

Gmina Gomunice

Raport z czynności audytowych



Doradztwo Samorządowe

Poznań, 24 marca 2015 r.

© Curulis Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE.....	4
CELE PRZEPROWADZONEGO AUDYTU.....	4
CHARAKTERYSTYKA STANOWISKA WÓJTA	5
ANALIZA KADROWA I ORGANIZACYJNA URZĘDU GMINY W GOMUNICACH 9	
ANALIZA SYTUACJI ORGANIZACYJNEJ I KADROWEJ W URZĘDZIE GMINY	9
FUNKCJONOWANIE I ORGANIZACJA PRACY URZĘDU GMINY.....	9
<i>Dokumenty regulujące organizację pracy w Urzędzie Gminy</i>	<i>9</i>
<i>Struktura organizacyjna Urzędu Gminy.....</i>	<i>10</i>
<i>Struktura zatrudnienia w Urzędzie Gminy</i>	<i>13</i>
<i>Zatrudnienie w Urzędzie Gminy łączone z zatrudnieniem w GOPS</i>	<i>18</i>
<i>Struktura wynagrodzeń w Urzędzie.....</i>	<i>20</i>
<i>Struktura wynagrodzeń w SPZOZ GOZ w Gomunicach</i>	<i>22</i>
<i>Ewidencja czasu pracy, urlopy wypoczynkowe i zdrowotne</i>	<i>22</i>
REKOMENDACJE	23
STRUKTURA ORGANIZACYJNA URZĘDU.....	23
REKOMENDACJE Z ZAKRESU STRUKTUR WYNAGRODZEŃ	24
POZOSTAŁE REKOMENDACJE Z ZAKRESU USPRAWNIENIA FUNKCJONOWANIA URZĘDU GMINY.....	24
WNIOSKI Z AUDYTU STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I SYTUACJI KADROWEJ URZĘDU	28
ZAMÓWIENIA PUBLICZNE.....	29
<i>Zamówienia poniżej 30.000 euro.....</i>	<i>29</i>
<i>Zamówienia prowadzone na podstawie ustawy prawo zamówień publicznych</i>	<i>30</i>
REKOMENDACJE	31
PRZYGOTOWANIE I PROWADZENIE INWESTYCJI.....	32
REKOMENDACJE	32
DROGOWNICTWO.....	33
AUDYT UDZIELANIA I ROZLICZANIA DOTACJI UDZIELANYCH ZAKŁADOWI GOSPODARKI KOMUNALNEJ I MIESZKANIOWEJ W GOMUNICACH.....	34
REKOMENDACJE:	37
<i>Wnioski z przeprowadzonego audytu.....</i>	<i>38</i>
SPIS TABEL	39
SPIS RYCIN.....	39
INFORMACJE O WYKONAWCY.....	40
ZAŁĄCZNIKI.....	41
KATALOG USŁUG	41
WZÓR KARTY USŁUGI.....	43

WPROWADZENIE

Rozpoczynająca się kadencja stawia przed władzami samorządowymi kolejne zadania i wyznawania, których właściwa realizacja będzie decydować o dynamice i kierunkach rozwoju gmin. Dostosowanie podejmowanych decyzji do potrzeb jednostki wymaga, więc umiejętności strategicznego i perspektywicznego myślenia wspartego elementarną wiedzą na temat specyfiki danej jednostki.

W celu weryfikacji obecnej sytuacji kadrowej oraz organizacyjnej w Urzędzie Gminy w Gomunicach w dniach 14-16 stycznia przeprowadzono na zlecenie kierownika jednostki audyt funkcjonalny. Czynności audytowe oraz opracowany na ich podstawie raport wykonany zostały na podstawie umowy zawartej w dniu 31 grudnia 2014 r. pomiędzy Gminą Gomunice, a firmą Curulis Sp. z o.o. Zgodnie z §1, przedmiotem umowy jest przeprowadzenie audytu w zakresie zarządzania kadrami w Urzędzie Gminy w Gomunicach, udzielania zamówień publicznych, przygotowania i prowadzenia inwestycji, drogownictwa oraz prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji Zakładowi Gospodarki Komunalnej.

CELE PRZEPROWADZONEGO AUDYTU

Głównym celem przeprowadzonego audytu była diagnoza procesów wewnętrznych zachodzących w Urzędzie Gminy w Gomunicach w obszarach wyszczególnionych w treści umowy. Na podstawie badania zaproponowano możliwe do wdrożenia usprawnienia zarządcze poprawiające pracę w Urzędzie, co w konsekwencji będzie miało przełożenie na poprawność realizowanych zadań publicznych.

Realizacja wskazanych zadań będzie szczególnie trudna dla tych władz lokalnych, które powierzoną funkcję będą pełniły po raz pierwszy. Wnioski i rekomendacje płynące z raportu mają stanowić narzędzie pomocne przy określaniu pożądanego, z punktu widzenia przeprowadzonej analizy, kierunków zarządzania jednostką i rozwoju Gminy.

Diagnozę poszczególnych obszarów Gminy poprzedzono krótką charakterystyką uprawnień i obowiązków osoby pełniącej funkcję Wójta, płynących z obowiązujących przepisów prawa. Co w kontekście ich mnogości może okazać się pomocne dla nowo wybranego kierownika jednostki.

CHARAKTERYSTYKA STANOWISKA WÓJTA

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 z późn. zm., dalej zwana UoSG) jest podstawowym aktem prawnym określającym charakter stanowiska i zakres kompetencji Wójta. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to jednak jedyny akt prawny, gdyż działalność Wójta regulują również inne ustawy szczególne i akty wykonawcze.

Wójt jest organem monokratycznym (jednoosobowym), co ma istotne znaczenie zarówno dla trybu jego działania, form podejmowanych rozstrzygnięć, jak i dla odpowiedzialności za prowadzoną przez niego działalność, zwłaszcza w zakresie gospodarki finansowej.

Stanowisko Wójta jest kadencyjne. Okres jego pełnienia (jeżeli nie nastąpi wcześniejsze wygaśnięcie mandatu np. wskutek śmierci lub odwołania Wójta ze stanowiska) trwa 4 lata i w zasadzie pokrywa się z kadencją Rady. Czasu trwania kadencji Wójta nie należy jednak utożsamiać z okresem rzeczywistego pełnienia przez niego obowiązków. Zgodnie bowiem z art. 29a UoSG objęcie tych obowiązków następuje z chwilą złożenia wobec Rady ślubowania przewidzianego w tym przepisie a zakończenie ich pełnienia – z chwilą objęcia obowiązków przez nowo wybranego Wójta.

Działalność Wójta jest więc ściśle powiązana z działalnością Rady Gminy. Wzajemne stosunki Wójta z Radą wyznaczają w szczególności następujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym:

1. art. 18 ust. 2 pkt 2, zgodnie z którym Rada ustala wynagrodzenie Wójta, stanowi o kierunkach jego działania, oraz przyjmuje sprawozdania z jego działalności;
2. art. 18 ust. 2 pkt 3, według którego Rada - na wniosek Wójta - powołuje i odwołuje skarbnika Gminy;
3. art. 18 ust. 2 pkt 4 daje Radzie prawo decydowania o udzieleniu lub nieudzieleniu Wójtowi absolutorium;
4. art. 18 ust. 2 pkt 9 pozwala Radzie Gminy uchwalać akty instrukcyjne (akty kierownictwa wewnętrznego) wiążące Wójta w prowadzeniu spraw majątkowych Gminy w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w przypadku braku takich aktów - uzależniający ich dokonywanie od zgody Rady;
5. art. 18a ust. 1 upoważnia Radę Gminy do kontrolowania działalności Wójta i podległych mu jednostek organizacyjnych;
6. art. 20 ust. 3 obliguje przewodniczącego Rady do zwołania sesji nadzwyczajnej na wniosek Wójta;
7. art. 20 ust. 5 obliguje przewodniczącego Rady do wprowadzenia na wniosek Wójta do porządku obrad projektu uchwały, jeśli wpłynął on do Rady Gminy na co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji;
8. art. 28b pozwala Radzie na podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Wójta z powodu innego niż nieudzielenie mu absolutorium.

Jak wskazuje art. 26 ust. 1 UoSG Wójt jest organem wykonawczym Gminy. Do obowiązków Wójta jako organu wykonawczego należy podejmowanie działań i czynności prawnych oraz techniczno-organizacyjnych. W określonych sytuacjach (art. 41 ust. 2 UoSG) Wójt może wydawać przepisy porządkowe, jak również spra-

wować nadzór nad działalnością kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a zatem pełnić w określonym zakresie funkcję stanowiącą i kontrolną.

Do Wójta należy wykonywanie określonych prawem zadań Gminy (tak własnych, jak zleconych), których realizacją obarczono go wprost i wyraźnie. Nie przypisanie zadań konkretnemu organowi oznacza, że należy ono do Rady, a nie do Wójta Gminy (zasada domniemania kompetencji Rady - art. 18 ust. 1 UoSG). Do ustawowych zadań Wójta należą w szczególności (art. 30 ust. 2 UoSG):

1. przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy;
2. określanie sposobu wykonania uchwał Rady;
3. gospodarowanie mieniem komunalnym;
4. wykonywanie budżetu Gminy;
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Funkcja organu wykonawczego Gminy jest tylko jedną z funkcji przypisanych Wójtowi, co oznacza, że ma on pewną własną (autonomiczną), bardzo szeroką, sferę działania, w której nie wykonuje uchwał Rady, lecz realizuje własne zadania.

Sama ustawa o samorządzie gminnym nakłada na Wójta szereg innych zadań. Jest on bowiem organem administracji publicznej właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu tej administracji (art. 39 UoSG), kierownikiem urzędu Gminy (art. 33 ust. 3 UoSG), a tym samym przełożonym służbowym zatrudnionych tam pracowników samorządowych oraz zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 UoSG), ustawowym reprezentantem Gminy (art. 31 UoSG), w tym także w zgromadzeniach związków komunalnych (art. 70 ust. 1 UoSG), wreszcie podmiotem odpowiedzialnym za sprawy ochrony przed powodziami i skutkami klęsk żywiołowych (art. 31a i 31b UoSG).

Wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową Gminy rozumianą jako zgodną z prawem i zasadami ekonomii, celową i rzetelną. Art. 60 ust. 2 UoSG zakłada, że gospodarowanie finansami Gminy przez Wójta obejmuje przede wszystkim:

1. zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy;
2. emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy;
3. dokonywanie wydatków budżetowych;
4. zgłaszanie propozycji zmian w budżecie Gminy;
5. dysponowanie rezerwami budżetu Gminy;
6. blokowanie środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Odpowiedzialność Wójta za prawidłowość komunalnej gospodarki finansowej ma charakter publicznoprawny, a jej formą jest odmowa udzielenia absolutorium, równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Wójta. Publiczny charakter odpowiedzialności Wójta za nieprawidłową gospodarkę finansową Gminy nie wyklucza jego odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone Gminie wskutek nieprawidłowego gospodarowania finansami komunalnymi, jak również odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy też odpowiedzialności karnej za popełnione w związku z tym przestępstwa.

Jak zostało to już zaznaczone, ustawa o samorządzie gminnym jest najważniejszym dokumentem regulującym zadania i kompetencje Wójta. Zakres działalności jest jednak znacznie szerszy, nałożony przez inne przepisy prawa, co zostało zaprezentowane w tabeli poniżej.

Tabela 1. Kompetencje Wójta określone w wybranych przepisach prawa

Ustawa precyzująca kompetencje Wójta	Przepis regulujący	Kompetencje Wójta
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz. U. 2012 poz. 749	art.13	Pełnienie funkcji organu podatkowego
	art. 283	Przeprowadzanie kontroli podatkowej
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. 2014 poz. 849	art. 1c	Pełnienie funkcji organu podatkowego
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz. U. 2013 poz. 1381	art. 6a	
Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym Dz. U. 2013 poz. 465	art. 6	
Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej Dz. U. 2004 nr 253 poz. 2532	art. 13	
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U. 2014 poz. 518	art. 25	Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości
	art. 96	Wykonywanie czynności związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości
	art. 107	Ustalanie wysokości, terminów i sposobów wnoszenia opłaty adiacenckiej
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych Dz. U. 2006 nr 139 poz. 993	art. 45	Wydawanie dowodów osobistych
	art. 46	Prowadzenie ewidencji ludności
Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego Dz. U. 2011 nr 212 poz. 1264	art. 6	Pełnienie funkcji kierownika USC
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. 2004 nr 256 poz. 2572	art. 5 ust. 7	Prowadzenie szkół: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki; 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1593	art. 4	Wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych
Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych Dz. U. 2013 poz. 1383	art. 7	Powolywanie i odwoływanie Komendanta straży
	art. 9	Nadzór nad działalnością straży

Ustawa precyzująca kompetencje Wójta	Przepis regulujący	Kompetencje Wójta
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej Dz. U. 2014 poz. 333	art. 8	Kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz. U. 2013 poz. 182	art. 60	Ustalanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS
	art. 110	Ustalanie zakresu działania ośrodków pomocy społecznej
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Dz. U. 2012 poz. 1356	art. 4	Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych
Ustawa z dnia 27 marca 1993 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. 2012 poz. 647	art. 9-14	Sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	art. 15-20	Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. 2013 poz. 1399	art. 6 ust. 7	Wydawanie decyzji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi
	art. 6c-7	Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie
	art. 9b-9m	Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów
	art. 9q	Sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań gospodarowania odpadami komunalnymi
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz. U. 2013 poz. 260	art. 19	Pełnienie funkcji zarządcy dróg gminnych
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Dz. U. 2006 nr 123 poz. 858	art. 12 ust. 5	Informowanie mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia
	art. 16-19	Udzielanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz uchwalanie regulaminu w tym zakresie
	art. 24 ust. 4	Kontrolowanie zatwierdzonych taryf oraz zasad rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

Źródło: Opracowanie własne

Należy zaznaczyć, że zestawienie zawarte w tabeli nie jest wyczerpujące. Istnieje szereg innych przepisów, które nakładają na Wójta określone obowiązki. Tabela prezentuje tylko najważniejsze zadania, tożsame z zakresem zadań własnych gminy określonym w art. 7 ust. 1 UoSG.

Zgodnie z art. 33 UoSG Wójt jest kierownikiem urzędu, a zadania wykonuje przy pomocy Urzędu Gminy. Powierzenie realizacji określonych zadań wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym Urzędu sprzyja lepszej efektywności i skuteczności w realizowaniu zadań.

W zakresie spraw administracyjnych – Wójt może powierzyć swojemu zastępcy prowadzenie określonych spraw (art. 33 ust. 5 UoSG), upoważnić go do wydawania decyzji administracyjnych (art. 39 ust. 2 UoSG), a w zakresie spraw cywilnych - upoważnić go do składania samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez Wójta osobą oświadczenia woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym (art. 46 ust. 1 UoSG).

Analiza kadrowa i organizacyjna Urzędu Gminy w Gomunicach

ANALIZA SYTUACJI ORGANIZACYJNEJ I KADROWEJ W URZĘDZIE GMINY

Jak wynika z art. 33 UoSG, narzędziem przy pomocy którego organ wykonawczy – Wójt wykonuje swoje zadania jest Urząd Gminy. Zadaniem Urzędu Gminy jest pełnienie najwyższej jakości służby publicznej oraz profesjonalna obsługa mieszkańców. Gmina jest ponadto organem założycielskim jednostek organizacyjnych oraz gminnych spółek komunalnych powołanych do wykonywania ustawowych zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności samorządowej. Poniżej przedstawiono analizę funkcjonowania Urzędu Gminy w Gomunicach oraz zaprezentowano możliwe do zastosowania rozwiązania organizacyjne mające na celu usprawnienie procesu wykonywania zadań administracyjnych nałożonych na Urząd.

FUNKCJONOWANIE I ORGANIZACJA PRACY URZĘDU GMINY

DOKUMENTY REGULUJĄCE ORGANIZACJĘ PRACY W URZĘDZIE GMINY

W trakcie audytu sposobu organizacji Urzędu oraz sytuacji kadrowej analizie poddano następujące dokumenty:

1. Statut Gminy Gomunice;
2. Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy w Gomunicach (nadany zarządzeniem nr 12 Wójta Gminy Gomunice z dnia 26.07.2004 r.);
3. Zmiany do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Gomunicach wprowadzone zarządzeniem nr 42 Wójta Gminy Gomunice z dnia 31.12.2010 r.;
4. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy w Gomunicach;
5. Regulamin Pracy obowiązujący w Urzędzie Gminy w Gomunicach (zarządzenie nr 19/2009 z dnia 25.06.2009 r.);
6. Regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Gomunicach (zarządzenie nr 17/2009 z dnia 04.06.2009 r.);
7. Regulamin wynagradzania pracowników SPZOZ GOZ Gomunice z dnia 12.04.2013 r.;
8. Regulamin przyznawania i stosowania premii uznaniowej SPZOZ GOZ w Gomunicach z dnia 01.04.2004 r.;

Ponadto zweryfikowano:

1. Listy płac pracowników Urzędu Gminy i Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gomunicach za lata 2012-2014;
2. Decyzje o przyznaniu premii uznaniowej, dodatku specjalnego i dodatku stażowego dla poszczególnych Urzędników w latach 2012-2014;
3. Listy obecności i wypisy z programu do ewidencji czasu pracy za lata 2012-2014;
4. Zakresy czynności przypisane do poszczególnych stanowisk.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA URZĘDU GMINY¹

Obecnie Urząd Gminy w Gomunicach zorganizowany jest według zasad struktury płaskiej. W strukturze wyodrębniono cztery stanowiska kierownicze: Wójt Gminy (kierownik jednostki), Sekretarz Gminy (odpowiedzialny za procesy wewnętrzne zachodzące w Urzędzie), kierownik Urzędu Stanu Cywilnego oraz Skarbnik Gminy.

Wykonywanie zadań własnych gminy prowadzone jest za pomocą wyodrębnionego Referatu Finansowego (7 stanowisk urzędniczych oraz 3 stanowiska pomocy administracyjnej), samodzielnych stanowisk, a także poszczególnych jednostek organizacyjnych:

1. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej;
2. Gminną Bibliotekę Publiczną wraz z filiami;
3. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej;
4. Gminna Ośrodek Sportu i Rekreacji;
5. Gminny Ośrodek Zdrowia w Gomunicach;
6. Publiczne Gimnazjum w Gomunicach;
7. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Gomunicach;
8. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Chrzanowicach.

10 samodzielnych stanowisk bezpośrednio podlega pod nadzór Sekretarza Gminy. Na podstawie zgromadzonego materiału źródłowego analizie poddano funkcjonalność organizacyjną funkcjonowania Urzędu Gminy w dotychczasowej strukturze.

Badania naukowe prowadzone nad strukturą organizacyjną instytucji i przedsiębiorstw dowodzą, iż osoba współpracująca z 5 podwładnymi ma do czynienia z około 100 interakcjami zachodzącymi z podwładnymi i między nimi, przy 10 osobach liczba interakcji wzrasta do ponad 5 tys.² Na podstawie przeprowadzonej analiz stwierdzono, iż występowanie samodzielnych stanowisk w obecnym układzie znacznie ogranicza funkcjonalność urzędu oraz generuje problemy z nadzorem oraz weryfikacją wywiązywania się ze swoich zadań na poszczególnych stanowiskach. Podobną sytuację obserwuje się w Referacie Finansowym, w którym z powodu liczby stanowisk mogą występować problemy natury zarządczej.

Ponadto kierownictwo Urzędu zauważa problem niedociążenia oraz przeciążenia niektórych stanowisk pracy. Co jedynie potwierdza założenie o niskiej skuteczności zarządczej osób posiadających powyżej 5 bezpośrednio podległych stanowisk.

Ponadto poddane analizie obowiązujące dokumenty regulujące sposób organizacji wewnętrznej Urzędu Gminy, w wielu zapisach nie uwzględniają obecnej, rzeczywistej sytuacji. W związku z powyższym należy przypuszczać, iż nie są poddawane aktualizacji w wyniku zmian zachodzących w Urzędzie. A ich zapisy stworzone zostały sztucznie.

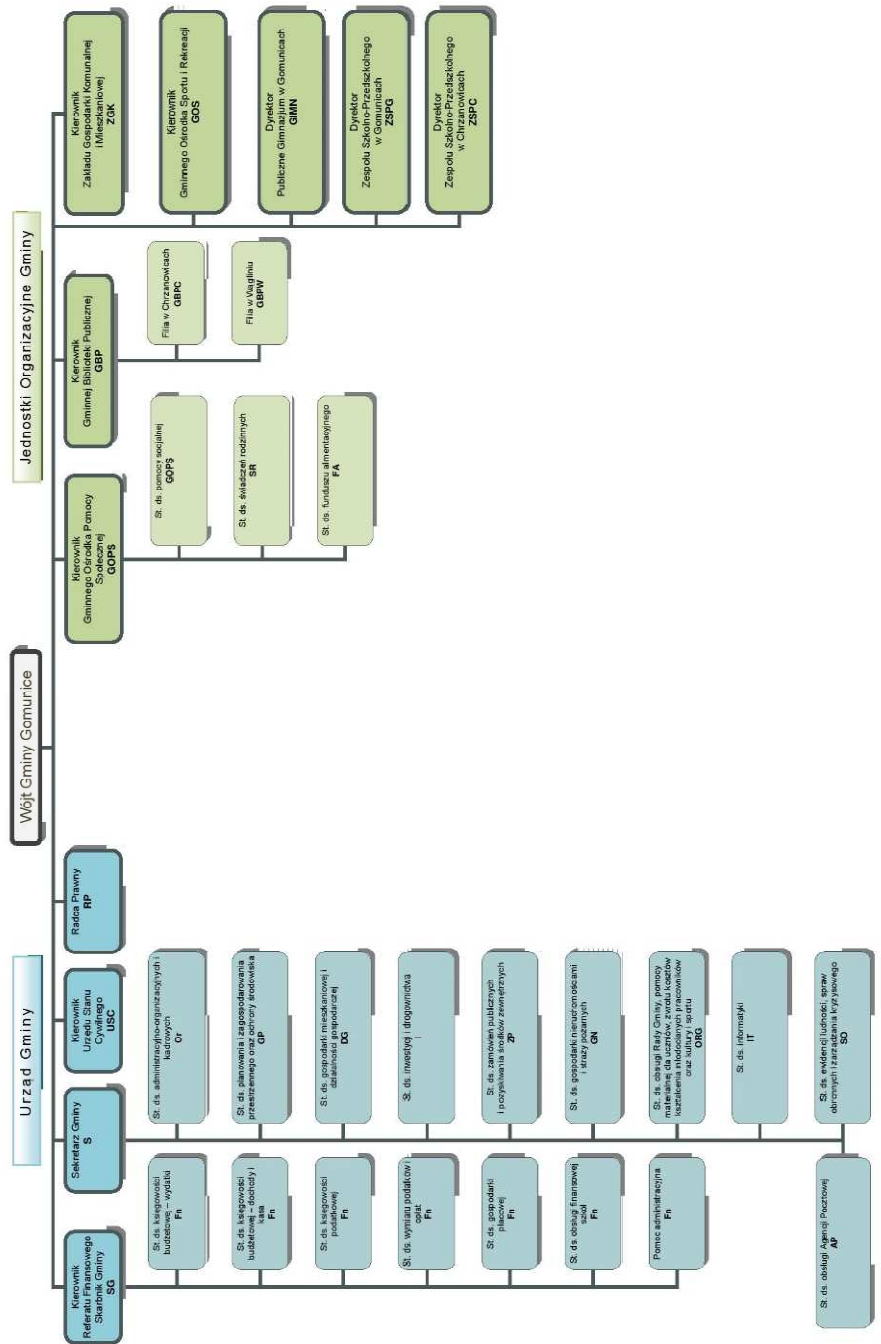
¹ W tej części raportu odnoszono się do teorii zarządzania w organizacji przedstawionej w publikacji R. Griffina „Podstawy zarządzania organizacją” 2009

² Określono na podstawie wzoru A.V. Graicunasa:

$$I = N\left(\frac{2^N}{2} + N - 1\right)$$

gdzie. N – liczba podwładnych, I – łączna liczba interakcji

Gmina Gomunice – Schemat organizacyjny



Rysunek 1. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy w Gomunicach stan na dzień 20.01.2015 r.

Źródło: <http://bip.gwgomunice.finn.pl/index.jsp?bipkod=/001>

STRUKTURA ZATRUDNIENIA W URZĘDZIE GMINY

Obecnie w Urzędzie Gminy zatrudnionych jest 27 osób (25,75 etatu). Wykaz poszczególnych stanowisk wraz z zakresem niektórych obowiązków zawarto w tabeli. Zakresy czynności o podobnym charakterze zaznaczono odpowiednimi kolorami wg. legendy znajdującej się poniżej zestawienia. Czynności przypisane tylko i wyłącznie do jednego stanowiska pozostawiono bez oznaczenia.

Tabela 2. Struktura zatrudnienia w Urzędzie z uwzględnieniem zakresu czynności










Lp.	Stanowisko	Wymiar zatrudnienia (etat)	Zakres obowiązków
1	Wójt	1	-----
2	Skarbnik	1	Kierowanie Referatem Finansowym
			Opracowanie zakładowego planu kont
			Prowadzenie ksiąg rachunkowych
			Wycena aktywów i pasywów
3	Sekretarz	1	Organizowanie pracy urzędu
			Opracowywanie projektów i zmian Statutu Gminy i Regulaminu Org.
			Prowadzenie nadzoru nad BIP
			Kontrola nad przestrzeganiem dyscypliny pracy Urzędu
			Dekretowanie korespondencji wpływającej do Urzędu
			Wypełnianie funkcji pełnomocnika Informacji Niejawnych
			Nadzór nad prawidłowością i rzetelności sporządzanych przez szkoły danych liczbowych i sprawozdań statystycznych
			Organizowanie i przeprowadzanie egzaminów nauczycieli – stopień awansu zawodowego
			Organizacja dowozu dzieci do szkół
			Zastępowanie Wójta
4	Inspektor - stanowisko pracy ds. gospodarki nieruchomościami	1	Zarządzanie nieruchomościami Gminy
			Organizowanie przetargów na nieruchomości komunalne
			Przygotowywanie założeń do MPZP
5	Stanowisko pracy ds. informatyki	1	Zadania z zakresu obsługi informatycznej Urzędu
			Aktualizowanie stronu Urzędu i administrowanie BIP


Lp.	Stanowisko	Wymiar zatrudnienia (etat)	Zakres obowiązków
6	Inspektor - stanowisko pracy ds. planowania i zagospodarowania przestrzennego	1	Zadania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego
			Zadania w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego
			Zadania w zakresie odpadów komunalnych
7	Kierowca	1	Kierowca samochodu osobowego używanego wyłącznie na użytek pracowników Urzędu Gminy
			Inspektor BHP – zadanie niewykonywane ze względu na brak niezbędnych kwalifikacji
8	Inspektor - Stanowisko pracy ds. gospodarki mieszkaniowej i działalności gospodarczej	1	Zarządzanie zasobem mieszkaniowym Gminy
			Prowadzenie spraw związanych z cmentarzami
			Zadania z zakresu zgłoszeń do ewidencji działalności gospodarczej
			Prowadzenie archiwum zakładowego
			Egzekucja podatków od środków transportowych
Rozliczanie kart kierowcy samochodu osobowego			
9	Inspektor - Stanowisko pracy ds. wymiaru podatków	1	Zadania z zakresu wymiaru podatków i opłat
10	Księgowa - stanowisko pracy ds. księgowości budżetowej - dochody i kasa	1	Zadania z zakresu księgowości budżetowej
			Prowadzenie analitycznej i syntetycznej księgowości
			Opracowanie danych do sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych
			Prowadzenie ksiąg materiałowych i inwentarzowych urzędu
11	Inspektor - obsługa finansowa szkół	1	Zadania z zakresu obsługi płacowej szkół
12	Księgowa - stanowisko pracy ds. księgowości budżetowej	1	Zadania z zakresu księgowości budżetowej
13	Kierownik USC	1	Prowadzenie aktów stanu cywilnego
			Ewidencja ludności i dowody osobiste
			Sprawy meldunkowe
14	Inspektor - stanowisko pracy ds. obsługi Rady Gminy, pomocy mate-	1	Obsługa Rady Gminy

Lp.	Stanowisko	Wymiar zatrudnienia (etat)	Zakres obowiązków
	rialnej dla uczniów oraz zwrotu kosztów kształcenia młodocianych pracowników		Zadania z zakresu pomocy materialnej dla uczniów oraz prowadzenie spraw związanych z kształceniem młodocianych Prowadzenie spraw kultury i sportu
15	Inspektor - obsługa finansowa szkół	1	Obsługa finansowa szkół Inwentaryzacja składników i środków trwałych szkół
16	Inspektor - stanowisko pracy ds. administracyjno-organizacyjnych, kadrowych i BHP	1	Zadania z zakresu obsługi BHP Urzędu i jednostek organizacyjnych Obsługa Kancelarii Urzędu Obsługa Sekretariatu Urzędu Prowadzenie spraw kadrowych pracowników Ewidencja czasu pracy pracowników
17	Podinspektor - stanowisko pracy ds. księgowości podatkowej	1	Zadania z zakresu księgowości podatkowej Zadania z zakresu wykorzystania funduszu sołeckiego Wysyłanie korespondencji Urzędu Gminy
18	Pomoc administracyjna	1	Brak zdefiniowanych obowiązków (pomoc w Referacie Finansowym)
19	Podinspektor - stanowisko pracy ds. gospodarki płacowej	1	Prowadzenie gospodarki płacowej pracowników Urzędu
20	Podinspektor - stanowisko pracy ds. ewidencji ludności, obronnych i zarządzania kryzysowego	1	Zadania w zakresie spraw obronnych i wojskowych Zadania w zakresie obrony cywilnej, powszechnej samoobrony i zarządzania kryzysowego Ewidencja ludności Organizacja wyborów
21	Robotnik gospodarczy - sprzątaczką	1	Sprzątanie pomieszczeń urzędu
22	Podinspektor - stanowisko ds. zamówień publicznych i funduszy strukturalnych	1	Prowadzenie działań w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych na finansowanie zadań gminnych Zadania w zakresie gospodarki odpadami

Lp.	Stanowisko	Wymiar zatrudnienia (etat)	Zakres obowiązków
			Współpraca z organizacjami pozarządowymi
			Współpraca z ARiMR i ODR
			Działania w zakresie promocji Gminy
23	Podinspektor ds. inwestycji i drogownictwa	1	Zadania w zakresie inwestycji gminnych
			Zarządzanie drogami gminnymi
			Nadzór nad budynkami gminy
			Zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi
24	Robotnik gospodarczy	0,5	Sprzątnięcie przed budynkiem Urzędu Gminy i w innych miejscach użyteczności publicznej
25	Pomoc administracyjna	1	Zastępstwo
26	Pomoc administracyjna	0,5	Zadania z zakresu prowadzenia spraw dot. opłat za gospodarowanie odpadami
27	Pomoc administracyjna	0,75	Zadania z zakresu prowadzenia spraw dot. księgowości i szkół

Źródło: opracowanie własne

-  - zadania o charakterze księgowym i finansowym
-  - zadania z zakresu obsługi księgowo-administracyjnej szkół
-  - obsługa kadrowa i płacowa pracowników Urzędu Gminy
-  - obsługa administracyjna Urzędu Gminy
-  - zadania z zakresu zarządzania mieniem komunalnym
-  - zadania z zakresu obsługi informatycznej
-  - zadania z zakresu gospodarki odpadami
-  - zadania z zakresu ewidencji ludności
-  - działania w zakresie obrony ludności i zarządzania kryzysowego

 - działania w zakresie inwestycji, promocji i pozyskiwania środków zewnętrznych

Wskazane zestawienie jedynie potwierdza niską funkcjonalność sposobu zorganizowania Urzędu Gminy. Zakres obowiązków na poszczególnych stanowiskach dubluje się, czego konsekwencją jest nieefektywne wykorzystanie zasobów pracy. Ponadto wiele stanowisk wypełnia obowiązki odnoszące się do kilku sfer działalności Urzędu jednocześnie. Jak wynika z relacji pracowników Urzędu, częstą praktyką jest także wypełnianie obowiązków przypisanych do innego stanowiska pracy.

Dzięki analizie zakresu czynności na stanowiskach oraz w wyniku rozmowy odbytej w dniu 16.01.2015 r. z bezpośrednim przełożonym osób zatrudnionych na samodzielnym stanowiskach – Sekretarzem Gminy – uzyskano informację o niewielkim obciążeniu stanowisk:

1. Ds. polityki płacowej;
2. Ds. gospodarki mieszkaniowej;
3. Ds. administracyjno-organizacyjnych, kadrowych i BHP.

Ponadto Sekretarz zwrócił także uwagę na mocno rozbudowany referat finansowy.

Mając na uwadze, iż do obowiązków pracowniczych Sekretarza Gminy należy:

1. Organizowanie pracy urzędu;
2. Opracowanie projektów i zmian Statutu Gminy i Regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz innych aktów prawa wewnętrznego;
3. Kontrola nad przestrzeganiem pracy w Urzędzie,

oraz fakt, iż pomimo dostrzeżenia nieefektywności zatrudnienia nie podjętego żadnych kroków w celu poprawy sposobu organizacji prac w Urzędzie, powinno się upomnieć pracownika w zakresie niewypełniania przez niego nałożonych obowiązków. W wyniku dokonanej analizy stwierdza się, iż prowadzenie Urzędu przy obecnie obowiązującej strukturze organizacyjnej jest nieuzasadnione i powoduje wewnętrzne problemy organizacyjne. Ponadto przerost zatrudnienia jest niepokojący z punktu widzenia efektywności kosztowej wydatków ponoszonych na wynagrodzenia pracowników Urzędu.

ZATRUDNIENIE W URZĘDZIE GMINY ŁĄCZONE Z ZATRUDNIENIEM W GOPS

W trakcie analizy zatrudnienia zidentyfikowano dwie osoby zatrudnione jednocześnie w Urzędzie Gminy oraz Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej. Do stanowisk tych należą:

1. Skarbnik Gminy (1 etat) – Główny Księgowy GOPS (0,25 etatu);
2. Starszy informatyk Urzędu (1 etat) – Informatyk GOPS (0,5 etatu).

Na podstawie rozmów przeprowadzonych z obydwoma pracownikami ustalono, iż osoby te wypełniają swoje obowiązki w GOPS w trakcie czasu pracy w Urzędzie Gminy lub zostają po godzinach funkcjonowania GOPS w celu wywiązania się ze zobowiązań wobec drugiego pracodawcy. Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 128 Kodeksu Pracy czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje do dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Wykonywanie w godzinach pracy wyznaczonych przez jednego pracodawcę, czynności zleconych przez drugiego może generować zaniebdywanie części obowiązków na danym stanowisku pracy. Wątpliwa jest także kwestia możliwości zweryfikowania efektywności pracy, która jest świadczona poza oficjalnymi godzinami pracy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Co więcej w regulaminie pracy GOPS nie określono godzin pracy tych dwóch pracowników, wskazano jedynie, że Ośrodek funkcjonuje w godzinach w pełni pokrywających się z godzinami

pracy Urzędu Gminy. Ponadto z zakresu obowiązków wskazanych osób wynika, iż powinni oni przestrzegać czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy.

Zgodnie z art. 54 Ustawy o Finansach Publicznych Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych (a więc GOPS) jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

1. prowadzenia rachunkowości jednostki;
2. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
3. dokonywania wstępnej kontroli:
 - a. zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
 - b. kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Ponadto głównym księgowym, może być osoba, która:

1. ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że odrębne ustawy uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego;
2. ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
3. nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
4. posiada znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania obowiązków głównego księgowego;
5. spełnia jeden z poniższych warunków:
 - a. ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i posiada co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości,
 - b. ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i posiada co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości,
 - c. jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów,
 - d. posiada certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych albo świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Analiza kwalifikacji osoby zatrudnionej na tym stanowisku wskazuje, iż posiada ona niezbędne uprawnienia umożliwiające pracę na tym stanowisku. Niemniej, aby zweryfikować czas, w którym Główna Księgowa realizuje swoje zadania zaleca się wdrożenie godzinowej ewidencji czasu pracy dla tego stanowiska w GOPS.

Z kolei analiza zakresu czynności osoby zatrudnionej na stanowisku informatyk, wykazała, iż większość wykonywanych na tym stanowisku zadań ma charakter periodyczny, co skutkuje mniejszym obciążeniem obowiązkami w jednym okresie, a większym w drugim. Z list obecności GOPS wynika, iż Informatyk świadczy swoją pracę codziennie w wymiarze 4 godzin. Mając na uwadze charakter wykonywanej

pracy oraz brak możliwości zbadania efektywności pracownika w trakcie jego obecności w GOPS – co ma miejsce po oficjalnych godzinach pracy Ośrodka, należy zweryfikować w porozumieniu z Kierownikiem GOPS zasadność funkcjonowania tego stanowiska pracy w obecnej formie.

STRUKTURA WYNAGRODZEŃ W URZĘDZIE

Kwestię wynagradzania pracowników samorządowych regulują przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz regulaminy wewnętrzne danej jednostki. W Urzędzie Gminy w Gomunicach obowiązuje Regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Gomunicach (wdrożony 04.06.2009 r.) zwany dalej Regulaminem Wynagrodzeń.

Wynagrodzenie zasadnicze

Minimalne kwoty wynagrodzenia zasadniczego określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz.1786). Rozporządzenie określa także kategorie zaszeregowania odpowiadające danemu stanowisku pracy.

Wewnętrzny Regulamin Wynagrodzeń obowiązujący w Urzędzie zawiera także zastawienie stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatkowo twórcy Regulaminu określili maksymalny poziom, którego nie powinna przekraczać kwota wynagrodzenia zasadniczego przy danej kategorii zaszeregowania.

Analizując wysokość wynagrodzeń poszczególnych urzędników należy stwierdzić, iż uśredniona wielkość płac w Urzędzie osiągnęła poziom 83% wynagrodzenia określonego jako maksymalne w Regulaminie Wynagrodzeń.

Wynagrodzenia jako % wydatków bieżących z budżetu Gminy Gomunice

W latach 2012-2014 wydatki na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń wyniosły około 50% wydatków bieżących. W poniższym zestawieniu zawarto zarówno poziom wynagrodzeń wypłacanych w Urzędzie Gminy w Gomunicach jak i w jednostkach organizacyjnych.

Taka struktura wynagrodzeń jest niekorzystna z punktu widzenia możliwości finansowych gminy. Przy obecnej strukturze budżetu oraz faktu, iż Gminie grozi niespełnienie wskaźnika z art. 243 Ustawy o Finansach Publicznych należy poszukać oszczędności w zakresie wynagrodzeń. W szczególności zaleca się zamrożenie wzrostu wynagrodzeń w latach przyszłych.

Zaleca się także dokładną weryfikację kosztów ponoszonych w dziale 801 – oświata i wychowanie, wynagrodzenia osobowe pracowników w tym dziale w roku 2014 zaplanowano na kwotę ponad 4 milionów złotych, co stanowi niemal 30% wydatków bieżących z budżetu.

Dodatek specjalny

Par. 11 Regulaminu Wynagrodzeń Urzędu Gminy w Gomunicach normuje kwestię jednego z fakultatywnych składników wynagrodzeń – dodatku specjalnego. Konstrukcja dodatku specjalnego została określona w art. 36 Ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U.2014.1202 j.t.). Zgodnie z brzmieniem tego artykułu dodatek specjalny przysługuje pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

W Regulaminu Wynagrodzeń określono maksymalną wysokość tego dodatku oraz warunki i tryb jego wynagradzania. Niemniej niepokojącym z punktu widzenia efektywności pracowniczej i kosztów ponoszonych przez Urząd Gminy jest zapis par. 11 ust. 5 regulaminu, który stanowi, iż dodatek specjalny przysługuje pracownikowi także za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy w skutek choroby albo konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które pracownik otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie regulują kwestii przysługiwania dodatku specjalnego za dni nieobecności w pracy pozostawiając to w gestii wewnętrznych regulacji obowiązujących w danym Urzędzie. Niemniej ze względu na fakt, iż sama definicja dodatku specjalnego wskazuje, iż przysługuje on z tytułu zwiększenia obowiązków pracowniczych, a pracownik będąc nieobecny w pracy tych obowiązków nie realizuje, powinno się zmodyfikować zapis przytoczonego ust. 5, tak aby dodatek ten był proporcjonalnie pomniejszany za dni nieobecności w pracy wynikłe wskutek powyższych zdarzeń.

W analizowanym okresie (lata 2012-2014) zaobserwowano dwa przypadki wypłacania dodatku specjalnego.

Dodatki specjalne wypłacono zgodnie z przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi Urzędu, które stanowią, iż ten składnik wynagrodzenia nie może być przyznany na okres dłuższy niż rok. Odnosząc się do zapisów Regulaminu Wynagrodzeń należy mieć na uwadze, iż dodatek specjalny przyznany na stanowisku pracy ds. administracyjno-organizacyjnych, kadrowych i BHP nie będzie mógł zostać przedłużony na kolejny okres czasu.

Dodatkowe składniki wynagrodzenia

Jako dodatkowe składniki wynagrodzenia przysługujące pracownikom Urzędu Gminy w Gomunicach wyróżnia się nagrody jubileuszowe, nagrody pieniężne oraz premie. Par 12 Regulaminu Wynagrodzeń reguluje kwestię wypłacania nagród pieniężnych. Zgodnie z jego zapisem przyznanie nagrody pieniężnej następuje na wniosek bezpośredniego przełożonego pracownika, który powinien zostać złożony Wójtowi wraz z pisemnym uzasadnieniem.

STRUKTURA WYNAGRODZEŃ W SPZOZ GOZ W GOMUNICACH

Na wniosek Wójta Gminy Gomunice zweryfikowano wynagrodzenie kierownika SPZOZ GOZ w Gomunicach. Na podstawie analizy materiałów źródłowych stwierdzono, iż od listopada 2013 r. do grudnia 2014 r. kierownik SPZOZ GOZ pobierał premię uznaniową. We wskazanym okresie premia była przyznawana w równej wysokości co miesiąc.

W związku z przypuszczeniem nadużycia stosowania premii uznaniowej warto mieć na uwadze orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 20 lipca 2000r. (I PKN 17/00) Sąd Najwyższy orzekł, iż: „[...] premia uznaniowa, (...) nie ma charakteru roszczeniowego, (...) nie stanowi składnika wynagrodzenia za pracę”. Przyznanie premii uznaniowej powinno nastąpić na postawie indywidualnej oceny stopnia realizowania zadań przez pracownika. Do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy Gomunice należy więc podjęcie decyzji o fakcie przyznania takiej premii.

Ponadto z zapisów Regulaminu Wynagradzania pracowników SPZOZ GOZ Gomunice wynika, iż kwota premii uznaniowej powinna być pomniejszana proporcjonalnie o dni nieobecności w pracy. Co więcej opracowany regulamin przyznawania i stosowania premii uznaniowej SPZOZ odnosi się do nieobowiązującej już podstawy prawnej.

EWIDENCJA CZASU PRACY, URLOPY WYPOCZYNKOWE I ZDROWOTNE

Na podstawie przeprowadzonej analizy ewidencji czasu nie dostrzeżono nieprawidłowości w tym zakresie. Listy obecności pracowników w Urzędzie Gminy sporządzane są na bieżąco, a dni nieobecności pracowników znajdują odzwierciedlenie we wnioskach urlopowych, a także zwolnieniach lekarskich.

Niemniej analiza stanu wykorzystania dni urlopu wypoczynkowego wskazała, iż wg. stanu na dzień 31.12.2014 r. każdy z pracowników Urzędu Gminy posiadał zaległy urlop wypoczynkowy. Uśredniona wartość liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w przeliczeniu na 1 pracownika Urzędu wynosi ok. 14 dni. Fakt niewykorzystania urlopu wypoczynkowego w terminie potwierdza także stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy, która w wystąpieniu z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Gomunicach w sierpniu 2014 r. stwierdziła tę nieprawidłowość.

Zgodnie z art. 168 Kodeksu Pracy (Dz. U. z 2014 r poz. 1502) urlopu niewykorzystanego w terminie określonym na podstawie planu urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Należy przy tym pamiętać, iż pracodawca powinien udzielić urlopu wypoczynkowego w tym roku, w którym pracownik nabył do niego prawo.

Z tego względu zaleca się bardziej terminowe realizowanie obowiązku udzielania urlopów wypoczynkowych w latach następnych.

REKOMENDACJE

STRUKTURA ORGANIZACYJNA URZĘDU

Audyt wykazał niską funkcjonalność organizacyjną Urzędu Gminy zorganizowanego w obecnie obowiązującej strukturze. Z tego względu zaleca się pogrupować Urząd na podstawie funkcji. W procesie grupowania wybiera się stanowiska pracy, które wykonują podobne czynności. W trakcie procesu powstają referaty lub zespoły. Powstanie tych komórek organizacyjnych wiąże się z następującymi korzyściami z punktu widzenia efektywności zarządzania w Urzędzie:

1. Każdy referat/zespół skupia specjalistów z danej dziedziny, dzięki czemu polepsza się proces przepływu informacji i wymiany wiedzy między poszczególnymi osobami;
2. Poszczególne komórki organizacyjne posiadają kierownika, który odpowiada za nadzór, kontrolowanie poszczególnych czynności jest o wiele łatwiejsze niż w przypadku obecnie obowiązującej w Urzędzie struktury, w której większość czynności nadzorczych spoczywają na jednej osobie – Sekretarzu;
3. Ze względu na lepszą współpracę poprawia się także proces podziału obowiązków oraz koordynowania poszczególnych czynności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy zakresu czynności oraz informacji od bezpośredniego przełożonego – Sekretarza Gminy – o niedociążeniu obowiązkami pracowniczymi stanowisk:

1. Ds. polityki płacowej;
2. Ds. gospodarki mieszkaniowej;
3. Ds. administracyjno-organizacyjnych, kadrowych i BHP,

a także przerost zatrudnienia w Referacie Finansowym, zaproponowano przykładowy sposób zorganizowania Urzędu, który zdaniem twórców raportu pozwoli zoptymalizować wykorzystanie zasobów ludzkich.

Proponuje się utworzenie trzech referatów, odrębnie wydzielonego zespołu ds. obsługi administracyjno-finansowej szkół oraz czterech samodzielnych stanowisk. Ponadto w celu ujednoczenia odpowiedzialności za zadania z poszczególnych obszarów zadań własnych powinna nastąpić zmiana zakresów obowiązków na stanowiskach. Należy przy tym pamiętać o konieczności aneksowania w zakresie kategorii zaszeregowania umów osób, którzy zostaną obsadzeni na stanowiskach kierowniczych referatów.

Proponuje się utworzenie:

1. Referatu Organizacyjnego;
2. Referatu Finansowego;
3. Referat komunalny, ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego;
4. Zespołu ds. obsługi administracyjno-finansowej szkół;
5. Samodzielne stanowiska

Zadania z zakresu gospodarki odpadami wykonywane są obecnie przez cztery stanowiska jednocześnie. Utworzenie Referatu ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego pozwoli na ujednoczenie zakresu obowiązków poszczególnych pracowników usprawni realizację zadań w tym zakresie. Ponadto ze względu na fakt, iż zadania z zakresu gospodarki odpadami w proponowanym rozwiązaniu przypisane są do dwóch stanowisk należy w porozumieniu z bezpośrednim przełożonym pracowników zweryfikować zasadność funkcjonowania stanowiska – pomoc administracyjna – którego zadaniem jest także prowadzenie spraw dot. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Oprócz utworzonych referatów zasadnym wydaje się utrzymanie czterech samodzielnych stanowisk bezpośrednio podległych Sekretarzowi Gminy. Którego zakres obowiązków zaproponowano w zestawieniu.

Zaproponowany schemat jest jedynie przykładowy i od indywidualnych ustaleń Wójta Gminy z pracownikami jednostki będzie zależał kształt w jakim zostanie wdrożony. W poszczególnych referatach nie proponowano funkcji kierownika referatu ze względu na fakt, iż od indywidualnych ustaleń z pracownikami będzie zależała możliwość obsadzenia tych stanowisk.

REKOMENDACJE Z ZAKRESU STRUKTUR WYNAGRODZEŃ

W trakcie czynności audytowych zidentyfikowano wysoki poziom wynagrodzeń pracowników Urzędu.

Ponadto ze względu na ryzyko niespełnienia wskaźnika z art. 243 Ustawy o Finansach Publicznych zalecane jest zamrożenie dynamiki wzrostu wynagrodzeń w następnych latach.

Pozostałe rekomendacje z zakresu usprawnienia funkcjonowania Urzędu Gminy

Biuletyn Informacji Publicznej

Analiza strony internetowej BIP Urzędu Gminy wykazała, iż nie jest ona na bieżąco aktualizowana. W BIP powinny być publikowane informacje publiczne, które szczegółowo opisuje ustawa o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782).

Ponadto części informacji nie była aktualizowana od 2012 r. Nadzór nad prowadzeniem Biuletynu leży w kompetencjach Sekretarza Gminy, a sama czynność powinna być wykonywana przez Informatyka.

W związku z powyższym zaleca się upomnieć pracowników o niewypełnianiu podstawowych obowiązków pracowniczych.

Obsługa klienta administracji publicznej

Metodologia PRI

Metodologia Planowania Rozwoju Instytucjonalnego stanowi spis zaleceń opisujących analizę instytucjonalną gminy uwzględniając różne aspekty. W ramach obszaru zarządzania uzasadnia się istotność świadczenia usług publicznych jako niewątpliwe jednego z podstawowych zadań funkcjonowania administracji samorządowej. Według metodologii PRI za stan modelowy przyjmuje się sytuację, w której urząd posiada zdefiniowany katalog usług publicznych. PRI to rodzaj narzędzia analitycznego, które pozwala na bieżąco weryfikować i oceniać stadia rozwoju instytucji publicznych a zarazem wyznacza kierunki dalszego postępowania.

Modelowo funkcjonujący urząd charakteryzuje się następującymi cechami:

W urzędzie gminy stworzony został katalog usług publicznych. W celu ułatwienia procedury zakończenia sprawy wytworzone zostały karty informacyjne/karty usług, do których dołączono wzory wniosków stanowiących podstawę rozpoczęcia procedury. Możliwość zapoznania się z treścią kart jest ułatwiona poprzez publikację dokumentów na stronie internetowej urzędu, a klienci na bieżąco informowani są o możliwości skorzystania z kart i ewentualnych zmianach w ich treści. Utworzony został także elektroniczny dostęp do usług publicznych, np. elektroniczny system obiegu dokumentów. Świadczone usługi poddawane są wewnętrznej analizie, której wyniki przekładają się na doskonalenie tych usług w analizowanych zakresach. Określone zostały także procedury świadczonych usług, a działania monitorujące pozwalają na sprawdzanie zgodności prowadzonych spraw z ich procedurami. Stałej analizie poddawane są również przyczyny wydłużania czasu wydania decyzji oraz odwołań składanych przez wnioskodawców. Badania poziomu satysfakcji klientów przekładane są na jakość świadczonych usług. Ponadto w urzędzie gminy wdrożone zostały systemy zarządzania jakością ISO lub dokonuje się ciągłej oceny systemu z wykorzystaniem metodologii CAF lub PRI. Ocenie poddawane są także efekty świadczonych usług, na podstawie których wyciągane są wnioski i proponowane usprawnienia. Urząd gminy porównuje także swoją działalność z działaniami innych jednostek samorządu terytorialnego, a zgodnie z zasadą benchmarkingu wdrażane są w urzędzie najlepsze praktyki wykorzystywane przez inne podmioty.

Ze względu na ilość zastosowanych usprawnień wprowadzonych w świadczeniu usług administracyjnych wyróżnia się pięć stadiów rozwoju instytucji. Stadium V określa optymalną jakość zarządzania usługami administracyjnymi. Jest to stan, w którym wszystkie procedury formalne i usprawnienia organizacyjne zostały wdrożone, a całe zarządzanie skupia się na doskonaleniu posiadanych zasobów oraz otwieranie się na nowe praktyki stosowane przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

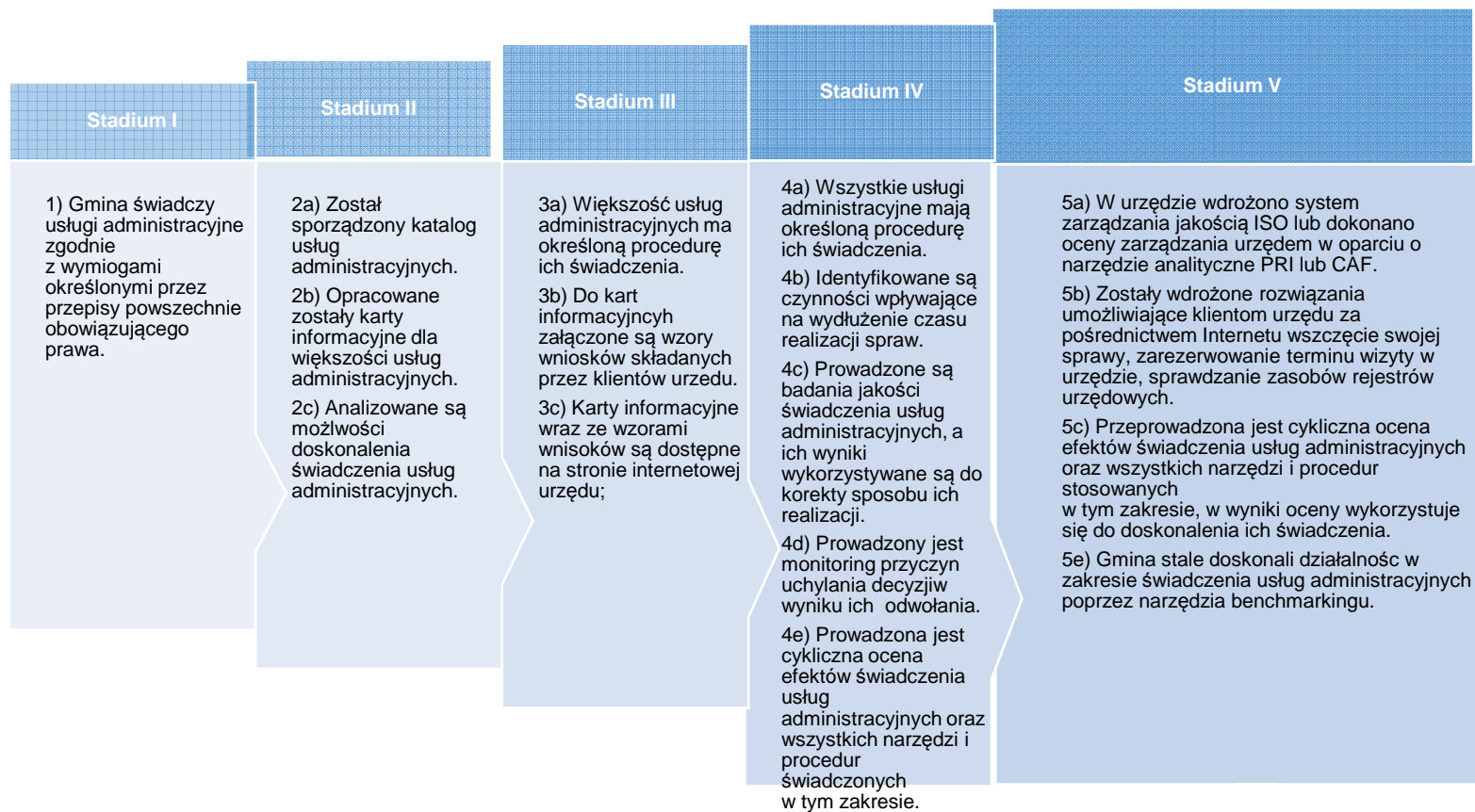
Gmina znajduje się w danym stadium rozwoju, gdy spełnia wszystkie warunki wymagane przy danym stadium oraz wszystkie wymagane dla poprzednich stadiów. Taki proces pozwala na uniknięcie luk, które w dalszych stadiach nie pozwalają osiągnąć pełnej efektywności wdrożonych instrumentów usprawniających. Poniższy schemat (Rysunek 2) prezentuje poszczególne stadia rozwoju urzędu.

Mając powyższe na uwadze zaleca się wdrożenie dodatkowych rozwiązań, które bezpośrednio przełożą się na usprawnienie procesu zarządzania oraz zwiększy zadowolenie klientów Urzędu z poziomu świadczonych usług.

Wśród proponowanych przedsięwzięć wskazuje się na konieczność funkcjonowania następujących usprawnień:

1. opracowanie katalogu usług administracyjnych świadczonych na rzecz klientów Urzędu Gminy w Gomunicach, który będzie zestawiał usługi administracyjne uszeregowane wg komórek świadczących daną usługę;
2. umieszczenie katalogu usług na tablicach informacyjnych Urzędu oraz na stronie internetowej BIP;
3. opracowanie kart usług świadczonych w Urzędzie;
4. umieszczenie kart usług i formularzy wniosków niezbędnych do rozpoczęcia procedury wraz z wzorem prawidłowego wypełnienia w Sekretariacie Urzędu i na stronie internetowej BIP;

5. zapewnienie klientom urzędu informacji czym są karty usług;
 6. poddawanie okresowej ocenie skuteczności wykorzystania systemu e-PUAP;
 7. bieżąca i kompleksowa aktualizacja rejestru skarg i wniosków;
 8. monitorowanie terminowości wydawanych decyzji;
 9. wdrożenie rejestru decyzji wydanych po terminie, uwzględniającego przyczyny przekroczenia terminu oraz podjęte działania korygujące i zapobiegawcze;
 10. wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO w urzędzie lub prowadzenie ocen
 11. systemu zarządzania urzędem w oparciu o metodę PRI lub CAF;
- W załączeniu do raportu zawarto przykładowe wzory katalogu usług i kart usług.



Rysunek 2. Stadia rozwoju instytucjonalnego wg. metodologii PRI

Źródło: Analiza Instytucjonalna Gminy, 2010, *Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego*

WNIOSKI Z AUDYTU STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I SYTUACJI KADROWEJ URZĘDU

1. Zbyt duża liczba samodzielnych stanowisk ogranicza możliwości nadzoru nad wywiązywaniem się ze swoich obowiązków przez poszczególne stanowiska;
2. W wyniku analizy zakresów czynności oraz indywidualnych ustaleń z bezpośrednim przełożonym większości pracowników – Sekretarzem Gminy – dostrzega się nieefektywne wykorzystanie zasobów pracy, a nawet przerost zatrudnienia w latach 2012-2014;
3. Zasadna z punktu widzenia funkcjonalności i efektywności pracy Urzędu jest zmiana obecnej struktury organizacyjnej;
4. Identyfikuje się stanowiska o powielających się zakresach obowiązków;
5. Identyfikuje się stanowiska w niewielkim stopniu obciążone wykonywanymi zadaniami;
6. Średnia liczba niewykorzystanych dni urlopu wypoczynkowego wynosi ok. 14 dni w przeliczeniu na pracownika Urzędu (stan na dzień 31.12.2014 r.), co w konsekwencji może powodować niemożność wywiązania się pracodawcy z zapisu art. 168 Kodeksu Pracy;
7. W latach 2012-2014 zidentyfikowano brak bieżącego aktualizowania treści na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy;
8. Zwraca się uwagę na brak możliwości weryfikacji rzeczywistej liczby godzin przepracowanych w GOPS przez pracowników: Główna Księgowa i Informatyk;
9. W celu usprawnienia procesu obsługi klienta administracji publicznej zaleca się wdrożenie usprawnień wg metodologii PRI, opisanych w powyższym rozdziale.

Zamówienia publiczne

W trakcie audytu weryfikacji poddano procedurę udzielania zamówień publicznych zarówno niepodlegających restrykcjom ustawy Prawo Zamówień Publicznych, a więc na kwotę poniżej 30.000,00 euro oraz powyżej określonej kwoty.

ZAMÓWIENIA PONIŻEJ 30.000 EURO

Procedurę udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty wynikającej z art. 4 punkt 8 ustawy Prawo Zamówień Publicznych (zwana dalej: PZP) do dnia 31.12.2013 r. określał Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro wprowadzony Zarządzeniem nr 9/2011 Wójta Gminy Gomunice z dnia 2 lutego 2011 r. Regulamin został uchylony zarządzeniem nr 51/2013 Wójta Gminy Gomunice z dnia 31 grudnia 2013 r. Po dokonaniu uchylenia nie wdrożono nowego regulaminu.

Brak funkcjonowania w Urzędzie Gminy regulacji wewnętrznych w tym zakresie jest niepokojący z punktu widzenia przejrzystości zawieranych umów. Ponadto istnieje ryzyko wyboru oferenta, który nie został wyłoniony na podstawie kryteriów ekonomicznych i jakościowych. Do wyłącznej kompetencji Sekretarza Gminy należy opracowywanie projektów i zmian Statutu Gminy i Regulaminu Organizacyjnego Urzędu oraz innych aktów prawa wewnętrznego. Brak podjęcia nowego regulaminu w ciągu roku kalendarzowego od dnia wygaśnięcia poprzedniego należy potraktować jako uchybienie od obowiązków służbowych.

Na podstawie treści zapisu par. 8 regulaminu udzielania zamówień publicznych poproszono pracownika ds. zamówień publicznych o umożliwienie wglądu do rejestru zamówień udzielanych na kwotę powyżej 30.000 zł. Na podstawie informacji uzyskanych Inspektora ustalono, iż rejestr ten nie był prowadzony co stanowi naruszenie zapisów regulaminu. Ponadto ustalono, iż oferty poszczególnych wykonawców znajdują się na indywidualnych stanowiskach pracy osób merytorycznie odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ze względu na niemożność wglądu do wskazanego rejestru oraz brak obowiązujących obecnie procedur udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 30.000 euro zidentyfikowano brak przejrzystości co do ostatecznej liczby umów zawartych w wyniku udzielenia zamówienia publicznego, a także informacji o wykonawcach spośród których dokonano wyboru wykonawcy.

Z tego względu zauważa się konieczność wdrożenia odpowiednich procedur wewnętrznych regulujących kwestię udzielania zamówień publicznych poniżej progu 30.000 euro. Celem wprowadzonego regulaminu będzie umożliwienie kontroli przez kierownika zamawiającego sposobu wyboru oferentów.

Zidentyfikowane nieprawidłowości:

1. Zapisy obowiązującego do 31.12.2013 r. wewnętrzny regulamin zamówień publicznych nie były przestrzegane w zakresie prowadzenia rejestru zamówień publicznych powyżej kwoty 30 tys. złotych a poniżej 14 tys. euro, za który odpowiedzialna była osoba ds. zamówień publicznych;
2. Od 1 stycznia 2014 r. w Urzędzie Gminy nie funkcjonuje żaden regulamin wewnętrzny, który wyznaczałby sposób postępowania w trakcie udzielania zamówienia publicznego, co powoduje znaczne utrudnienie kontroli udzielanych zamówień przez kierownika jednostki. Do wyłącznych kompetencji Sekretarza Gminy należy opracowywanie projektów regulaminów wewnętrznych.

ZAMÓWIENIA PROWADZONE NA POSTAWIE USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

W trakcie prowadzonych czynności audytowych weryfikacji poddano przygotowanie i przeprowadzenie następujących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego:

1. „Budowa budynku świetlicy wiejskiej, zjazdu indywidualnego i zbiornika na ścieki – etap I” – 2013 r.;
2. „Remonty cząstkowe dróg gminnych i wewnętrznych” – 2013 r.;
3. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli zamieszkałych i niezamieszkałych nieruchomości z terenu Gminy Gomunice w 2015 r.”

Analiza dokumentacji wykazała, iż w Urzędzie Gminy nie opracowano wewnętrznych regulacji odnoszących się do trybu prac Komisji Przetargowej, nie powołano składu Komisji stałych, ani nie opracowano zasad powoływania komisji o charakterze zmiennym. Poucza się, iż powołanie komisji przetargowej jest czynnością obowiązkową w przypadku chęci udzielenia zamówienia, którego wartość przekracza kwoty określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP. Komisja przetargowa powinna składać się co najmniej z trzech osób (art. 21 ust. 2 PZP). Ze względu na fakt, iż żadne z wymienionych postępowań nie przekroczyło kwot określonych ww. przepisach przy przygotowaniu i przeprowadzaniu postępowania powołanie komisji nie było konieczne.

W trakcie analizy zgromadzonego materiału ustalono następujące nieprawidłowości:

1. W każdym z analizowanych zamówień osoby wykonujące czynności w ww. postępowaniach zostały powołane na zasadzie ustnego oddelegowania do realizacji zadań w tym zakresie. Podejście takie narusza zapisy art. 9 ust. 1 i 18 ust. 2 PZP, który wskazuje, iż wszystkie czynności wykonywane w postępowaniu prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej;
2. W postępowaniu na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli zamieszkałych i niezamieszkałych nieruchomości z terenu Gminy Gomunice w 2015” – osoba wykonująca czynności w postępowaniu w zakresie określenia szacunkowej wartości zamówienia – oszacowała wartość zamówienia jedynie na podstawie cen odbioru z poprzedniego okresu, proporcjonalnie zwiększając wartość zamówienia do okresu 12 miesięcy wynikającego z terminu realizacji udzielanego zamówienia. Zgodnie z art. 32 ust 1 PZP podstawą ustalenia wartości zamówie-

- nia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Wydaje się, iż wycena wartości zamówienia jedynie na podstawie jednego zdarzenia nie odzwierciedla zasady należytej staranności. Co więcej oszacowanie wartości zamówienia jedynie na podstawie cen oferowanych przez jednego przedsiębiorcę stanowi naruszenie zapisów art. 7 ust. 1 PZP, który w trakcie przygotowywania i przeprowadzenia zamówienia wymaga zachowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Ponadto z tak przygotowanej wyceny nie sporządzono żadnej pisemnej notatki co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 PZP o konieczności dokonywania czynności w postępowaniu z zastrzeżeniem formy pisemnej;
3. W Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia wskazywano, iż wszelkie pisma związane z prowadzonymi postępowaniami powinny być kierowane na adres Urzędu do Referatu Zamówień Publicznych – wymieniona komórka organizacyjna w Urzędzie Gminy nie funkcjonuje;
 4. Ponadto zidentyfikowano następujące uchybienia formalne: brak podpisów w protokołach zamówień niektórych osób wykonujących czynności w postępowaniu, brak zatwierdzenia podpisem kierownika jednostki specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
 5. W przypadku postępowania na „Budowę budynku świetlicy wiejskiej, zjazdu indywidualnego i zbiornika na ścieki – etap I” stwierdzono iż po wykonaniu przedmiotu zamówienia (budynek świetlicy w stanie surowym, otwartym umowa z dnia 2 września 2013 r.), temu samemu wykonawcy udzielono zamówienia na wstawienie stolarki wewnętrznej (umowa z dnia 29 stycznia 2014 r.). W wyniku prowadzonego postępowania uzyskano informację, iż udzielenie łącznego zamówienia nie było możliwe ze względu na brak środków przypadających w danym roku budżetowym. Ponadto na błąd w przedmiarze robót koniecznym było udzielenie zamówienia na roboty dodatkowe i zmienne.

REKOMENDACJE

1. Koniecznym jest opracowanie i wdrożenie w Urzędzie Gminy regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 30.000 euro, regulamin powinien zawierać w szczególności:
 - a. Procedurę udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 30.000 euro w zakresie:
 - i. Struktury wniosku przedstawianego Wójtowi celem zatwierdzenia rozpoczęcia procedury;
 - ii. Liczby niezbędnych do rozpatrzenia ofert;
 - iii. Miejsca przechowywania złożonych ofert;
 - iv. Notatki z dokonanego wyboru;
 - v. Rejestru udzielonych zamówień.
 - b. Wzory treści zapytania o cenę, wniosku o możliwość rozpoczęcia procedury, notatki z przeprowadzonego wyboru.
2. W zakresie zamówień udzielanych na podstawie ustawy Prawo Zamówień Publicznych zaleca się wdrożenie regulaminu pracy komisji przetargowej oraz składu komisji stałych lub zasad powoływania komisji zmiennych wraz z określeniem wzoru wniosku o powołanie komisji przetargowej (komisje zmienne) oraz zarządzenia/decyzji o powołaniu komisji;

3. Zaleca się przeszkolenie osób biorących udział w postępowaniu w zakresie regulacji wynikających z ustawy Prawo Zamówień Publicznych oraz bieżące weryfikowanie poprawności czynności dokonywanych w postępowaniu;
4. Powinno się także wzmożyć nadzór nad działalnością stanowiska ds. zamówień publicznych i pozyskiwania środków zewnętrznych w celu zapewnienia właściwej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych.

Przygotowanie i prowadzenie inwestycji

W zakresie przygotowania i prowadzenia inwestycji przeanalizowano dokumentację związaną z „Budową budynku świetlicy wiejskiej, zjazdu indywidualnego i zbiornika na ścieki – etap I” prowadzoną w wyniku udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy.

Inwestycję rozpoczęto na podstawie umowy nr ZP.272.2.2013.2013 zawartej w dniu 2 września 2013 r. Kosztorys inwestorski na podstawie, którego dokonano wycenienia prac nie zawierał podpisów osoby wykonującej zestawienie.

W trakcie prowadzonych prac stwierdzono, iż w przedmiarze robót na podstawie, której prowadzono rzeczoną inwestycję nie uwzględniono kontr łat oraz fundamentów pod ściany działowe. Ułomność w przedmiarze robót wynikała na skutek nieodpowiedniego doboru z kosztorysu inwestorskiego przez pracownika Urzędu tych pozycji, które odpowiadają w pełni realizacji budowy świetlicy w stanie surowym otwartym.

Na podstawie protokołu konieczności sporządzonego w dniu 30 listopada 2013 r. komisja ustaliła zakres robót dodatkowych. Na sporządzonym protokole stwierdzono brak podpisu Kierownika Budowy. Ponadto w dzienniku budowy nie odnotowano, informacji o konieczności wykonania robót dodatkowych i zmiennych, co było niezgodne z § 6 ust. 3 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U.2002.108.953).

REKOMENDACJE

Wzmoczenie nadzoru nad działalnością stanowiska ds. inwestycji i drogownictwa w celu zapewnienia właściwej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych.

Drogownictwo

W trakcie prowadzonych czynności audytowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizowania zadań własnych gminy w zakresie drogowictwa. Przeanalizowane decyzje z zakresu:

1. Zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych wraz z określeniem wysokości opłaty za umieszczenie urządzeń;
2. Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego wraz z określeniem opłat za zajęcie pasa drogowego.

Wszystkie przeanalizowane decyzje wydano zgodnie z zachowaniem terminowości decyzji wynikającej z art. 36 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (dalej: KPA) oraz przy odpowiednim wyliczeniu stawek na podstawie Uchwały nr XXXI/168/2010 Rady Gminy Gomunice z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych oraz umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W trakcie analizy udzielonych decyzji pod kątem formalnym zidentyfikowano następujące uchybienia:

1. Różne decyzje administracyjne wydane w tym samym dniu posiadają ten sam nr decyzji, co ogranicza możliwość identyfikowania danej decyzji na podstawie oznaczenia;
2. Zgodnie z art. 107 KPA Art. 107 KPA decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Odstąpienie od uzasadniania decyzji dopuszczalne jest tylko i wyłącznie w przypadku gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; W uzasadnieniach weryfikowanych decyzji wskazywano jedynie na uzasadnienie faktyczne związane z ustaleniem wysokości opłaty. Nie podawano natomiast uzasadnienia prawnego, a w szczególności wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Należy więc pouczyć osobę odpowiedzialną za zatwierdzanie decyzji – Sekretarza Gminy - o konieczności prawidłowego uzasadniania decyzji.

Audyt udzielania i rozliczania dotacji udzielanych Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach

W latach 2012-2014 Zakład Gospodarki Komunalnej otrzymał dwie dotacje z budżetu Gminy. W roku 2012 udzielono dotację przedmiotową w postaci dopłaty do kosztów wytworzenia wody i ścieków. Natomiast w roku 2014 nastąpiło udzielenie dotacji celowej tytułem zakupu koparko-ładowarki. Poniżej przeanalizowano proces przyznania i rozliczenia wskazanych dotacji.

Dotacja przedmiotowa rok 2012 – dopłata do wody i ścieków

W 2012 r. udzielono Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach dotację przedmiotową tytułem dopłaty do wody i ścieków. Kwota dotacji wyniosła 12 865,06 zł. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono następujące wnioski z zakresu prawidłowości udzielania i rozliczania wskazanej dotacji przedmiotowej.

Plan finansowy Zakładu Gospodarki Komunalnej na rok 2012 zakładał otrzymanie dotacji przedmiotowej w wysokości 15 000, 00 zł.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 10 czerwca Kierownik ZGKiM składał miesięczne sprawozdania z rozliczenia sprzedanej wody, odprowadzonych ścieków. Rozliczenie opierało się na stawkach dopłat zatwierdzonych uchwałą nr XXXI/170/2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. określającej ceny i stawki za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki. Okres obowiązywania stawek z tej uchwały został wydłużony Uchwałą nr IV/19/2011 Rady Gminy Gomunice z dnia 18 lutego 2011 r. na okres do 10 marca 2012 r. Ze względu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 marca 2012 r. w wyniku którego stwierdzono nieważność Uchwały nr XI/74/2012 Rady Gminy Gomunice z dnia 25 stycznia 2012 r. wysokość stawek i opłat z 2010 r. obowiązywała do dnia 10 czerwca 2012 r.

Pomimo, iż z planu finansowego zakładu gospodarki komunalnej oraz sprawozdania Rb-30s za I półrocze 2012 r. wynika, iż planowana wysokość dotacji powinna wynieść 15 000 zł, w budżecie Gminy Gomunice zabezpieczono jedynie 14 000 zł w par. 265 (dział: 900 rozdział: 90017). Kwotę tę następnie dopasowano w sprawozdaniach ZGKiM do poziomu 14 000 zł w sprawozdaniu rocznym Rb 30s ZGKiM, a także wykazano w Sprawozdaniu z działalności ZGKiM w Gomunicach za 2012 r.

Relacjonowana w rozliczeniu wysokość dopłat do wody wynosiła odpowiednio:

1. 0,14 zł dla gospodarstw domowych;
2. 1,30 zł dla wody użyteczności publicznej.

Wysokość dopłat do ścieków wynosiła odpowiednio:

1. 0,12 zł dla gospodarstw domowych;
2. 0,86 zł dla ścieków użyteczności publicznej.

Rozliczenia składane przez Kierownika ZGKiM uwzględniały poziom zużycia wody i odprowadzonych ścieków z uwzględnieniem obowiązującej stawki od podatku od towarów i usług. Łącznie dopłata wyniosła odpowiednio 12 865,00 zł netto (13 897,27 zł brutto).

W obowiązujących od 11 czerwca 2012 r. stawkach opłat za wodę i odprowadzanie ścieków podjętych uchwałą nr XVI/96/2012 Rady Gminy Gomunice z dnia 1 czerwca 2012 r. nie uwzględniono dopłat z budżetu Gminy do kosztów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Kolejne uchwały wprowadzające stawki na lata 2013/2014 oraz 2014/2015 dopłat również nie uwzględniały. Od 11 czerwca 2012 r. ZGKiM dotacji przedmiotowej w tym zakresie nie otrzymywał.

Dotacja celowa rok 2014 – zakup koparko-ładowarki

W dniu 28 marca 2014 r. uchwałą nr XXXIII/215/2014 Rady Gminy Gomunice udzielono dotacji celowej dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na dofinansowanie zakupu koparko-ładowarki. Kwota dotacji została ustalona w kwocie 43.000,00 zł.

Wymieniona uchwała została podjęta bez uzasadnienia, co stanowi naruszenie zapisu par. 54 ust. 3 Statutu Gminy Gomunice, który stanowi, iż „projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji”. Za nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta oraz czuwanie nad ich wykonaniem odpowiedzialny jest Sekretarz Gminy, który nie dopełnił obowiązku w tym zakresie.

Ze względu na fakt, iż statut gminy stanowi źródło prawa samorządowego, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, przestrzeganie jego zapisów jest obowiązkowe także w przypadku podejmowania uchwał przez Radę Gminy. Potwierdza to także art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Projektodawca dokumentu powinien, więc bezwzględnie stosować się do zapisów proceduralnych określonych w statucie.

Nie oznacza to jednak, iż treść tak podjętej uchwały organ nadzoru uzna za nieważną. Zgodnie z wyrokiem Najwyższego Sądu Administracyjnego z 21 stycznia 1995 r. (SA/Rz 58/94, zob.: OSS 1996/3/87): „naruszenie przez uchwałą rady gminy przepisów proceduralnych będzie skutkowało ich nieważnością, jako naruszenie istotne tylko wówczas, gdyby na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści niż gdyby naruszenie nie wystąpiło”. Oznacza to, iż kwestionując ważność tak podjętej uchwały należy wykazać, iż Radni znając treść uzasadnienia nie zdecydowaliby się na podjęcie uchwały w takim kształcie lub nie podjęliby jej w ogóle.

W przypadku Uchwały Rady Gminy Gomunice brak wskazania w uzasadnieniu skutków finansowych dla budżetu (wymaganego w statucie) podjętej decyzji może być postrzegane jako istotne naruszenie prawa. Należy rozważyć czy znając wpływ udzielonej dotacji na strukturę budżetu Radni zdecydowaliby się na jej udzielenie.

Kolejną kwestią budzącą wątpliwość jest zwiększenie kwoty dotacji Uchwałą nr XXXVI/249/2014 Rady Gminy Gomunice z dnia 11 września 2014 r. Zmieniając poprzednią uchwałą Rada Gminy podniosła wartość dotacji do poziomu 53.000,00 zł. Analogicznie do omawianego wyżej przykładu Uchwałą we wrześniu podjęto również bez uzasadnienia.

W wyniku prowadzonych wyjaśnień uzyskano informację od Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, iż zwiększenie nastąpiło z inicjatywy pełniącego wówczas funkcję – Wójta Gminy. Kierownik ZGKiM o zwiększenie dotacji nie wnioskował.

W dniu 21 października 2014 r. ZGKiM ogłosił postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na „dostawę w firmie leasingu finansowego koparko-ładowarki kołowej używanej, rok produkcji nie starszy niż 2008”. W wyniku prowadzonego postępowania w dniu 3 listopada 2014 r. dokonano wyboru leasingodawcy. Następnie Kierownik ZGKiM otrzymał pełnomocnictwo od Wójta Gminy na zawarcie umowy leasingu. Pełnomocnictwo sporządzono w dniu 5 listopada 2014 r. Omawiana dotacja przedmiotowa została przelana na konto ZGKiM w dniu 7 listopada 2014 r. Umowę leasingu zawarto w dniu 13 listopada.

Z przedłożonego w dniu 12.01.2014 r. rozliczenia dotacji celowej otrzymanej przez ZGKiM w Gomunicach wynika, iż kwota 53.000 zł została przeznaczona na:

1. Kaucję do umowy leasingu- 11.250,00 zł;
2. Podatek VAT zapłacony przez ZGKiM leasingodawcy – 41.448,71 zł;
3. Dofinansowanie do raty leasingowej – 301,29 zł.

Do rozliczenia załączono dowody dokonanych przelewów, umowę leasingu oraz fakturę VAT określającą koszty umowy leasingowej.

W wyniku przeanalizowania procedury udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowej zidentyfikowano następujące nieprawidłowości:

1. Uchwałę w sprawie udzielenia dotacji oraz jej zmianę podjęto bez przedłożenia Radzie Gminy projektu uzasadnienia co stanowi naruszenie zapisów Statutu Gminy Gomunice;
2. Treść uchwały wskazuje, iż dotacja została udzielona celem zakupu koparko-ładowarki, a nie dofinansowania kosztów związanych z zawieraniem umowy leasingu. Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż dotacja została wykorzystana niezgodnie z treścią uchwały³ co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Artykuł ten stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

W wyniku zauważonych nieprawidłowości zgodnie z par. 45 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U.2010.241.1616) zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości, wydaje decyzję o zwrocie dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami, w wysokości i terminie określonych w art. 252 ust. 1 ustawy o Finansach Publicznych, a więc w ciągu 15 dni od daty stwierdzenia faktu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

³ Dotacje celowe udzielone samorządowemu zakładowi budżetowemu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele, na które zostały przyznane; dotacje te, w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. – art. 38 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych

REKOMENDACJE:

1. Zaleca się wstąpić do kierownika ZGKiM w Gomunicach z wnioskiem o zwrot kwoty dotacji celowej wraz z odsetkami jako konsekwencji wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem;
2. Ponadto w związku z przypuszczeniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez kierownika ZGKiM należy złożyć zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienie należy złożyć do właściwego rzecznika dyscypliny. Zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2013.168) zawiadomienie powinno zawierać co najmniej:
 - 1) datę, imię i nazwisko, stanowisko służbowe, adres i podpis zawiadamiającego;
 - 2) określenie ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu, czasu jego popełnienia oraz naruszonego przepisu prawa;
 - 3) wskazanie okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także określenie wysokości środków finansowych będących przedmiotem naruszenia lub wysokości skutków finansowych;
 - 4) informację, czy przedstawione naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przedmiotem postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie, postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe.

Zawiadomienie zawiera również, w miarę możliwości, wskazanie imienia i nazwiska, adresu zamieszkania osoby, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych, adresu pracodawcy i stanowiska zajmowanego przez tę osobę w czasie popełnienia naruszenia, a także nazwy i adresu jej aktualnego pracodawcy. Ponadto do zawiadomienia dołącza się, w miarę możliwości, materiał zebrany w trakcie kontroli lub innych działań, w wyniku których ujawniono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, potwierdzający fakt lub okoliczności popełnienia tego naruszenia, w szczególności protokół kontroli lub wynik kontroli. Kopie dołączanych dokumentów potwierdza się za zgodność z oryginałem.

WNIOSKI Z PRZEPROWADZONEGO AUDYTU

Przeprowadzone w dniach 14-16 stycznia 2015 r. wskazały występowanie w Urzędzie Gminy w Gomunicach następujących nieprawidłowości w zakresie audytowanych obszarów:

1. Niski stopień funkcjonalności organizacyjnej Urzędu;
2. Nieefektywne wykorzystywanie zasobów pracy, a nawet przerost zatrudnienia;
3. Nie wywiązywanie się pracowników Urzędu z części obowiązków pracowniczych;
4. Znaczny udział kosztów wynagrodzenia w ogólnej strukturze wydatków bieżących;
5. Brak możliwości dokładnej ewidencji czasu pracy dla osób pracujących w GOPS po jego oficjalnych godzinach pracy;
6. Zaległości w zakresie udzielania urlopów wypoczynkowych;
7. Brak procedur wewnętrznych regulujących kwestię udzielania zamówień publicznych poniżej kwoty 30.000 euro;
8. Brak potwierdzenia pisemnego czynności wykonywanych w postępowaniu prowadzonym zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych;
9. Uchybienia w zakresie stosowania przepisów Kodeksu Prawa Administracyjnego w trakcie wydawania decyzji administracyjnej;
10. Uchybienia w zakresie stosowania regulaminów wewnętrznych Urzędu Gminy;
11. Wydatkowanie dotacji celowej udzielonej w 2014 r. Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej niezgodnie z przeznaczeniem.

Po dokładnej analizie wskazanych uchybień zaproponowano możliwe do wdrożenia zalecenia, które zdaniem twórców raportu poprawią jakość zarządzania w Urzędzie Gminy w Gomunicach oraz przyczynią się do rozwoju instytucjonalnego jednostki.

SPIS TABEL

Tabela 1. Kompetencje Wójta określone w wybranych przepisach prawa.....	7
Tabela 2. Struktura zatrudnienia w Urzędzie.....	13

SPIS RYCIN

Rysunek 1. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy w Gomunicach stan na dzień 20.01.2015 r.....	12
Rysunek 2. Stadia rozwoju instytucjonalnego wg. metodologii PRI	27

INFORMACJE O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Kazimierza Wielkiego 5c/180
61-863 Poznań

Tel.: 664 422 412
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Dominika Wieczorek – analityk

<p><i>Pieczęć wykonawcy</i></p>	<p><i>Podpis wykonawcy</i></p>
---------------------------------	--------------------------------

Załączniki

KATALOG USŁUG

KATALOG USŁUG

URZĘDU GMINY W GOMUNICACH

Referat Organizacyjny

<i>Numer karty usługi</i>	<i>Nazwa usługi</i>
1/RO	
2/RO	
3/RO	
4/RO	
5/RO	

Referat Finansowy

<i>Numer karty usługi</i>	<i>Nazwa usługi</i>
1/FN	
2/FN	
3/FN	
4/FN	
5/FN	
6/FN	
7/FN	

Referat ochrony środowiska, gospodarki odpadami i mieniem komunalnym

<i>Numer karty usługi</i>	<i>Nazwa usługi</i>
1/ROS	
2/ROS	
3/ROS	
4/ROS	
5/ROS	

Urząd Stanu Cywilnego

<i>Numer karty usługi</i>	<i>Nazwa usługi</i>
1/USC	
2/USC	
3/USC	
4/USC	
5/USC	

Samodzielne stanowisko ds. inwestycji i drogownictwa

<i>Numer karty usługi</i>	<i>Nazwa usługi</i>
1/ID	
2/ID	
3/ID	
4/ID	
5/ID	

[...]

WZÓR KARTY USŁUGI

GMINA GOMUNICE ul. Armii Krajowej 30, 97-545 Gomunice Urząd Stanu Cywilnego KART A U S Ł U G	Nr karty: 1/USC
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------

Wydawanie odpisu aktu małżeństwa**ZAKRES ŚWIADCZONEJ USŁUGI:**

[...]

DOKUMENTY NIEZBĘDNE DO ZAŁATWIENIA SPRAWY:

[...]

KOMÓRKA ODPOWIEDZIALNA I OSOBA WŁAŚCIWA DO ZAŁATWIENIA SPRAWY:

Urząd Stanu Cywilnego, Kierownik Urzędu Stany Cywilnego

mgr BOŻENA STEFAŃSKA

I piętro - pokój nr 106

tel. (+48) 44 684 24 85, (+48) 44 685 02 45 wew. 212

fax (+48) 44 684 24 85 w. 230, (+48) 44 684 24 68

e-mail:so@gomunice.pl

PODSTAWA PRAWNA:

[...]

OPŁATY:

[...]

Załączniki:

1. Wzór wniosku o wydanie odpisu aktu małżeństwa