresach od 12 września 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 stycznia 2018 r. do 31 marca 2018 r., od 01 kwietnia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. przyznane zostały m.in. w związku wykonywaniem dodatkowych zadań w ramach uczestnictwa Powiatu Lubińskiego w programie Interreg, który dotyczy realizacji centrum przesiadkowego na terenie miasta Lubina i wymaga okresowego zaangażowania nakładów pracy w związku z wykonywaniem analiz systemu transportowego na terenie powiatu lubińskiego pod kątem jego przystosowania do przyszłościowych rozwiązań wykraczających poza granice umowy zawartej z przewoźnikiem nad którą Dyrektor DIT sprawuje nadzór jako Dyrektor Departamentu. Czynności wykonywane na potrzeby programu nie mają związku z wykonywaniem podstawowego zakresu obowiązków.

7. Dodatki specjalne przyznane **Kierownikowi Referatu Informatyki** w okresach od 01 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r., od 01 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 01 lipca 2016 r. do 30 września 2016 r., od 01 października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 01 stycznia 2017 r. do 31 marca 2017 r., od 01 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. od 01 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., od 01 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. przyznane zostały w związku z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych lub wykonywaniem dodatkowych zadań, które wykraczają poza zakres obowiązków pracownika związanych m.in. z wdrożeniem funkcjonalności systemu FOKA o możliwość generowania jednolitego pliku kontrolnego, z opracowaniem dokumentacji dotyczącej odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie wg wytycznych normy PN-ISO/IEC 24762:2010, z inwentaryzacją instalacji monitoringu budynku Starostwa, udziałem w konsultacjach i współpracą z firmą zewnętrzną w zakresie opracowania dokumentacji dot. strategii rozwoju usług cyfrowych w Starostwie, udziałem w pracach zespołu do realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE i innych środków zewnętrznych.

8. Odnosząc się do dodatku specjalnego przyznanego **Kierownikowi Biura Kontroli** informuję, że z dniem 01 października 2018 r. powyższy dodatek został cofnięty.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.s. z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownikom samorządowym może zostać przyznany fakultatywny dodatek specjalny. Jego szczegółowe warunki i sposób przyznania, czasookres pobierania oraz maksymalna wysokość nie zostały określone przez ustawodawcę. Natomiast w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 39 ust. 2 pkt 2 u.p.s. pracodawca samorządowy może określić warunki i sposób przyznania tego dodatku w regulaminie wynagradzania. Jeśli pracodawca samorządowy nie przewidzi tego dodatku w regulaminie wynagradzania, należy uznać, że wówczas taki dodatek nie powinien być przyznany pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu w danej samorządowej jednostce organizacyjnej. W Starostwie Powiatowym w Lubinie w okresie objętym kontrolą Regulamin wynagradzania przewidywał możliwość przyznania dodatku specjalnego na czas określony nie dłuższy niż rok, w wysokości miesięcznie nieprzekraczającej 40 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika. Wypłaty dodatków specjalnych przyznawane były zgodnie z określonymi w Regulaminie wynagradzania zasadami i w ramach zaplanowanych w budżecie środków. W Starostwie dodatki specjalne przyznawane są na okresy zamknięte „od” „do”,

a czas na jaki zostają przyznane wynika z okresu w jakim realizowane są zadania, w związku z którymi przyznaje się dodatek. Ustawa o pracownikach samorządowych, ani akty wykonawcze do tej ustawy, nie wskazują ile maksymalnie może taki dodatek wynosić. Nie określają także długości okresu zwiększonych obowiązków. Uznać więc należy, że długość okresu zwiększenia obowiązków determinowany jest okresem trwania konieczności wykonywania tychże obowiązków. O przyznaniu tego dodatku decyduje pracodawca. Brak określenia w ustawie jasnych kryteriów przyznawania dodatku specjalnego związanego ze specyfiką i charakterem wykonywanych zadań pozwala również na pewną uznaniowość w podejmowaniu w tym zakresie decyzji przez pracodawcę. Ustawowy zwrot „z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań” nie jest zdefiniowany w przepisach prawa. Zwiększenie obowiązków może mieć nie tylko charakter ilościowy (więcej pracy), ale także jakościowy – polegający na wykonywaniu większej liczby prac związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością spośród prac wchodzących w zakres zadań pracownika.

Przepisy dotyczące przyznawania dodatków specjalnych na przestrzeni ostatnich lat nie ulegały zmianom. Z analizy akt wieloletnich pracowników Starostwa Powiatowego w Lubinie wynika, że dodatki specjalne w trakcie kolejnych kadencji organów powiatu były przyznawane w taki sam sposób. Zasady przyznawania dodatków były przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej przeprowadzonej w okresie od 10 kwietnia 2014 r. do 23 czerwca 2014 r. (wyciąg str. 1 i 28 z Protokołu w załączeniu). Kontrolą objęto wynagrodzenie Starosty, Skarbnika oraz 21 pracowników Starostwa. Kontrola nie wykazała w powyższym zakresie nieprawidłowości. Potwierdzona została prawidłowość przyznawania dodatków specjalnych w Protokole Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 27 czerwca 2014 r. cyt. **„przyznanie dodatków specjalnych na czas określony było zgodne z art. 36 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który stanowi, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Z powyższego wynika, że dodatek ten ma charakter czasowy związany z okresem wykonywania zwiększonych obowiązków służbowych lub wykonywania dodatkowych zadań.”**

Kontrolujący wówczas uznali, że przyznawane dodatki w różnych okresach miały charakter czasowy i w tym zakresie nie zostały podniesione nieprawidłowości. Powiat, kierując się wcześniejszymi ustaleniami kontrolnymi, stosował tożsame kryteria przy przyznawaniu dodatków specjalnych w kwestionowanym obecnie okresie i zakresie, mając w szczególności na względzie, aby dodatek specjalny za zwiększenie obowiązków służbowych zawsze miał charakter okresowy. Z treści pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 25.09.2018 r. wynika także taki stan faktyczny, że Powiat przyznawał dodatki zawsze na skonkretyzowane okresy, lecz przedmiotem obecnych zastrzeżeń jest wyłącznie ocena, że przyznawanie dodatków miało charakter z zachowaniem ciągłości.

Podsumowując Powiat podnosi, że ustawodawca nie posługuje się określeniem „ciągłości”, a tym bardziej nie określa, jaki okres można uznawać za ciągłość a nie okresowość. Należy także mieć na względzie, że o przyznaniu dodatku specjalnego decyduje pracodawca oraz że w ustawie brak jest określenia jasnych kryteriów jego przyznawania, co pozwala również na pewną uznaniowość w podejmowaniu w tym zakresie decyzji przez pracodawcę. Kontrola finansowa w tym zakresie nie powinna więc wykraczać poza ramy ustawowe oraz uznaniowość pracodawcy, a tym bardziej stosować dyrektywy, które ustawowe pojęcie „okresowości” zastępować „ciągłością”.



Zarzut zatem Regionalnej Izby Obrachunkowej, że Powiat przyznawał dodatki specjalne niegodnie z ustawowymi dyrektywami przewidzianymi w art. 36 ust. 5 jest chybiony i stanowi niewłaściwą subsumpcję normy prawnej do istniejącego stanu faktycznego.

**II. Wniosek pokontrolny nr 7 dotyczący wykazanych nieprawidłowości i uchybień w zakresie gospodarki mieniem w myśl przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490) w szczególności w zakresie dokumentowania czynności mających na celu sprawdzenie czy członkowie komisji przetargowej z uczestnikami przetargów nie pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej, o której mowa w § 9 rozporządzenia:**

Przepis § 9 oraz pozostałe rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490) w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości nie określają sposobu, formy oraz czasu dokumentowania czynności mających na celu sprawdzenie czy członkowie komisji przetargowej z uczestnikami przetargów nie pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. Przepis ten jedynie określa osoby, które nie mogą uczestniczyć w przetargu. Forma i sposób sporządzania dokumentów w postępowaniu przetargowym w wymienionym rozporządzeniu jest przewidziana dla następujących dokumentów:

- ogłoszenie o przetargu
- wyciąg z ogłoszenia o przetargu
- protokół z przetargu
- informacje o wyniku przetargu.

Członkowie komisji przetargowej za każdym razem dokonują ustalenia, czy podlegają wykluczeniu z pracy komisji składając ustne oświadczenie. W sytuacji gdyby okazało się, że przewodniczący lub członkowie komisji podlegaliby wykluczeniu z pracy komisji, wówczas złożą na piśmie stosowne oświadczenie, a ich miejsce zastąpiłyby kolejne osoby wchodzące w skład stałej komisji przetargowej powołanej zarządzeniem Starosty Lubińskiego.

Mając na uwadze złożone już w trakcie kontroli wyjaśnienia (pismo nr DAR.1710.2018 z dnia 9 sierpnia br.), kontrolujący przy sporządzeniu zaleceń pokontrolnych winien podać właściwą podstawę prawną żądania dokumentowania czynności mających na celu sprawdzenie czy członkowie Komisji przetargowej z uczestnikami przetargów nie pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej oraz powinien podać formy takiego dokumentowania.

Biorąc powyższe pod uwagę zauważam jak na wstępie.

Z poważaniem

STAROSTA

Adam Myrda

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

**PROTOKÓŁ**  
**Kontroli kompleksowej gospodarki finansowej powiatu lubińskiego**  
**przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Lubinie**  
**ul. Jana Kilińskiego 12b, 59-300 Lubin**

Numer statystyczny:

STAROSTWO POWIATOWE  
59-300 LUBIN  
ul. Jana Kilińskiego 12 b  
(61).  
REGON 390681236

- Kontrolę, działając na podstawie upoważnień do przeprowadzenia kontroli wydanych przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, przeprowadzili:
- Tomasz Miśkiewicz, st. inspektor ds. kontroli, upoważnienie Nr 66 z 28 marca 2014 roku, w okresie od 10 kwietnia do 9 czerwca 2014 roku, z wyłączeniem: 17 kwietnia oraz dni wolnych od pracy;
  - Renata Luba, inspektor ds. kontroli, upoważnienie Nr 67 z 28 marca 2014 roku, w okresie od 10 kwietnia do 23 czerwca 2014 roku, z wyłączeniem: okresu od 5 do 20 maja, 30 maja, 2, 3 i 20 czerwca oraz dni wolnych od pracy,
  - Monika Puchała, inspektor ds. kontroli, upoważnienie Nr 68 z 28 marca 2014 roku, w okresie od 10 kwietnia do 23 czerwca 2014 roku, z wyłączeniem: 16 maja oraz dni wolnych od pracy,
  - Małgorzata Dygudaj, inspektor ds. kontroli, upoważnienie Nr 69 z 28 marca 2014 roku, w okresie od 10 kwietnia do 23 czerwca 2014 roku, z wyłączeniem: okresu od 5 do 20 maja, okresu od 26 maja do 13 czerwca, 20 czerwca oraz dni wolnych od pracy.

Kontrolą objęto system organizacji i gospodarkę finansową powiatu w latach 2011 – 2013 z uwzględnieniem w niektórych przypadkach okresów wcześniejszych i późniejszych, a ustalenia zawarto w rozdziałach:

	str.
I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE.....	1
II. KSIĘGOWOŚĆ I SPRAWOZDAWCZOŚĆ.....	5
III. BUDŻET JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	18
IV. GOSPODARKA MIENIEM.....	60
V. ROZLICZENIA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI.....	86

**I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE**

**1. Kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego**

Starostą Lubińskim od 28 czerwca 2012 roku jest Pan Adam Myrda, wybrany uchwałą Nr XXVII/218/2012 Rady Powiatu w Lubinie z 28 czerwca 2012 roku w sprawie wyboru Starosty Lubińskiego. Upřednio, z początkiem kadencji 2010-2014 stanowisko to zajmował Pan Tadeusz Kielan, powołany uchwałą Nr I/4/2010 Rady Powiatu w Lubinie z 2 grudnia 2010 roku – do czasu rezygnacji ze stanowiska w dniu 28 czerwca 2012 roku na podstawie uchwały Rady Powiatu w Lubinie w tej sprawie – Nr XXVII/217/2012 z 28 czerwca 2012 roku.

Wicestarostą Powiatu Lubińskiego jest od 12 sierpnia 2013 roku Pan Damian Stawikowski, wybrany uchwałą Nr XLV/297/2013 Rady Powiatu w Lubinie z 12 sierpnia 2013 roku. Wcześniej, w kadencji 2010-2014 funkcję Wicestarosty pełnili także Pan Krzysztof Maj, w okresie od 2 grudnia 2010 roku do 30 maja 2012 roku oraz Pan Ryszard Zubko w okresie od 30 maja 2012 roku do 12 sierpnia 2013 roku.

Członkiem Zarządu Powiatu Lubińskiego jest od 12 sierpnia 2013 roku Pan Ryszard Zubko, powołany uchwałą Nr XLV/296/2013 Rady Powiatu w Lubinie z 12 sierpnia 2013 roku.

STAROSTWO POWIATOWE  
59-300 LUBIN  
ul. Jana Kilińskiego 12 b  
(70)

Za zgodność z oryginałem

Lubin, dnia 12.10.2018.  
podpis: Aneta Lubaś  
Aneta Lubaś



specjalne:

- Z-ca Głównego księgowego: dodatek specjalny w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego został przyznany na okres od 1 października 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku na podstawie wniosku w sprawie przyznania dodatku specjalnego. Podstawą przyznania dodatku była współpraca w zakresie kontrolingu budżetowego powiatowych jednostek organizacyjnych. Wniosek nie zawierał daty i podpisu wnioskującego;
- Kierownik Biura Kadr: dodatek specjalny w wysokości 25% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego został przyznany na okres od 1 października 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku na podstawie wniosku w sprawie przyznania dodatku specjalnego. Podstawą przyznania dodatku były dodatkowe zadania związane z obsługą kadrową dyrektorów jednostek oraz dodatkowe zadania związane z obsługą kadrowo-płacową byłych pracowników zlikwidowanych jednostek organizacyjnych Powiatu. Wniosek podpisany był przez Dyrektora Departamentu Organizacji i Kadr i zatwierdzony przez Starostę;
- Główny specjalista oraz Inspektor - Biuro Kadr: dodatek specjalny w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego został przyznany na okres od 1 października 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku na podstawie wniosku w sprawie przyznania dodatku specjalnego. Podstawą przyznania dodatku były dodatkowe zadania związane z obsługą kadrowo-płacową byłych pracowników zlikwidowanych jednostek organizacyjnych Powiatu, wydawanie zaświadczeń, korygowanie dokumentacji do ZUS byłych pracowników ZOZ oraz prowadzenie spraw związanych z wypłatą rent wyrównawczych. Wniosek podpisany był przez Kierownika Biura Kadr i zatwierdzony przez Starostę;
- Kierownik Biura Kontroli: dodatek specjalny w wysokości 25% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego został przyznany na okres od 1 października 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku na podstawie wniosku w sprawie przyznania dodatku specjalnego. Podstawą przyznania dodatku była pomoc, współpraca w zakresie kontroli wewnętrznej, zarządzanie ryzykiem i kontroli zarządczej. Wniosek podpisany był przez Dyrektora Departamentu Organizacji i Kadr i zatwierdzony przez Starostę;

Przyznanie dodatków specjalnych na czas określony było zgodne z art. 36 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, który stanowi, że „pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”. Z powyższego wynika, że dodatek ten ma charakter czasowy, związany z okresem wykonywania zwiększonych obowiązków służbowych lub wykonywaniem dodatkowych zadań.

Wynagrodzenia według „Wykazu składników wynagrodzenia (...)” na 31 grudnia 2013 roku były zgodne z listami płac za grdzień 2013 roku:

- Lista płac LPE/BK/2013/12/1 Wydział: Biuro Kontroli (BK),
- Lista płac LPE/BKP/2013/12/1 Wydział: Biuro Kadr (BKP),
- Lista płac LPE/SL/2013/12/1 Wydział: Starosta (SL),
- Lista płac LPE/DF/2013/12/1 Departament Finansów (DF).

Na listach uwzględniono potrącenia z tytułu zasiłku chorobowego oraz wyjść prywatnych w czasie pracy.

#### Listy płac

Sprawy związane ze sporządzaniem list płac, dokumentowaniem i kontrolą wypłat wynagrodzeń uregulowane zostały w § 9 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych”, wprowadzonej zarządzeniem Starosty lubińskiego Nr 86/2013 z 14 maja 2013 roku. Poza tym jako dowód księgowy listy płac musiały spełniać wymogi, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 330 ze zm.). Kontrolą objęto listy płac za miesiące styczeń - lipiec 2012 roku oraz za miesiące lipiec -

28

STAROSTWO POWIATOWE  
59-300 LUBIN  
ul. Jana Kilińskiego 12 b  
(70)

Za zgodność z oryginałem  
Lubin, dnia 20.10.2018  
Organizacji i Kadr  
podpis .....  
Anna Labas