



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.003.01.2015

S/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/14/002 Wybrane zagadnienia funkcjonowania gminy Wilczyce.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem działań podejmowanych w okresie wcześniejszym, w przypadkach gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Zbigniew Biegaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93114 z dnia 30 marca 2015 r. 2. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93118 z dnia 8 kwietnia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Wilzycach, 27-612 Wilczyce 174 (dalej Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wójtem Gminy Wilczyce od dnia 9 grudnia 2014 r. jest Robert Paluch. Od dnia 19 listopada 2002 r. do dnia 9 grudnia 2014 r. Wójtem był Adam Bodura. [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

<i>Ocena ogólna</i>	<p>Zamówienia publiczne na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2009-2014 dotyczących przebudowy, odbudowy, remontów dróg gminnych oraz modernizacji i zmiany sposobu użytkowania remiz Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) na terenie gminy Wilczyce (dalej: Gmina) udzielane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: ustawa pzp).</p> <p>Zrealizowanie zadania inwestycyjnego dotyczącego odbudowy drogi gminnej nr 004338T Wilczyce-Podłącze-Gałkowice Ocin (dalej: droga nr 004338T) w ramach Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” sfinansowanego m.in. z dotacji celowej z budżetu państwa, bez dokonania odwodnienia spowodowało, że w latach 2010-2014 w wyniku nawałnych deszczy droga ta została dwukrotnie uszkodzona. Koszty naprawy powstałych szkód wyniosły ogółem 498.867,37 zł.</p> <p>Wójt Adam Bodura udzielił zamówienia publicznego na wykonanie elewacji Szkoły Podstawowej w Radoszkach w trybie nie zapewniającym konkurencyjności i przejrzystości wyboru wykonawcy tego zadania, co nie pozwala na stwierdzenie, że przestrzegano obowiązku dokonywania wydatków publicznych z zachowaniem zasady oszczędnego ich ponoszenia, w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.</p>
---------------------	---

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

W Urzędzie mimo obowiązujących planów urlopów wypoczynkowych, zatwierdzonych przez Wójta, pracownikom udzielano urlopu w innych terminach bez wniosku pracownika uzasadniającego zmianę terminu urlopu, co było niezgodne z art. 163 § 1 i art. 164 § 1 Kodeksu pracy⁴ (dalej Kp).

W Urzędzie nie przestrzegano ustawowego obowiązku – wynikającego z art. 168 Kp – wykorzystywania przez Wójta Adama Bodurę zaległego urlopu wypoczynkowego w terminach do końca I kwartału, a od 1 stycznia 2012 r. – do 30 września, następnego roku kalendarzowego⁵. Na koniec 2014 r., tj. po zakończeniu kadencji, Wójt nie wykorzystał 62 dni urlopu wypoczynkowego, za który wypłacono mu ekwiwalent pieniężny.

Wójt Adam Bodura nieprawidłowo rozliczył za okres 11 miesięcy 2009 r. przyznany miesięczny limit kilometrów na „jazdy lokalne”, stosując stawkę wyższą niż określona w zarządzeniu nr 1/2006 Wójta z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu używanego do odbycia podróży służbowej, niebędącego własnością pracodawcy przez pracowników Urzędu.

Wójt Adam Bodura zgodnie z uchwałami Rady Gminy Wilczyce oraz zawartymi umowami z Urzędem korzystał z miesięcznego limitu w wysokości 300 kilometrów na „jazdy lokalne” samochodem własnym. Na podstawie składanych pisemnych oświadczeń rozliczał koszty ponoszone z tytułu odbywanych „jazd lokalnych”. Jednocześnie w sposób nieuprawniony rozliczył koszty delegacji służbowych (czas trwania delegacji nie dłuższy niż osiem godzin) nie pomniejszając tych kosztów o kwotę 2.631,39 zł, otrzymaną w ramach rozliczonego ryczałtu na „jazdy lokalne”.

W Urzędzie mimo obowiązku wynikającego z zarządzeń Wójta w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie prowadzono – poza 2012 r. – ewidencji zakupów i wykorzystania papieru fotograficznego dla potrzeb drukowania zdjęć.

Wójt Gminy Adam Bodura nie zrealizował w pełnym zakresie dwóch z sześciu wniosków NIK, po kontroli dotyczącej ochrony przeciwpowodziowej gminy Wilczyce w latach 2007-2008. Pomimo tego w pismach w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych kierowanych do Delegatury NIK w Kielcach, niezgodnie ze stanem faktycznym, informował o realizacji wszystkich wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydatkowanie środków na budowę i remonty dróg, remonty gminnych obiektów budowlanych oraz na zakup wybranych materiałów

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2009-2014 na terenie Gminy zrealizowano 33 zadania inwestycyjne o łącznej wartości 7.894.859,10 zł. Zrealizowane inwestycje w większości dotyczyły przebudowy, odbudowy i remontu dróg gminnych oraz rozbudowy, remontów, modernizacji i zmiany sposobu użytkowania remiz OSP na potrzeby utworzenia Gminnego Centrum Kultury w Wilczycach i świetlic w trzech sołectwach. Inwestycje sfinansowano ze środków własnych, dotacji celowych z budżetu państwa na realizację Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” (dalej: NPPDL), dotacji z rezerwy celowej otrzymywanych w ramach promes na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków nawałnych deszczy występujących w Gminie, środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach działań „Odnowa i Rozwój Wsi” [Dowód: akta kontroli str. 6-14]

Z analizy losowo wybranych 10 zrealizowanych inwestycji, w tym sześciu inwestycji drogowych i czterech inwestycji dotyczących m.in. rozbudowy i zmiany użytkowania

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

⁵ Zmiana art. 168 Kp wprowadzona art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378).

budynków OSP na potrzeby utworzenia świetlic w sołectwach oraz montażu oświetlenia ulicznego na terenie Gminy, wynikało, że wszystkie inwestycje umieszczone były w planach wydatków Gminy i posiadały zabezpieczone środki finansowe na ich realizację. [Dowód: akta kontroli str. 37-70]

Inwestycje realizowane były zgodnie z ustawą pzp. Przestrzegano obowiązku powołania komisji przetargowej. Wszystkie inwestycje przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39-46 ustawy pzp, a jedynym kryterium wyboru oferty była cena. Wszystkie oferty odpowiadały wymogom określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W sposób prawidłowy udokumentowano zamieszczanie ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, jak również na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego złożyły pisemne oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 ustawy pzp. W każdym przypadku wartość zamówienia ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia spełniała wymogi określone w art. 36 ww. ustawy. Urząd niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zawiadamiał wszystkich oferentów. Umowy z wykonawcami zostały zawarte w terminach wynikających z art. 94 ust. 1 ustawy pzp. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy sporządzono w formie pisemnej protokoły z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 16-36, 243-381]

Przy realizacji każdej inwestycji Urząd zabezpieczył interesy Gminy, żądając zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy w kwocie od 5 do 10% ceny przedmiotu umowy przed podpisaniem umowy, stosownie do art. 147 ust. 1 i art. 150 ust. 1 i 2 ustawy pzp. Roboty wykonano zgodnie z zawartymi umowami i warunkami technicznymi oraz w terminach w nich określonych. [Dowód: akta kontroli str. 243-381]

W 2008 r. Gmina wystąpiła do wojewody świętokrzyskiego z wnioskiem o uzyskanie dotacji celowej z budżetu państwa w ramach NPPDL na odbudowę drogi nr 004338T o długości 2.772 mb. W projekcie budowlanym wskazano, że przebudowa drogi miała dotyczyć poprawy stanu technicznego, bezpieczeństwa oraz poprawy korzyści społecznych. W projekcie budowlanym nie uwzględniono potrzeby dokonania odwodnienia na całym odcinku drogi. Zapisano natomiast, że odwodnienie terenu należy uwzględnić przy realizacji drugiego etapu przebudowy.

Gmina nie występowała z wnioskiem do wojewody o zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa, ze względu na konieczność dokonania odwodnienia na całym odcinku projektowanej drogi gminnej. Całkowity koszt zrealizowanej inwestycji wyniósł 467.299,17 zł, w tym uzyskana dotacja celowa stanowiła 44,61% całkowitych kosztów i wyniosła 208.500 zł. [Dowód: akta kontroli str. 82-87, 88-94]

W wyniku nawalnych deszczy w dniach 9-19 maja 2010 r. droga ta na długości 2.652 m uległa zniszczeniu na następujących odcinkach: od km 0+450 do km 1+441, od km 1+738 do km 2+516 i od km 2+617 do km 3+050. Komisja wojewódzka ds. weryfikacji szacowania szkód powodziowych w infrastrukturze komunalnej wyceniła szkody na 325.130 zł. [Dowód: akta kontroli str. 95-97]

W 2012 r. Gmina dokonała naprawy uszkodzonych odcinków drogi nr 004338T wykorzystując środki własne oraz środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 250.000 zł (68% ogółem poniesionych kosztów). Całkowity koszt realizowanej inwestycji wyniósł 378.694,49 zł. W ramach realizowanej inwestycji dokonano wzmocnień naprawianych odcinków drogi, wykonano przedłużenia istniejących przepustów oraz wykonano nowe przepusty, co pozwoliło na swobodny przepływ wód opadowych. [Dowód: akta kontroli str. 104-123]

Występujące nawalne deszcze w dniu 16 maja 2014 r. spowodowały uszkodzenie pozostałych trzech odcinków drogi gminnej nr 004338T realizowanej w ramach NPPDL. Długość zniszczeń drogi gminnej wyniosła 548 m. Podobnie jak w 2010 r. nawalne deszcze dokonały zniszczeń polegających na powstaniu wybojów, zapadnięć w drodze oraz wymyciu poboczy drogi. Nie uległy uszkodzeniu odbudowane odcinki drogi w 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 124-127]

Koszt naprawy uszkodzonych trzech odcinków ww. drogi gminnej wyniósł ogółem 112.172,88 zł, w tym otrzymana dotacja z rezerwy celowej stanowiła 80% kosztów całej inwestycji i wyniosła 89.738,00 zł. [Dowód: akta kontroli str. 128-131]

1.2. W budżecie Gminy na 2008 r. na modernizację szkół przewidziano kwotę 150.000 zł. W wykazie zadań inwestycyjnych na 2008 r. nie wymieniono nazw szkół, w których zadania inwestycyjne będą realizowane. [Dowód: akta kontroli str. 382]

Rada Gminy w dniu 28 października 2008 r. dokonała zwiększenia planu dochodów i wydatków budżetu Gminy na 2008 r. w rozdziale 80101 *Szkoły Podstawowe* w § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostki budżetowej* o kwotę 60.572,68 zł. W uzasadnieniu podano, że zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności realizacji bieżących potrzeb. Kolejną uchwałą z dnia 18 grudnia 2008 r. Rada Gminy uchwaliła jako wydatki niewygasające z upływem 2008 r., wydatki związane z odnową elewacji o powierzchni 1000 m² na budynku Szkoły Podstawowej w Radoszkach (dalej: Szkoła) w wysokości 57.340 zł (§ 6050). [Dowód: akta kontroli str. 383-390]

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentów, które wskazywałyby, że Urząd:

- określił wartość kosztorysową planowanej odnowy elewacji budynku Szkoły;
- podał do publicznej wiadomości zamiar zlecenia wykonania ww. robót;
- zaprosił oferentów do złożenia ofert;
- określił zakres przewidzianych robót. [Dowód: akta kontroli str. 391-392]

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy nie wydał zarządzenia w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro oraz 30.000 euro. [Dowód: akta kontroli str. 2181]

Andrzej Ożóg były Kierownik Referatu Rolnictwa, Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu (dalej Kierownik Referatu) wyjaśnił, że zadanie pn. „Odbudowa elewacji budynku Szkoły Podstawowej w Radoszkach” nie było realizowane w ramach przepisów ustawy pzp. Nie występował osobiście do potencjalnych wykonawców z propozycją złożenia przez nich ofert na realizację tego zadania. Wyjaśnił, że oferty otrzymywał od Wójta Adama Bodury za pośrednictwem sekretariatu Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 393-395]

W dokumentacji dotyczącej ww. inwestycji nie było także zapytań ofertowych skierowanych przez Urząd do ewentualnych wykonawców. Pomimo tego do Urzędu wpłynęły trzy oferty na realizację tego zadania, tj.:

- w dniu 23 października 2008 r. od Przedsiębiorstwa Usług Budowlanych „PIOTBUD” z Ostrowca Św. na kwotę brutto 60 tys. zł (tj. 60 zł za m²);
- w dniu 30 października 2008 r. od PHU ALPOL z Tuczęp na kwotę brutto 35 tys. zł do 92 tys. zł (tj. od 35 zł do 92 zł za m² – w zależności od wyboru metody wykonania robót);
- w dniu 6 listopada 2008 r. od Woj-Fam z Wilczyc na kwotę brutto 34 tys. zł do 91 tys. zł (tj. od 34 zł do 91 zł za m² – w zależności od wyboru metody wykonania robót).

Każda z ww. ofert zawierała odmienny sposób realizacji zadania. Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od firm „PIOTBUD” i PHU ALPOL wynikało, że złożyły oferty na odnowę elewacji budynku Szkoły w związku z propozycją przedłożoną im przez Wójta Adama Bodurę. [Dowód: akta kontroli str. 396-406]

Adam Bodura zeznał, że informację o możliwości składania ofert na realizację w 2008 r. ww. inwestycji przekazał oferentom Andrzej Ożóg. [Dowód: akta kontroli str. 2151]

W dniu 14 listopada 2008 r. firma Woj-Fam z Wilczyc złożyła nową ofertę, w której rozszerzono zakres robót w stosunku do oferty złożonej w dniu 6 listopada 2008 r. o m.in.: *wykonanie tynku typu nakrapianego, gruntowanie, naprawę schodów wejściowych i komina, malowanie stolarki okiennej*. Zaproponowana nowa cena wyniosła 57.340 zł (brutto). [Dowód: akta kontroli str. 407]

Z informacji przekazanej przez właściciela firmy Woj-Fam wynika, że wiedzę o możliwości składania ofert uzyskał od jednego z ówczesnych radnych Gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że osoba ta była podwykonawcą firmy Woj-Fam, której zlecono odnowę elewacji budynku

Szkoły. Ponadto wyjaśnił, że podstawą do określenia wartości jego oferty z dnia 6 listopada 2008 r. był przedmiar robót. Na tej podstawie złożył ofertę w trzech wariantach, za cenę od 34 zł do 91 zł za m² w zależności od metody wykonania robót. Wyjaśnił także, że na podstawie ustnych uzgodnień przeprowadzonych z Wójtem Adamem Bodurą rozszerzył zakres robót w ofercie z 14 listopada 2008 r. i zaproponował ww. cenę 57.340 zł (brutto). [Dowód: akta kontroli str. 408-410]

W Urzędzie brak było dokumentów, na podstawie których można ustalić, dlaczego nie zwrócono się do innych potencjalnych wykonawców z propozycją złożenia nowych ofert dla rozszerzonego zakresu związanego z wykonaniem odnowy elewacji budynku Szkoły. [Dowód: akta kontroli str. 391-392]

Wójt Adam Bodura zeznał: *Nie byłem inicjatorem tego, aby po raz kolejny przeprowadzać przetarg. Nie wiedziałem, że wpłynęła 14 listopada 2008 r. tylko jedna oferta, której zakres był szerszy. W ogóle nieznana mi była treść ofert złożonych 6 listopada 2008 r. Podpisując umowę z wykonawcą nie byłem świadomy, że sposób wyłonienia wykonawcy odbył się w taki sposób. Pan Ożóg wprowadził mnie w błąd, gdyż nie wiedziałem, że oferta firmy Woj-Fam została złożona po raz kolejny. Byłem przekonany, że w dalszym ciągu była to oferta wyłoniona spośród trzech ofert.* [Dowód: akta kontroli str. 2152]

Adam Bodura nie potwierdził, że przekazywał informacje o konieczności odnowy elewacji budynku Szkoły dla oferentów „PIOTBUD” i PHU ALPOL. Nie potwierdził również, że z właścicielem firmy Woj-Fam uzgadniał rozszerzony zakres robót jaki ta firma zaproponowała w ofercie z 14 listopada 2008 r. [Dowód: akta kontroli str. 397-406]

Z podpisanej w dniu 14 listopada 2008 r. umowy wynika, że przedmiot zadania, wynagrodzenie za wykonanie zadania, jak również okres gwarancji i rękojmi, był zgodny ze złożoną ofertą przez firmę Woj-Fam. [Dowód: akta kontroli str. 414-417]

W dniu 15 maja 2009 r. wykonawca w związku z zakończeniem robót, zgłosił gotowość odbioru zakończonych prac. Z protokołu końcowego odbioru robót elewacyjnych sporządzonego w dniu 21 maja 2009 r. wynikało, że komisja odbierająca zadanie stwierdziła dobrą jakość wykonanych prac i uznała, że z powodu ograniczonych środków finansowych w budżecie Gminy, zgodnie z technologią przyjętą w ww. umowie, w której zrezygnowano z wykonania systemu ocieplenia ścian metodą lekko-mokrą płytami styropianowymi na tynku cienkowarstwowym, nie można było zlikwidować istniejących nierówności, załamań płaszczyzny oraz dopasowania identycznego nakropu na tynku znajdującym się na ścianach elewacyjnych budynku. [Dowód: akta kontroli str. 419-428]

W dniu 22 maja 2009 r. dokonano przelewu na konto wykonawcy kwoty 54.473 zł tytułem zapłaty za wykonane zadanie, a w dniu 4 czerwca 2009 r. na rachunku Urzędu utworzono lokatę na 36 miesięcy dotyczącą kwoty 2.867 zł, jako zabezpieczenie pokrycia roszczeń z tytułu rękojmi i gwarancji. [Dowód: akta kontroli str. 429-436]

W dniu 26 marca 2010 r. Wójt Adam Bodura poinformował firmę Woj-Fam, że ujawniły się wady i usterki na odnowionej elewacji budynku oraz zwrócił się o podanie terminu ich usunięcia w ramach udzielonej gwarancji. W dniach 15 kwietnia 2010 r., 20 sierpnia 2010 r. i 6 maja 2011 r. występowano po raz kolejny o usunięcie wad i usterek, jednakże wykonawca poinformował, że żądanie ich usunięcia w ramach gwarancji jest bezpodstawne. Uznał, że wystąpiły one w wyniku złego stanu pokrycia dachowego budynku, co spowodowało zalewanie ścian elewacji na zewnątrz i wewnątrz budynku Szkoły. Mimo że wykonawca poinformował w dniu 5 października 2010 r., że postara się w najbliższym czasie usunąć usterki, to nie podjął żadnych działań. Pismem z 30 czerwca 2011 r. wykonawca zapewnił, że usterki powstałe na skutek złego przygotowania powierzchni zostaną usunięte. Natomiast usterki niepowstałe z jego winy nie zostaną usunięte. Wykonawca nie wykonał zobowiązania. [Dowód: akta kontroli str. 437-440, 442, 444]

Wójt Adam Bodura, mimo że w dniach 26 marca 2010 r. i 15 kwietnia 2010 r. wystąpił do wykonawcy o usunięcie stwierdzonych wad i usterek, w dniu 18 maja 2010 r. wystawił referencje dla firmy Woj-Fam, polecając ją jako partnera godnego zaufania i gwarantującego wykonanie robót budowlanych zgodnie z zawartą umową. [Dowód: akta kontroli str. 441]

Sąd Okręgowy w Kielcach II Wydział Gospodarczy wyrokiem z dnia 9 stycznia 2015 r. nakazał firmie Woj-Fam usunięcie wad elewacji w budynku Szkoły, w terminie do 31 sierpnia 2015 r. oraz zasądził na rzecz Gminy kwotę 12.314,70 zł tytułem kosztów procesu. Do dnia 20 lipca 2015 r. wady nie zostały usunięte. [Dowód: akta kontroli str. 449-471]

1.3. Kontrolą objęto roboty przeprowadzone w latach 2010-2012 na drogach wewnętrznych, w tym dotyczące dróg o numerach ewidencyjnych 273 i 274 w miejscowości Wysiadłów, na podstawie trzech umów na łączną kwotę 22.392 zł brutto, których przedmiotem było:

- wznowienie i stabilizacja (po obu stronach drogi) załamania granicznych wzdłuż drogi o numerze 273 (umowa z 11 sierpnia 2010 r. na kwotę 1.500 zł brutto);
- równanie, korytowanie oraz niwelowanie z profilowaniem na drogach wewnętrznych w pięciu miejscowościach, w tym na drogach o numerach 273 i 274 w Wysiadłowie (umowa z dnia 10 listopada 2010 r. na kwotę 4.392 zł brutto oraz umowa z dnia 17 sierpnia 2011 r. na kwotę 13.000 zł brutto).

W związku z realizacją ww. umów wydatkowano 22.214,75 zł. [Dowód: akta kontroli str. 2016-2038, 2169]

W dniu 25 października 2010 r. pełnomocnik właściciela działek o numerach 84 i 86, w związku z rozpoczęciem przygotowania do utwardzenia i podwyższenia drogi gminnej sąsiadującej z ww. działkami, zwrócił się z prośbą do Wójta o zwrócenie szczególnej uwagi na zachowanie równowagi wodnej przy wykonywaniu inwestycji. [Dowód: akta kontroli str. 1942-1944]

W dniu 4 listopada 2010 r. mieszkańcy Wysiadłowa i Ocinka zwrócili się do Wójta z prośbą o natychmiastową interwencję i usunięcie nawiezionej ziemi na drogę nr 273. Wg nich, ziemię tę w dniu 2 listopada 2010 r. nawiózł i usypał wały przeciwpowodziowe właściciel działki nr 86. [Dowód: akta kontroli str. 1945]

Z przeprowadzonych oględzin wynikało, że pomiędzy działką o numerze 86 a drogą nr 273 znajdowała się skarpa z widocznymi fragmentami gruzu budowlanego. W trakcie oględzin ojciec właściciela działki oświadczył, że gruz został nawieziony przez niego w celu umocnienia skarpy, która znajdowała się w tym miejscu od zawsze. Paweł Śmieszek, inspektor ds. inwestycji i planowania przestrzennego, oświadczył, że w wyniku usypania ww. skarpy zmieniony został naturalny bieg spływu wód poopadowych. [Dowód: akta kontroli str. 1692-1693, 1700]

NIK odstąpiła od oceny działań Wójta w powyższym zakresie, w związku z toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Kielcach postępowaniem. [Dowód: akta kontroli str. 1946-2015]

1.4. W latach 2009-2014 (do 20 listopada) Urząd wydatkował 45.239,97 zł, w tym 19.084,88 zł na zakup 9.000 szt. papieru fotograficznego oraz 26.155,09 zł na zakup 243 tuszy do drukarek typu HP Office wykorzystywanych do drukowania zdjęć wykonanych cyfrowym aparatem fotograficznym typu NIKON D90, będącym własnością Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 1418-1424]

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą zarządzeniami Wójta Gminy w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Wilczyce⁶, za prawidłową gospodarkę materiałową odpowiedzialny był pracownik któremu powierzono wykonywanie obowiązków z zakresu organizacji i sekretariatu oraz spraw administracyjnych. Obowiązki w powyższym zakresie, w tym dotyczące dokonywania zakupów materiałów biurowych i prowadzenia ich ewidencji (rozliczeń), zgodnie z *Kartą zadań* powierzone były Małgorzacie Stasiak, inspektorowi ds. kancelaryjno-technicznych. [Dowód: akta kontroli str. 1548-1553]

⁶ Zarządzenia nr: 38/2008 z 14 sierpnia 2008 r., 34/2009 z 18 czerwca 2009 r., 64/2010 z 29 października 2010 r., 75/2011 z 29 listopada 2011 r., 38/2012 z 30 lipca 2012 r., 2/2013 z 9 stycznia 2013 r., 56/2013 z 20 grudnia 2013 r. oraz 29/2014 z 20 czerwca 2014 r.

W całym okresie objętym kontrolą Małgorzata Stasiak prowadziła ewidencję zakupu i rozdysponowania tuszu do drukarek, w tym tuszu przeznaczonego do wykonywania zdjęć fotograficznych.

Urząd nie posiadał dokumentacji pozwalającej na stwierdzenie, że zakupiony papier fotograficzny i tusze wykorzystano do wykonania 45.000 wydruków zdjęć.

Tylko w 2012 r. Małgorzata Stasiak prowadziła ewidencję, zgodnie z którą 2.260 szt. zakupionego papieru fotograficznego przekazała za pokwitowaniem Łukaszowi Niewiadomskiemu, inspektorowi ds. obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i ewidencji ludności. W latach 2009-2011 oraz 2013-2014 (do 20 listopada) papier fotograficzny przekazywała Łukaszowi Niewiadomskiemu, bez pokwitowania, nie odnotowując tego w książce materiałowej. Nie prowadziła także ewidencji wykorzystania papieru fotograficznego. [Dowód: akta kontroli str. 1546-1547, 1554]

Łukasz Niewiadomski wyjaśnił, że jedynie niektóre zdjęcia dokumentujące skutki klęsk żywiołowych na terenie Gminy archiwizowano na płytach CD i DVD, nie dokonując ich wydruku. Pozostałych zdjęć, w tym drukowanych na papierze nie archiwizowano w żaden sposób. [Dowód: akta kontroli str. 1555-1556]

Faktury dotyczące zakupu tuszy i papieru fotograficznego zostały sprawdzone pod względem merytorycznym przez osoby odpowiedzialne, o czym świadczy zamieszczenie na fakturach adnotacji o treści: *materiały zostały zakupione zgodnie z zamówieniem na potrzeby Urzędu*. [Dowód: akta kontroli str. 1425-1544]

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji, na podstawie której byłoby możliwe ustalenie liczby wykonanych i rozdysponowanych zdjęć oraz liczby wykonanych wydruków zdjęć na zakupionym papierze fotograficznym.

Łukasz Niewiadomski wyjaśnił, że osobiście drukował zdjęcia, zrobione przy różnych okazjach np. Dnia Strażaka, Święta plonów, konferencji, pogrzebów, jubileuszy jednostek OSP itp., w związku z poleceniami wydanymi mu przez Wójta Adama Bodurę. Wydrukowane zdjęcia przekazywał Wójtowi, który je rozdysponowywał we własnym zakresie. Ponadto stwierdził, że nigdy nie otrzymał od niego polecenia o obowiązku rozliczania się z liczby pobranego papieru fotograficznego i wydrukowanych zdjęć. [Dowód: akta kontroli str. 1551-1553, 1555-1556]

Adam Bodura potwierdził, że nie ewidencjonował przekazanych mu przez Łukasza Niewiadomskiego wydrukowanych zdjęć. Dokonując dystrybucji tych zdjęć nie pobierał na rzecz Urzędu żadnych opłat. Nie potrafił wymienić osób lub instytucji, którym przekazywał zdjęcia. [Dowód: akta kontroli str. 2166-2168]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dokumentacji projektowej dotyczącej odbudowy drogi nr 004338T, o długości 2.772 mb oraz kosztorysach inwestorskich nie uwzględniono potrzeby wykonania odwodnienia na całym odcinku projektowanej drogi. W wyniku powyższego zaniechania, na skutek nawalnych deszczy w dniach 9-19 maja 2010 r. ww. droga na trzech odcinkach o długości ogółem 2.652 mb uległa zniszczeniu. W dniu 16 maja 2014 r. w wyniku ponownych nawalnych deszczy pozostałe trzy odcinki tej drogi o długości 548 mb również uległy zniszczeniu. Koszty naprawy powstałych szkód na ww. drodze gminnej wyniosły ogółem 498.867,37 zł, w tym sfinansowane z dotacji budżetu państwa – 339.738,00 zł. Zdaniem NIK prawidłowe wykonanie odwodnienia drogi mogłoby co najmniej w istotny sposób ograniczyć rozmiar szkód. [Dowód: akta kontroli str. 79-131, 145-150]

Osobą odpowiedzialną za powstałe nieprawidłowości jest były Wójt Gminy Adam Bodura, który zeznał, że nie zachodziła potrzeba odwodnienia drogi nr 004338T. Zeznał, że mieszkańcy podczas rozmów nie wyrazili zgody na roboty związane z odwodnieniem, ponieważ zmniejszyłoby to wartość ich działek. Adam Bodura nie przedstawił żadnych dokumentów z przeprowadzanych rozmów z mieszkańcami na temat odwodnienia ww. drogi. [Dowód: akta kontroli str. 2148-2149]

2. Wójt Adam Bodura na podstawie umowy nr 1/R/2008 z dnia 14 listopada 2008 r. udzielił firmie Woj-Fam zamówienia publicznego na wykonanie odnowy elewacji budynku Szkoły

Podstawowej w Radoszkach w trybie nie zapewniającym konkurencyjności i przejrzystości wyboru wykonawcy, co nie pozwala na stwierdzenie, że przestrzegano obowiązku dokonywania wydatków publicznych z zachowaniem zasady oszczędnego ich ponoszenia, w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych. Zamówienia udzielono bowiem po uzyskaniu tylko jednej oferty (dotyczącej szerszego zakresu przedmiotu zamówienia w stosunku do wcześniej uzyskanych trzech ofert), bez zapewnienia uczciwej konkurencji przy wyborze oferty. Jakkolwiek wartość zamówienia nie przekraczała kwoty 14.000 euro, a zatem – zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy pzp – do jego udzielenia nie miały zastosowania przepisy tej ustawy, to jednak fakt ten nie zwalniał Wójta Gminy z obowiązku dokonania wyboru wykonawcy w trybie zapewniającym uczciwą konkurencję i przejrzystość postępowania, co świadczyłoby o wydatkowaniu środków publicznych zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 391-395, 414-417, 462-471, 473]

3. W latach 2009-2011 oraz 2013-2014 (do 20 listopada) Małgorzata Stasiak, inspektor ds. kancelaryjno-technicznych w Urzędzie, nie prowadziła ewidencji zakupu i wykorzystania papieru fotograficznego do wydruku zdjęć, pomimo obowiązku prowadzenia prawidłowej gospodarki materiałowej, określonego w zarządzeniach wójta Gminy w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Wilczyce. [Dowód: akta kontroli str. 1548-1553]

Tylko w 2012 r. prowadziła ona ewidencję dotyczącą zakupu i wykorzystania 2.260 szt. papieru fotograficznego. W latach 2009-2011 oraz 2013-2014 (do 20 listopada) przekazywała papier fotograficzny Łukaszowi Niewiadomskiemu nie odnotowując tego w *książce materiałowej*. Nie prowadziła także ewidencji wykorzystania papieru fotograficznego. [Dowód: akta kontroli str. 1554]

Małgorzata Stasiak wyjaśniła, że nie ewidencjonowała papieru fotograficznego ponieważ *nie otrzymała takiej dyspozycji od Wójta Adama Bodury. Ewidencję tuszy prowadziła na podstawie otrzymanych faktur. Nie wiedziała do czego były one wykorzystywane. O podziale tuszy decydował informatyk w Urzędzie. Uznała, że nie były to zakupy materiałów kancelaryjnych. Tylko w 2012 r. postanowiła ewidencjonować zakup papieru fotograficznego, ponieważ były to zakupy przekraczające znaczne ilości w porównaniu do lat ubiegłych.* [Dowód: akta kontroli str. 1546-1547, 1554]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak było podstaw do wystawienia firmie Woj-Fam referencji jako wykonawcy gwarantującemu prawidłowe wykonanie robót budowlanych.

Ocena cząstkowa

Inwestycje gminne w latach 2009-2014 realizowane były z zachowaniem procedur określonych w ustawie pzp, przy zapewnieniu własnych środków finansowych jak i pozyskanych z innych źródeł, w tym z budżetu państwa i Unii Europejskiej. Niewykonanie odwodnienia na całym odcinku drogi nr 004338T spowodowało, że w wyniku nawalnych deszczy uległa ona zniszczeniu. Wykonanie odwodnienia drogi mogłoby przyczynić się do ograniczenia rozmiaru szkód.

Wójt Adam Bodura dokonał wyboru wykonawcy odnowy elewacji budynku Szkoły Podstawowej w Radoszkach, w sposób niezapewniający uczciwej konkurencji i przejrzystości prowadzonego postępowania oraz przestrzegania zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

Pomimo obowiązku prowadzenia prawidłowej gospodarki materiałowej, określonego w zarządzeniach wójta Gminy, w latach 2009-2011 oraz 2013-2014 (do 20 listopada) w Urzędzie nie prowadzono ewidencji zakupu i wykorzystania papieru fotograficznego przeznaczonego do drukowania zdjęć.

2. Wykorzystywanie urlopów wypoczynkowych, rozliczanie delegacji służbowych oraz przeprowadzenie konkursu wyboru na stanowisko sekretarza Gminy

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie mimo opracowanych i zatwierdzonych przez Wójta Gminy planów urlopów wypoczynkowych, nie przestrzegano terminów ich wykorzystywania. Ustalono, że zarówno Wójt, sekretarz Gminy, jak i inni losowo wybrani pracownicy Urzędu⁷, nie wykorzystywali urlopów wypoczynkowych w planowanym terminie, jak również nie występowali z wnioskami o przesunięcie zaplanowanych terminów urlopów.

W latach 2009-2014 Wójt Adam Bodura przebywał na urlopie wypoczynkowym odpowiednio: 10, 8, 6, 9, 16 i 12 dni, z czego zgodnie z zatwierdzonym planem urlopu na dany rok wykorzystał odpowiednio: 1, 1, 0, 2, 3, 0 dni.

W latach 2009-2014 Sekretarz Gminy Maria Krakowiak-Kusik przebywała na urlopie wypoczynkowym odpowiednio: 18, 15, 21, 22, 22 i 12 dni, z czego zgodnie z zatwierdzonym planem urlopu na dany rok wykorzystała odpowiednio: 2, 0, 6, 11, 2 i 9 dni.

W przypadku pozostałych pracowników, których dokumentację urlopową objęto badaniem stwierdzono, że żaden z nich nie wykorzystywał urlopu wypoczynkowego w terminach deklarowanych i zatwierdzonych w planie urlopów na dany rok. W 2009 r. niezgodnie z planem wykorzystano od siedmiu do 21 dni, w 2010 r. od 11 do 19 dni, w 2011 r. od 18 do 23 dni, w 2012 r. od 24 do 32 dni, w 2013 r. od 15 do 22 dni, a w 2014 r. od ośmiu do 13 dni. [Dowód: akta kontroli str. 508-515]

Z art. 168 Kp, w brzmieniu obowiązującym do końca 2011 r., wynikało, że *urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego*, natomiast po zmianie ww. przepisu z dniem 1 stycznia 2012 r., urlopu niewykorzystanego w terminie należy udzielić pracownikowi do 30 września następnego roku kalendarzowego.

Z wykazów niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych, sporządzonych przez Referat ds. Obywatelskich Urzędu na koniec danego roku kalendarzowego objętego kontrolą wynika, że od 11 do 16 pracowników wykorzystywało urlop w zakresie i terminach innych niż przyjęte w planie urlopów na dany rok. W planie urlopów na dany rok nie uwzględniano liczby niewykorzystanych dni urlopów z lat poprzednich.

Liczba dni niewykorzystanego zgodnie z planem urlopu wyniosła: od dwóch do 33 dni w 2008 r., od trzech do 49 dni w 2009 r., od jednego do 67 dni w 2010 r., od dwóch do 22 dni w 2011 r., od jednego do 36 dni w 2012 r., od 3 do 44 dni w 2013 r. Liczba dni niewykorzystanego przez Wójta Adama Bodurę urlopu wyniosła od 20 do 67 dni na koniec ww. lat, a przez Sekretarza Gminy Marię Krakowiak-Kusik – od 12 do 22 dni. [Dowód: akta kontroli str. 500-507]

Badaniami kontrolnymi w zakresie prawidłowości udzielania i wykorzystywania przez pracowników Urzędu zaległych urlopów wypoczynkowych objęto dokumentację pracowniczą dotyczącą Wójta Adama Bodury, byłej Sekretarz Gminy Marii Krakowiak-Kusik oraz pięciu losowo wybranych pracowników z każdego roku objętego kontrolą.

Ustalono, że pracownicy, poza Wójtem Adamem Bodurą, wykorzystali zaległe urlopy wypoczynkowe w terminie wynikającym z art. 168 Kp. Na koniec każdego roku kalendarzowego liczba dni zaległego urlopu tych pracowników wynosiła od dwóch do 18 dni. Na koniec 2014 r. Wójt Adam Bodura nie wykorzystał 62 dni urlopu wypoczynkowego, za który otrzymał ekwiwalent pieniężny. [Dowód: akta kontroli str. 483-485, 508-515, 526-533, 535]

Adam Bodura zeznał: *Urlop wykorzystywałem w miarę możliwości, a nie potrzeb. Było tak, że planowałem dłuższy urlopy, ale nie mogłem ich wykorzystać ze względu na to, że były przeprowadzane inwestycje na terenie Gminy i musiałem być obecny w pracy. Podkreślić należy, że w Gminie nie było zastępcy Wójta. Jestem sam, stąd moja obecność w pracy była niezbędna. Ze względu na obowiązki służbowe, tj. w okresie, kiedy miałem zaplanowany urlop musiałem podpisywać ważne dokumenty dotyczące funkcjonowania*

⁷ Po pięć osób z każdego roku objętego badaniem.

Gminy. Na zadane pytanie, dlaczego nie egzekwował od pracowników korzystania z urlopów wypoczynkowych zgodnie z zatwierdzonym planem urlopów, Adam Bodura zeznał: *Szedłem ludziom na rękę. Nie działałem wbrew pracownikom. Mogłem to wyegzekwować od kadrowej. Ale po prostu nie wiedziałem o takich przepisach.* [Dowód: akta kontroli str. 2153-2155]

2.2. W latach 2009-2014 w Urzędzie wypłacono ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dwóm pracownikom, tj. Andrzejowi Ożogowi, byłemu Kierownikowi Referatu za niewykorzystanie pięciu dni urlopu oraz byłemu Wójtowi Adamowi Bodurze za niewykorzystanie 127 dni urlopu. [Dowód: akta kontroli str. 472-474]

Art. 171 § 1 Kp stanowi: *W przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu w całości lub w części z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny.*

Andrzejowi Ożogowi wypłacono ekwiwalent pieniężny za niewykorzystanie pięciu dni urlopu wypoczynkowego w 2010 r., w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. [Dowód: akta kontroli str. 478-479]

Kierownik Referatu ds. Obywatelskich, Urzędu Stanu Cywilnego i Oświaty w Urzędzie Maria Piwowarska wyjaśniła, że Andrzej Ożóg nie otrzymał pięciu dni urlopu wypoczynkowego z uwagi na planowany odbiór inwestycji realizowanej w ramach środków unijnych pn. *Rozbudowa wraz z przebudową remizy OSP w Wilczycach na potrzeby utworzenia Centrum Kultury, którą musiał rozliczyć zgodnie z zawartą umową pomiędzy Gminą Wilczyce a wykonawcą inwestycji.* [Dowód: akta kontroli str. 480-481]

W dniu 1 września 2010 r. Urząd wypłacił Andrzejowi Ożogowi kwotę 578,64 zł, jako ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Przyznany ekwiwalent wyliczono zgodnie z § 18 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop⁸. [Dowód: akta kontroli str. 483-484]

W okresie objętym kontrolą Wójtowi Adamowi Bodurze wypłacono dwukrotnie ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

W związku z upływem w dniu 12 listopada 2010 r. kadencji pełnienia funkcji Wójta Gminy Adamowi Bodurze przyznano w dniu 29 marca 2011 r. ekwiwalent pieniężny za niewykorzystanie 65 dni urlopu wypoczynkowego, z tego: za 15 dni z 2008 r., za 26 dni z 2009 r. i za 24 dni z 2010 r. [Dowód: akta kontroli str. 473, 525]

Na zadane pytanie, dlaczego jako Wójt wybrany na następną kadencję, nie zdecydował się na możliwość wykorzystania zaległego urlopu w okresie pełnienia następnej kadencji, Adam Bodura zeznał: *Nie ukrywam, że chciałem sam wszystkiego dopilnować. Nie miałem pełnego zaufania do wszystkich swoich pracowników, dlatego zdecydowałem się, że wypłacono mi ekwiwalent za niewykorzystanych 65 dni urlopu. Nie upoważniłem nikogo do podpisywania w moim zastępstwie dokumentów finansowych, tj. nie udzieliłem stosownego pełnomocnictwa z powodu, o którym wspominałem powyżej, tj. z braku zaufania do pracowników.* [Dowód: akta kontroli str. 2153-2155]

W dniu 9 grudnia 2014 r. w związku z upływem kadencji pełnienia funkcji Wójta przyznano Adamowi Bodurze ekwiwalent pieniężny za niewykorzystanie 62 dni urlopu wypoczynkowego, z tego za 10 dni z 2012 r., za 26 dni z 2013 r. i za 26 dni z 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 474, 537]

Przyznany Adamowi Bodurze ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w latach 2008-2010 i w latach 2012-2014, odpowiednio w wysokości 18.357,30 zł i 19,946,11 zł został wyliczony zgodnie z § 18 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. [Dowód: akta kontroli str. 521-525, 537-538]

2.3. Wydatki zrealizowane w poszczególnych latach 2009-2014 na pokrycie kosztów wyjazdów służbowych pracowników Urzędu wyniosły odpowiednio: 25,6 tys. zł, 29,0 tys. zł,

⁸ Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.

26,9 tys. zł, 25,0 tys. zł 21,5 tys. zł oraz 27,0 tys. zł, co w wydatkach ogółem budżetu Gminy stanowiło odpowiednio: 2,6%, 2,6%, 2,5%, 2,1%, 1,8% oraz 2,2%. [Dowód: akta kontroli str. 539]

Szczegółową analizą objęto wydatki Gminy poniesione w latach 2009-2014 na finansowanie kosztów wyjazdów służbowych odbytych przez Wójta Adama Bodurę, który wykorzystywał do tego celu samochód prywatny. Badaniem objęto wszystkie oświadczenia i rozliczenia przyznanego ryczałtu w wysokości 300 km miesięcznie na „jazdy lokalne” oraz 32 delegacji służbowych wystawionych dla Adama Bodury. [Dowód: akta kontroli str. 1264-1437]

W okresie objętym kontrolą miesięczny limit 300 kilometrów dla Wójta Adama Bodury ustalono na podstawie dwóch uchwał Rady Gminy Wilczyce z 6 grudnia 2006 r. i z 1 grudnia 2010 r., stanowiących podstawę do obliczania miesięcznego ryczałtu z tytułu zwrotu kosztów używania własnego samochodu do celów służbowych. [Dowód: akta kontroli str. 541-542, 547-550]

Rozliczenia delegacji służbowych przez pracowników korzystających z własnych pojazdów do celów służbowych, dokonywano na podstawie zarządzenia nr 1/2006 Wójta Gminy Wilczyce z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu używanego do odbycia podróży służbowej niebędącego własnością pracodawcy przez pracowników Urzędu. Wg zarządzenia stawka za 1 km przebiegu pojazdu będącego własnością pracownika Urzędu używanego do celów służbowych wynosiła 0,7846 zł. Powyższe zarządzenie w okresie objętym kontrolą nie uległo zmianie. [Dowód: akta kontroli str. 543-546]

Wójt Adam Bodura w okresie objętym kontrolą dokonywał rozliczenia delegacji służbowych, korzystając z własnego samochodu na podstawie zawartych umów w dniu 6 grudnia 2006 r. oraz w dniu 1 grudnia 2010 r. W umowach pracodawca zobowiązał się do pokrywania kosztów używania pojazdu prywatnego do celów służbowych wg stawki za 1 km przebiegu określonej przez pracodawcę na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy⁹ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce strefy budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju¹⁰. Podstawą zwrotu kosztów za „jazdy lokalne” były pisemne oświadczenia Wójta o używaniu pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu. Jednocześnie strony umowy ustaliły, że kwotę ryczałtu zmniejsza się o 1/22 za każdy roboczy dzień nieobecności w pracy z powodu choroby, urlopu lub innej nieobecności oraz podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin, a także za każdy dzień roboczy, w którym Wójt nie dysponował pojazdem do celów służbowych. [Dowód: akta kontroli str. 549-550]

Na podstawie szczegółowej analizy wszystkich oświadczeń Wójta Adama Bodury dotyczących używania pojazdu własnego do tzw. jazd lokalnych ustalono:

- Wójt Adam Bodura przedłożył oświadczenia dotyczące rozliczenia korzystania w okresie od stycznia do listopada 2009 r. z własnego pojazdu w ramach tzw. „jazd lokalnych”, w których posłużył się do wyliczenia kosztów stawką w wysokości 0,8358 zł za jeden kilometr przebiegu pojazdu, co było niezgodne z obowiązującą w Urzędzie od 2 stycznia 2006 r. (do czasu kontroli) stawką w wysokości 0,7846 zł. Każde oświadczenie było sprawdzone pod względem zgodności z listą obecności. Oświadczenia nie posiadały adnotacji potwierdzającej sprawdzenie poprawności ich sporządzenia pod względem rachunkowym. [Dowód: akta kontroli str. 551-561]
- W rozliczeniach przedłożonych od 1 grudnia 2009 r. Wójt Adam Bodura zastosował stawkę za jeden kilometr w wysokości 0,7846 zł, tj. zgodnie z ww. zarządzeniem nr 1/2006 Wójta Gminy Wilczyce. [Dowód: akta kontroli str. 562]

⁹ Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.

W latach 2009-2014 Wójt Adam Bodura z tytułu użytkowania samochodu prywatnego do celów służbowych związanych z wyjazdami w delegacje służbowe trwające powyżej ośmiu godzin, otrzymał ogółem kwotę 43.759,89 zł oraz z tytułu ryczałtu za „jazdy lokalne” na terenie Gminy – 14.040,11 zł. [Dowód: akta kontroli str. 617]

Z rozliczonych w latach 2009-2014 kosztów delegacji służbowych, których czas trwania nie przekroczył ośmiu godzin wynikało, że Wójt Adam Bodura, przejechał samochodem własnym dla celów służbowych 21.184 km, uzyskując zwrot kosztów w kwocie 16.660,19 zł.

Zgodnie z przyjętymi uchwałami Rady Gminy w 2006 r. i 2010 r. oraz zawartymi umowami z Urzędem, Wójt Adam Bodura korzystał z miesięcznego limitu w wysokości 300 km na „jazdy lokalne”. Zwrot kosztów za „jazdy lokalne” następował w formie miesięcznego ryczałtu po złożeniu pisemnego oświadczenia o używaniu pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu. W okresie objętym kontrolą Wójt Adam Bodura pobierał miesięczny ryczałt za „jazdy lokalne”. Jednocześnie rozliczał delegacje służbowe, trwające poniżej ośmiu godzin, uwzględniając w rozliczeniu przejechane kilometry od Urzędu do granic Gminy oraz w drodze powrotnej od granic Gminy do Urzędu, za które otrzymał zwrot poniesionych kosztów w ramach otrzymywanego ryczałtu za „jazdy lokalne”. Ponowne (podwójne) rozliczenie dotyczyło 3.354 km na kwotę 2.631,39 zł. [Dowód: akta kontroli str. 700-1263]

Szczegółową analizą w zakresie prawidłowości realizowania wydatków poniesionych przez Urząd, w związku z wyjazdami służbowymi Wójta Adama Bodury w latach 2009-2014, do których użył samochodu prywatnego, objęto dokumentację 32 delegacji, trwających powyżej ośmiu godzin. Nie stwierdzono nieprawidłowości w rozliczeniu 25 delegacji. W przypadku rozliczeń dotyczących czterech delegacji stwierdzono nieprawidłowości, które miały wpływ na wysokość rozliczonych kosztów. W związku z brakiem podpisów Adama Bodury na listach obecności, organizatorzy trzech konferencji i posiedzeń¹¹ nie potwierdzili jego udziału w nich. [Dowód: akta kontroli str. 1264-1266, 1276-1277, 1378-1379, 1557-1559, 2094-2095]

2.4. W Urzędzie przeprowadzono postępowanie konkursowe na stanowisko sekretarza Gminy. W dniu 23 lutego 2015 r. ogłoszono nabór na ww. stanowisko, a zarządzenie w sprawie przeprowadzenia naboru kandydatów na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Wilczyce tj. na stanowisko Sekretarza Gminy i powołania Komisji Konkursowej przeprowadzającej nabór Wójt wydał w dniu 27 lutego 2015 r., tj. cztery dni później. [Dowód: akta kontroli str. 1824-1842, 1906, 1907, 1935, 1936, 2086]

Złożono dwie oferty, które w ocenie komisji spełniały wymogi formalne. Ustalenia kontroli wykazały, że jedna z ofert nie spełniała wymogów w pełnym zakresie. W dniu 26 marca 2015 r. z kandydatami członkowie komisji przeprowadzili rozmowy kwalifikacyjne. [Dowód: akta kontroli str. 1847-1868, 1888-1903, 1909, 1910, 1938, 2088-2089]

Regulamin komisji, w którym określono zasady przeprowadzenia naboru na stanowisko sekretarza Gminy podano do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie w BIP Urzędu w dniu 26 marca 2015 r. (tj. w dniu przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami), w związku z prośbą zgłoszoną przez pierwszego z kandydatów, a przed rozmową kwalifikacyjną z drugim. [Dowód: akta kontroli str. 1840-1842, 1911]

Wójt nie potrafił wyjaśnić przyczyn, które spowodowały, że dopiero na prośbę jednego z kandydatów opublikowano w BIP *Regulamin komisji*. [Dowód: akta kontroli str. 2088-2089]

Z każdą z osób przeprowadzono rozmowy kwalifikacyjne ze znajomości przepisów prawnych dotyczących pięciu zagadnień: Kodeksu postępowania administracyjnego; prawa samorządowego; finansów publicznych; kodeksu wyborczego; o pracownikach samorządowych. Za ww. znajomość przepisów każdy z członków komisji mógł przyznać zero lub jeden punkt. Poza wiedzą merytoryczną kandydat mógł dostać od zera do jednego punktu za kulturę osobistą, podatność na stres, komunikatywność jak również za wykształcenie, pomimo tego, że był to wymóg formalny. Ze sporządzonych zbiorczych

¹¹ Konferencja pn. „Świętokrzyskie w UE” w dniu 16 listopada 2011 r. w Kielcach oraz posiedzenia Krajowego Zarządu Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych w Warszawie w dniach 1 kwietnia 2011 r. i 23 kwietnia 2012 r.

Arkuszy oceny kandydata podczas rozmowy kwalifikacyjnej wynika, że wybrany kandydat uzyskał łącznie 19, a drugi z kandydatów 17 punktów. [Dowód: akta kontroli str. 1840-1842, 1867-1884, 1907]

W dniu 30 kwietnia 2015 r. Wójt zawarł umowę o pracę z wybranym kandydatem na stanowisko sekretarza Gminy, pomimo iż osoba ta nie przedłożyła przed zawarciem umowy wymaganego zaświadczenia o niekaralności. Powyższe zaświadczenie zostało dostarczone w dniu 22 maja 2015 r. w trakcie kontroli NIK. [Dowód: akta kontroli str. 1843-1846, 1905, 2085, 2089]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W kontrolowanym okresie, na podstawie badanej dokumentacji dotyczącej wybranych pracowników Urzędu (Wójt, sekretarz Gminy i pięciu pracowników z każdego roku objętego kontrolą), stwierdzono, że pracownikom tym udzielano urlopów wypoczynkowych niezgodnie z zatwierdzonymi planami urlopów, tj. wbrew dyspozycji art. 163 § 1 Kp. Udzielanie urlopów w innym terminie odbywało się bez uprzedniego złożenia przez pracownika wniosku umotywowanego ważnymi przyczynami, stosownie do wymogu określonego w art. 164 § 1 Kp.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą byli Wójt Adam Bodura oraz Kierownik Referatu ds. Obywatelskich, Urzędu Stanu Cywilnego i Oświaty Maria Piwowarska, która zgodnie z *Kartą zadań stanowiska pracy* odpowiadała za ustalanie wymiaru urlopów i prowadzenie ewidencji wykorzystanych urlopów wypoczynkowych oraz prowadzenie ewidencji czasu pracy pracowników. [Dowód: akta kontroli str. 1567-1573]

Wójt Adam Bodura zeznał: (...) *Szedłem ludziom na rękę. (...) Mogłem to wyegzekwować od kadrowej, ale po prostu nie wiedziałem o takich przepisach. Powinienem żądać od pracowników wniosku o zmianę terminu wraz z uzasadnieniem.* [Dowód: akta kontroli str. 2153]

Maria Piwowarska wyjaśniła, że nie otrzymywała od pracowników wniosków o zmianę terminu zaplanowanego urlopu. Nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego nie egzekwowała od pracowników składania takich wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 481]

2. W Urzędzie nie przestrzegano obowiązku udzielania w terminie określonym w art. 168 Kp Wójtowi Adamowi Bodurze urlopu zaległego, tj. niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 Kp.

Adam Bodura w latach 2008-2010 wykorzystał tylko trzy dni w ustawowym terminie z urlopu zaległego. Na koniec 2010 r. nie wykorzystał on 65 dni urlopu. Podobnie w latach 2011-2014 nie wykorzystywał urlopu zaległego w ustawowych terminach i na koniec 2014 r. wypłacono Wójtowi ekwiwalent pieniężny za niewykorzystanie 62 dni urlopu wypoczynkowego. [Dowód: akta kontroli str. 483-485, 508-515, 526-533, 535]

Z *Karty zadań stanowiska pracy* byłej Sekretarz Gminy Marii Krakowiak-Kusik wynikało, że do jej obowiązków należało zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, wykonywanie wszelkich czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta, niezastrzeżonych dla przewodniczącego rady gminy oraz nadzór nad prowadzeniem spraw kadrowych. [Dowód: akta kontroli str. 151-153]

Maria Krakowiak-Kusik zeznała: *Jako sekretarz byłam osobą podwładną panu Wójtowi. Moje możliwości przymuszenia Wójta do pójścia na urlop nie były zbyt duże. Nie miałam możliwości prawnych, aby wymóc na Wójcie wykorzystanie przez niego urlopu wypoczynkowego. Wiele razy przeprowadzałam z Wójtem rozmowy na temat jego niewykorzystanego urlopu. Moje rozmowy nie przyniosły efektu, choć w miarę możliwości Wójt urlop wykorzystywał. Nie proponowałam Wójtowi wykorzystania zaległego urlopu za kadencję 2007-2010 w następnej kadencji, ponieważ nie wiedziałam o tym, że istnieje taka możliwość.* [Dowód: akta kontroli str. 2175-2180]

3. Wójt Adam Bodura przedłożył do rozliczenia dwie delegacje służbowe, w których wykazał koszty podróży do Rzeszowa, związane z dostarczeniem w dniu 1 lutego 2010 r. do serwisu aparatu fotograficznego marki NIKON i jego odbiorem w dniu 10 lutego 2010 r.

Tytułem zwrotu kosztów wykazanych w tych delegacjach, Wójtowi wypłacono w dniach 2 i 12 lutego 2010 r. łącznie 376,60 zł.

Urząd nie powinien ponosić żadnych kosztów w przypadku konieczności naprawy aparatu fotograficznego, w tym kosztów transportu do i z serwisu. Aparat ten zakupiony został przez Urząd w dniu 23 lutego 2009 r. i można przyjąć, że w okresie od dnia zakupu do co najmniej do 22 lutego 2010 r. był objęty gwarancją¹². [Dowód: akta kontroli str. 1280-1282, 1285-1288]

Wójt Adam Bodura wyjaśnił, że nie pamięta czy posiada jakieś dokumenty potwierdzające ww. jego pobyty w Rzeszowie oraz nie pamięta jakie usterki w aparacie rozpoznał serwis. Potwierdził, że aparat został naprawiony. [Dowód: akta kontroli str. 2159]

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

4. Wójtowi Adamowi Bodurze wypłacono należność wyższą o 114,10 zł w wyniku przyjęcia do rozliczenia nieprawidłowej stawki za jeden kilometr, tj. wyższej o 0,0512 zł od stawki określonej w zarządzeniu nr 1/2006 Wójta Gminy Wilczyce z 2 stycznia 2006 r. w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu użytego do odbycia podróży służbowej niebędącego własnością pracodawcy przez pracowników Urzędu, ustalonej w wysokości 0,7846 zł. Nieprawidłowe rozliczenie dotyczyło 2.229 km przejechanych przez Adama Bodurę w ramach jazd lokalnych w okresie od stycznia do listopada 2009 r. [Dowód: akta kontroli str. 551-561]

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Sekretarz Gminy Maria Krakowiak-Kusik, której Wójt powierzył obowiązek wykonania ww. zarządzenia nr 1/2006 Wójta Gminy. [Dowód: akta kontroli str. 543]

5. Za okres od 9 stycznia 2009 r. do 14 listopada 2014 r. Wójt Adam Bodura przedłożył do rozliczenia 283 delegacje służbowe poza teren Gminy, nieprzekraczające ośmiu godzin. W rozliczeniach tych delegacji wykazał liczbę przejechanych kilometrów, liczoną od siedziby Urzędu lub miejsca swojego zamieszkania, do miejsca delegowania (i z powrotem). Jednocześnie za dni, w których przebywał w tych delegacjach, pobrał ryczałt w pełnej wysokości za „jazdy lokalne”.

Zatem kwota 2.631,39 zł wynikająca z rozliczenia 3.354 km, przejechanych na odcinku od siedziby Urzędu lub miejsca zamieszkania Wójta do granicy Gminy (i z powrotem), została podwójnie wypłacona Wójtowi, w związku z przedłożonymi przez niego rozliczeniami ww. delegacji oraz oświadczeniami dotyczącymi korzystania w dniach delegacji z ryczałtu na „jazdy lokalne”. [Dowód: akta kontroli str. 700-1263]

Adam Bodura zeznał: *Nie kwestionuję faktu, że do rozliczenia delegacji poza teren Gminy uwzględniłem liczbę kilometrów od budynku Urzędu, bądź miejsca mojego zamieszkania w dniach, w których rozliczałem także ryczałt. Jestem całkowicie zaskoczony tym faktem, że postępowalem niezgodnie z przepisami. Nie byłem tego świadom. Nie miałem takiej wiedzy.* [Dowód: akta kontroli str. 2159]

Zdaniem NIK, w przypadku wszystkich ww. 283 delegacji Wójta Adama Bodury powinny zostać rozliczone koszty przejechanych kilometrów na odcinkach od granicy Gminy do miejsca delegowania (i z powrotem), gdyż pobierał on ekwiwalent za „jazdy lokalne” na terenie Gminy w ramach przyznanego mu ryczałtu.

6. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji księgowej dotyczącej wyjazdów służbowych Wójta Adama Bodury wynika, że przedłożył on do rozliczenia koszty w wysokości 508,58 zł z delegacji, w tym do:

- Sandomierza, której celem było uczestnictwo w dniu 7 października 2010 r. w posiedzeniu Rady Lokalnych Grup Działania w Sandomierzu (dalej Rada) – koszt delegacji 23,52 zł;

¹² W związku z faktem, iż w trakcie kontroli nie przedłożono książki gwarancyjnej, przyjęto dla potrzeb kontroli, że minimalny okres gwarancyjny wynosił jeden rok, licząc od dnia zakupu aparatu.

– Katowic, w związku z wezwaniem go w charakterze świadka na rozprawę w Sądzie Okręgowym w Katowicach w dniu 18 listopada 2013 r. – 485,06 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że Adam Bodura nie uczestniczył w posiedzeniu Rady w dniu 7 października 2010 r., a jego udział w rozprawie Sądu Okręgowego w Katowicach w dniu 18 listopada 2013 r. nie miał charakteru służbowego. [Dowód: akta kontroli str. 1308-1310, 1388-1391, 1557-1565]

Wójt Adam Bodura zeznając potwierdził, że na okazanej mu *Karcie oceny zgodności projektu z Lokalną Strategią Rozwoju* oraz na liście obecności z posiedzenia Rady, widnieją jego podpisy, które własnoręcznie złożył. Jednakże wykluczył swój udział w posiedzeniu Rady w dniu 7 października 2010 r., gdyż – jak zeznał – w tym czasie był we Wrocławiu. Oświadczył, że w delegacji do Sandomierza na posiedzenie Rady wpisał (...) *fikcyjną datę rozliczenia delegacji i fikcyjną datę pobytu służbowego*.

W zakresie dotyczącym rozliczenia wyjazdu do Katowic nie przedstawił argumentów świadczących o służbowym charakterze wyjazdu do Sądu. Ponadto zeznał, że: (...) *Chyba zwracałem się do sądu o zwrot kosztów, które otrzymałem, ale nie pamiętam w jakiej wysokości. Była to rekompensata za tzw. „stracony czas”*. [Dowód: akta kontroli str. 2161-2163]

Na rachunkach kosztów podróży ww. delegacji do Sandomierza i Katowic, jednym z dwóch podpisów znajdujących się w pozycji osób, które zatwierdziły kwoty do wypłaty był podpis byłego Wójta Adama Bodury.

W związku z powyższym Urząd nie powinien wypłacić Wójtowi Adamowi Bodurze zwrotu kosztów w kwocie 508,58 zł, które wykazał w ww. delegacjach przedłożonych do rozliczenia.

7. W dniu 23 lutego 2015 r. ogłoszono nabór na stanowisko sekretarza Gminy. Oferta złożona przez osobę, którą wybrano w drodze konkursu, nie zawierała wymaganych kserokopii zaświadczeń o ukończonych kursach i szkoleniach. Ponadto osoba ta nie wykazała dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym, co także było jednym z wymogów. [Dowód: akta kontroli str. 1847-1866, 1868, 1888-1903, 1909, 1910, 1938, 2088-2089]

Jako przyczynę nieodrzczenia oferty niespełniającej wymogów, członkowie komisji, tj. sekretarz komisji Maria Piwowska, Wójt Robert Paluch oraz skarbnik Gminy Agnieszka Wrzosek podawali przeoczenie. Powoływali się również na znajomość kariery zawodowej kandydata, co wzięli pod uwagę w ocenie oferty. [Dowód: akta kontroli str. 1909-1910, 1938, 2088-2089]

8. Zgodnie z punktem 7 podpunkt 8 *Ogłoszenia wójta gminy Wilczyce o naborze na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Wilczyce* z dnia 23 lutego 2015 r., dotyczącego obsady stanowiska sekretarza gminy, przed zawarciem umowy o pracę z kandydatem wyłonionym w drodze naboru, wymagane jest przedłożenie przez niego zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności.

Wójt Robert Paluch zawarł z Katarzyną Łukawską w dniu 30 kwietnia 2015 r. umowę o pracę na stanowisko sekretarza, pomimo że przed podpisaniem umowy o pracę nie przedłożyła wymaganego ww. zaświadczenia.

Wójt wyjaśnił, że zawarł umowę o pracę z ww. osobą, gdyż *sugerował się* złożonym przez nią oświadczeniem (z dnia 10 marca 2015 r.). [Dowód: akta kontroli str. 1843-1846, 1905, 2085, 2089]

Uwaga dotycząca badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że Wójt Adam Bodura przedłożył do rozliczenia delegacje służbowe w związku z jego udziałem w konferencji pn. „Świętokrzyskie w UE” odbywającej się w dniu 16 listopada 2011 r. w Kielcach oraz w posiedzeniach Krajowego Zarządu Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych w Warszawie w dniach 1 kwietnia 2011 r. i 23 kwietnia 2012 r., za które otrzymał zwrot kosztów w łącznej wysokości 834,52 zł.

Z informacji udzielonych przez organizatorów ww. konferencji i posiedzeń wynika, że Wójt Adam Bodura nie poświadczył na listach obecności swojego udziału w tych spotkaniach, w związku z czym nie mogli oni potwierdzić jego uczestnictwa w tych spotkaniach. Zatem

zachodzą wątpliwości odnośnie faktycznego udziału Adama Bodury w ww. konferencji i posiedzeniach. [Dowód: akta kontroli str. 1302-1303, 2094-2107, 2139-2140]

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą pracownikom Urzędu udzielano urlopów wypoczynkowych niezgodnie z zatwierdzonym przez Gminy planami urlopów, tj. wbrew dyspozycji art. 163 § 1 Kp. Udzielanie urlopów w innym terminie niż zaplanowany, odbywało się bez złożenia przez pracownika wniosku o jego przesunięcie, stosownie do wymogu określonego w art. 164 § 1 Kp.

Nieprawidłowo rozliczono i w konsekwencji wypłacono byłemu Wójtowi o 114,10 zł więcej od kwoty należnej, z tytułu użytkowania w okresie od stycznia do listopada 2009 r. samochodu prywatnego w ramach „jazd lokalnych”, co było spowodowane przyjęciem do rozliczenia stawki za jeden kilometr wyższej niż określonej w zarządzeniu nr 1/2006 Wójta Gminy Wilczyce z 2 stycznia 2006 r. Nieprawidłowość dotyczyła 2.229 km.

W rozliczeniach kosztów 283 delegacji służbowych poza teren Gminy, trwających nie dłużej niż osiem godzin, Wójt Adam Bodura wykazał liczbę przejechanych kilometrów, liczoną od siedziby Urzędu lub miejsca swojego zamieszkania, do miejsca delegowania (i z powrotem). Jednocześnie za dni, w których przebywał w tych delegacjach, pobrał ryczałt w pełnej wysokości za „jazdy lokalne”.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w rozliczeniu 25 delegacji Wójta Adama Bodury. W przypadku czterech delegacji stwierdzono nieprawidłowości, które miały wpływ na wysokość rozliczonych kosztów.

Na stanowisko sekretarza Gminy wybrano w drodze konkursu osobę, która nie wykazała dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym, a złożona przez nią oferta nie zawierała wymaganych kserokopii zaświadczeń o ukończonych kursach i szkoleniach.

Wójt Robert Paluch zawarł umowę o pracę z osobą wybraną w postępowaniu konkursowym na stanowisko sekretarza Gminy, pomimo że nie przedłożyła ona wymaganego zaświadczenia o niekaralności.

3. Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu faktycznego

Za prowadzenie spraw z zakresu zarządzania kryzysowego w Gminie odpowiadał Łukasz Niewiadomski, inspektor w Urzędzie. [Dowód: akta kontroli str. 1567-1589]

3.1. Zgodnie z obowiązującym do 15 lipca 2009 r. Regulaminem Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Regulamin Zespołu), posiedzenia Zespołu zwoływał Wójt co najmniej raz na 6 miesięcy.

Wójt Gminy – Szef Obrony Cywilnej Gminy Wilczyce – wprowadził zarządzeniem nr 42/2009 z dnia 15 lipca 2009 r. w sprawie powołania i organizacji Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zmianę polegającą na rezygnacji ze zwoływania posiedzeń Zespołu z ww. częstotliwością. Zgodnie z § 5 Regulaminu Zespołu posiedzenia Zespołu odbywają się w przypadku możliwości pojawienia się lub wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także w zależności od potrzeb. [Dowód: akta kontroli str. 1701-1715]

Zdaniem NIK, wprowadzenie powyższej zmiany m.in. ograniczało Zespołowi możliwość realizacji zadania określonego w § 3 Regulaminu Zespołu, tj. polegającego w szczególności m.in. na: ocenie potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowaniu tych zagrożeń, opiniowaniu Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego. [Dowód: akta kontroli str. 1713-1714]

W wyniku rezygnacji z zapisu (...) *zwoływanie posiedzeń Zespołu co najmniej raz na 6 miesięcy* (...) w Regulaminie Zespołu zatwierdzonym w dniu 15 lipca 2009 r. przez Wójta Gminy, Zespół spotykał się przede wszystkim w trybie nadzwyczajnym, tj. w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowych (powodzie, podtopienia)¹³.

¹³ W okresie od maja 2010 r. do maja 2014 r. Zespół odbył 10 posiedzeń w trybie nadzwyczajnym – wszystkie zwołane w związku z wystąpieniem na terenie gminy Wilczyce powodzi lub podtopień.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą Zespół odbył trzy¹⁴ posiedzenia w trybie zwyczajnym, tj. ich zwołanie nie wynikało z zaistnienia sytuacji kryzysowej. Przedmiotem tych posiedzeń było omówienie m.in. stanu przygotowań sił i środków gminy Wilczyce do prowadzenia działań w zakresie zapobiegania oraz usuwania skutków powodzi i lokalnych podtopień, a także przedstawienie i zaopiniowanie *Planu Operacyjnego Ochrony przed Powodzią Gminy Wilczyce*. [Dowód: akta kontroli str. 1701-1724, 2071-2077]

Wójt Gminy Adam Bodura wyjaśnił, że nie widział potrzeby zwoływania w latach 2011-2014 posiedzeń Zespołu w trybie zwyczajnym. [dowód: akta kontroli str. 2169-2170]

Na terenie gminy Wilczyce w okresie od maja 2010 r. do końca 2014 r. wystąpiło dziewięć powodzi lub podtopień spowodowanych intensywnymi opadami atmosferycznymi¹⁵. [Dowód: akta kontroli str. 1758-1760]

Zdaniem NIK, dobrą praktyką było zwoływanie regularnych posiedzeń Zespołu w trybie zwyczajnym, co stwarzało możliwość m.in. podejmowania przez Zespół inicjatyw i działań w zakresie przygotowania społeczności lokalnej na wypadek wystąpienia ewentualnych zagrożeń kryzysowych, w tym także powodziowych.

Wójt gminy Robert Paluch wydał w dniu 12 maja 2015 r. zarządzenie nr 30/2015 w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz określenia jego składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy, wprowadzając ponownie obowiązek zwoływania posiedzeń Zespołu w trybie zwyczajnym – zgodnie z rocznym planem pracy, jednak nie rzadziej niż dwa razy w ciągu roku. [Dowód: akta kontroli str. 1716-1724]

3.2. W 2009 r. NIK przeprowadziła w Urzędzie kontrolę dotyczącą ochrony przeciwpowodziowej gminy Wilczyce w latach 2007-2008. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w dniu 8 września 2009 r. do Wójta Gminy, NIK sformułowała sześć wniosków pokontrolnych:

- sporządzenie planu operacyjnego ochrony przed powodzią gminy Wilczyce wraz z mapą przeciwpowodziową;
- opracowanie gminnego planu reagowania kryzysowego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶;
- prawidłowe oznakowanie magazynu przeciwpowodziowego, a także w miarę możliwości dokonanie zakupu do magazynu niezbędnego sprzętu;
- wydanie instrukcji dotyczącej sposobu kontroli sprzętu znajdującego się w magazynie przeciwpowodziowym, wraz z określeniem zasad korzystania z tego sprzętu;
- opracowanie harmonogramu i programu szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenie powodzią, a także ich przeprowadzenie;
- prowadzenie edukacji wśród mieszkańców Gminy w zakresie profilaktyki przeciwpowodziowej i ograniczania rozmiarów strat. [dowód: akta kontroli str. 1590-1592]

Pismami przesłanymi do NIK w okresie od 16 września 2009 r. do 26 kwietnia 2010 r. Wójt Adam Bodura poinformował, że Urząd zrealizował wszystkie ww. wnioski pokontrolne. [Dowód: akta kontroli str. 1593-1595]

3.2.1. W okresie od 22 kwietnia 2010 r. do czasu kontroli zatwierdzony przez Wójta Gminy *Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy Wilczyce wraz z mapą przeciwpowodziową* był dziewięciokrotnie aktualizowany. [Dowód: akta kontroli str. 1596-1632]

3.2.2. W związku z wnioskiem pokontrolnym, Wójt Gminy zarządzeniem z dnia 24 września 2009 r. wprowadził gminny plan reagowania kryzysowego. Nadzór nad jego aktualizacją powierzył Łukaszowi Niewiadowskiemu, inspektorowi w Urzędzie. [Dowód: akta kontroli str. 1633-1655]

3.2.3. W ramach realizacji wniosku pokontrolnego Urząd uzupełnił w okresie od 9 sierpnia 2010 r. do 25 maja 2015 r. wyposażenie magazynu przeciwpowodziowego, pozyskując

¹⁴ Posiedzenia odbyły się w dniach: 26 lutego i 22 kwietnia 2010 r. oraz 4 marca 2015 r.

¹⁵ W 2010 r. – cztery sytuacje kryzysowe, w latach 2011-2013 – po jednej oraz dwie w 2014 r.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

m.in. odzież ochronną, łopaty, siekiery, worki polipropylenowe. [Dowód: akta kontroli str. 1593, 1595, 1666-1673, 1685-1691]

3.2.4. W dniu 21 stycznia 2010 r. Wójt wydał zarządzenie w sprawie utworzenia Gminnego Magazynu Przeciwpowodziowego w Gminie Wilczyce oraz wprowadzenia instrukcji funkcjonowania. [Dowód: akta kontroli str. 1656-1660, 1694]

3.2.5. Począwszy od 2010 r. Wójt Gminy rokrocznie zatwierdzał *Harmonogram szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenie na terenie gminy Wilczyce*, w tym także w przypadku wystąpienia powodzi.

3.2.6. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 13 szkoleń edukacyjnych, których zakres tematyczny obejmował m.in. zagadnienia związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom powodziowym oraz zapobieganiem ich skutkom. W szkoleniach uczestniczyli m.in. sołtysi z terenu gminy Wilczyce i pracownicy Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 1762-1813, 2044-2070]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie dwóch lat od wprowadzenia w dniu 24 września 2009 r., gminny plan zarządzania kryzysowego¹⁷ nie był aktualizowany. Dopiero w dniu 1 marca 2012 r. Wójt Adam Bodura wprowadził nowy plan, zatwierdzony przez starostę sandomierskiego. Wójt Gminy nie aktualizował ww. planu do dnia 7 lipca 2015 r., pomimo iż do czasu kontroli upłynęło ponad dwa lata od jego wprowadzenia. [Dowód: akta kontroli str. 1633-1655]

Adam Bodura zeznał, że *wierzył odpowiedzialnemu pracownikowi, że zna przepisy i je na bieżąco realizuje w powyższych sprawach. Nie dopilnował terminowości sporządzenia planów wierząc w sumiennosc i dokladnosc pracownika, realizujacego te zadania*. [Dowód: akta kontroli str. 2172]

Łukasz Niewiadomski, inspektor w Urzędzie, wyjaśnił że półroczne opóźnienie oraz nieaktualizowanie planu po zakończonych działaniach reagowania kryzysowego było spowodowane nawałem obowiązków. Dodał, że doloży wszelkich starań, aby nowy plan został opracowany niezwłocznie. [Dowód: akta kontroli str. 1820]

Wójt Robert Paluch wyjaśnił, że obowiązujący aktualnie plan gminnego zarządzania kryzysowego zatwierdzony 1 marca 2012 r. został opracowany na podstawie zaleceń starosty sandomierskiego oraz wojewody świętokrzyskiego. Nie był aktualizowany, gdyż (...) *do dnia dzisiejszego nie wpłynęły zalecenia starosty lub wojewody z których wynikałaby konieczność aktualizacji planu* (...). [Dowód: akta kontroli str. 2079, 2082-2083]

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

2. Stwierdzono niepełną realizację, dwóch z sześciu wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w 2009 r.

2.1. Pismem z 29 stycznia 2010 r. Wójt Adam Bodura poinformował NIK, że realizując wniosek pokontrolny oznakowano gminny magazyn przeciwpowodziowy. [Dowód: akta kontroli str. 1595]

W wyniku oględzin ww. magazynu przeprowadzonych w dniu 6 maja 2015 r. stwierdzono, iż obiekt, w którym zlokalizowany jest magazyn nie posiadał oznakowania. [Dowód: akta kontroli str. 1693]

Wójt Adam Bodura wyjaśnił, że zobowiązał Łukasza Niewiadomskiego do oznakowania magazynu, który poinformował go, że to uczynił. Wójt przyznał, że (...) *nie weryfikował uzyskanej od niego informacji i nie sprawdził, czy tak jest w istocie*. [Dowód: akta kontroli str. 2173]

Łukasz Niewiadomski wyjaśnił, iż nie było potrzeby oznakowania z zewnątrz magazynu przeciwpowodziowego. *Jest on oznaczony wewnątrz. Osoby funkcyjne wiedzą o lokalizacji magazynu*. [Dowód: akta kontroli str. 1819-1820]

¹⁷ Zmiana nazwy wynikająca ze zmiany przepisów prawnych.

Wójt Robert Paluch wyjaśnił, że jego zdaniem, (...) *magazyn przeciwpowodziowy nie został oznakowany z zewnątrz bo nie było takiej potrzeby.* [Dowód: akta kontroli str. 2082]

Dopiero w trakcie niniejszej kontroli na drzwiach zewnętrznych magazynu zamontowano tablicę informacyjną. [Dowód: akta kontroli str. 2079-2082]

2.2. Pomimo że Urząd w każdym roku opracowywał *Harmonogram szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenie na terenie gminy Wilczyce*, to w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono działań określonych w *Harmonogramie*. [Dowód: akta kontroli str. 1816-1818]

Wójt Adam Bodura nie potrafił wyjaśnić przyczyn nieprzeprowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów. [Dowód: akta kontroli str. 2174]

3. Pomimo że wnioski pokontrolne dotyczące ww. zagadnień nie zostały wykonane w pełnym zakresie, Wójt Adam Bodura pismami z 16 września 2009 r., 29 stycznia 2010 r. oraz 26 kwietnia 2010 r. poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o pełnej realizacji tych wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 1593-1595]

Ocena częściowa

Wójt Adam Bodura poinformował NIK o pełnej realizacji sześciu wniosków przekazanych przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2009 r., pomimo że dwóch z nich nie zrealizował w całości.

Dopiero w trakcie niniejszej kontroli oznakowano z zewnątrz magazyn przeciwpowodziowy. W gminie nie przeprowadzono działań określonych w *Harmonogramie szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenie na terenie gminy Wilczyce*.

Wójt Robert Paluch przywrócił obowiązek zwoływania posiedzeń Zespołu co najmniej dwa razy do roku, co zdaniem NIK, w gminie narażonej na sytuacje kryzysowe związane z ulewnymi deszczami powinno przyczynić się do lepszej oceny potencjalnych zagrożeń i minimalizowania mogących nastąpić strat.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnioskuje o:

1. Uwzględnianie w projektach budowlanych dla przebudowy i odbudowy dróg gminnych potrzeby wykonania odwodnienia na całym odcinku projektowanej drogi.
2. Udzielanie pracownikom Urzędu urlopów wypoczynkowych zgodnie z planem urlopów, z ewentualnym uwzględnieniem umotywowanych wniosków pracowników o przesunięcie terminu urlopu, tj. zgodnie z art. 163 ust. 1 oraz art. 164 § 1 Kp.
3. Zapewnienie prawidłowego rozliczania kosztów wykazywanych przez pracowników Urzędu w delegacjach służbowych oraz oświadczeniach, w przypadku korzystania przez pracowników z prywatnego pojazdu do celów służbowych, w tym w ramach „jazd lokalnych”.
4. Zawieranie umów o pracę z kandydatami wyłonionymi w drodze naboru po dostarczeniu przez nich wszystkich wymaganych dokumentów.
5. Zapewnienie aktualizowania gminnego planu zarządzania kryzysowego, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
6. Podejmowanie działań wynikających z *Harmonogramu szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenie na terenie gminy Wilczyce*.
7. Rzetelne informowanie o realizacji wniosków formułowanych po kontrolach NIK.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach, jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 20 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy:
Zbigniew Biegaj
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Arkadiusz Pawlik
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis