

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

**Ocena regulacji wewnętrznych i struktury organizacyjnej Urzędu
Gminy Lesznówola pod kątem kompletności, skuteczności komunikacji
oraz zapewnienia ciągłości funkcjonowania i zgodności z zasadami
gospodarowania środkami publicznymi**

SPRAWOZDANIE NR 5



GMINA LESZNOWOLA

Katowice, styczeń 2025

A. INFORMACJE ORGANIZACYJNE

- 1) Audyt został przeprowadzony w **Urzędzie Gminy Lesznówola z siedzibą w Lesznówoli pow. piaseczyński ul. Gminna 60**
- 2) Odbiorcą oraz zlecającym audyt był Wójt Gminy Lesznówola Pani Marta Natalia Maciejak – na stanowisku Wójta Gminy od dnia 7 maja 2024 r.
- 3) Okres objęty audytem: stan na 31.10.2024
- 4) Audyt przeprowadzili:
 - a) **Barbara Ciemala** –audytor wewnętrzny, audytor śledczy, biegły sądowy ds. ekonomii śledczej, ekspert ds. rachunkowości i finansów sektora publicznego
 - b) **Katarzyna Królak** – audytor wewnętrzny, biegły sądowy z zakresu rachunkowości i finansów.
- 5) Podstawa przeprowadzenia audytu była umowa z dnia 01 sierpnia 2024 r. zawarta pomiędzy firmą Audit4You Barbara Ciemala Usługi audytu i doradztwa a Wójtem Gminy Lesznówola.
- 6) Zakres audytu objęty umowa: **Organizacja Urzędu**

B. METODYKA:

Niniejsze sprawozdanie stanowi **uzupełnienie audytu nr 1**, w którym dokonano szczegółowej **oceny środowiska wewnętrznego**, w tym struktury organizacyjnej, upoważnień oraz zakresów czynności w odniesieniu do procesu **planowania i realizacji wydatków w Gminie Lesznówola**.

W ramach audytu nr 1 przeanalizowano **organizację wewnętrzną Urzędu, zakresy odpowiedzialności kierownictwa oraz mechanizmy kontroli wewnętrznej**, wskazując na kluczowe aspekty związane z funkcjonowaniem jednostki w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Celem niniejszego sprawozdania jest:

Uzupełnienie i pogłębienie analizy w trzech kluczowych obszarach dotyczących funkcjonowania jednostki w zakresie planowania i realizacji wydatków, a mianowicie:

1. Wykonywanie zadań zgodnie z przepisami

- **Porównanie Regulaminu Organizacyjnego z regulaminem benchmarkowej jednostki** – w celu weryfikacji kompletności przypisanych zadań oraz ich zgodności z najlepszymi praktykami stosowanymi w jednostkach o dobrze zorganizowanej strukturze zarządczej.
- **Analiza zgodności zapisów Regulaminu Organizacyjnego z zakresem czynności pracowników** – identyfikacja ewentualnych rozbieżności oraz luk między regulaminem a rzeczywiście przypisanymi obowiązkami.
- **Ocena nadzoru nad realizacją zadań** – sprawdzenie, czy w Regulaminie Organizacyjnym jednoznacznie określono:
 - obowiązki przełożonych w zakresie nadzoru nad podległymi pracownikami,
 - przypisanie kierownikom odpowiedzialności za zadania merytoryczne,
 - świadomość pracowników w zakresie nadzoru nad ich pracą.

2. Zapewnienie ciągłości działania

Zakres analizy:

- Ocena organizacji pracy w poszczególnych komórkach pod kątem **zapewnienia ciągłości realizacji zadań**, zarówno wynikających z przepisów prawa, jak i wewnętrznych regulacji organizacyjnych.
- Weryfikacja, czy w **zakresach obowiązków pracowników jasno określono zastępstwa** na czas ich nieobecności.
- Analiza skutków braku precyzyjnego określenia zasad zastępstw na podstawie wcześniejszych audytów.

3. Zapewnienie wydatkowania środków publicznych zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych

Zakres analizy:

- Ocena procedur zarządzania środkami publicznymi pod kątem ich zgodności z przepisami prawa oraz standardami kontroli zarządczej.
- Analiza obowiązujących w Gminie Lesznowola **zarządzeń dotyczących kontroli zarządczej** i ich praktycznego stosowania.

- Przykłady z wcześniejszych audytów wskazujące na skutki **braku procedur i mechanizmów nadzoru nad planowaniem budżetu**

4. Próba wybrana do badania

W ramach audytu dokonano analizy **zakresów czynności wszystkich pracowników** zatrudnionych w trzech wybranych referatach, które mają kluczowe znaczenie dla procesu **planowania i realizacji wydatków w Gminie Lesznówola**.

5. Kryteria doboru próby

Próba została wybrana na podstawie następujących kryteriów:

- **Bezpośredni udział w procesie planowania i realizacji budżetu** – uwzględniono pracowników referatów odpowiedzialnych za opracowywanie, analizowanie oraz realizację budżetu.
- **Rola w nadzorze nad wydatkowaniem środków publicznych** – w próbie znaleźli się zarówno pracownicy na stanowiskach kierowniczych, jak i specjaliści odpowiedzialni za kontrolę formalno-rachunkową wydatków.
- **Odpowiedzialność za planowanie inwestycji oraz bieżące wydatki** – do badania włączono Referat Dróg i Mostów, który odpowiada za realizację inwestycji infrastrukturalnych, a także Referaty finansowe, które monitorują zgodność wydatków z planem finansowym.

6. Struktura próby

Badaniem objęto **17 pracowników** zatrudnionych w trzech referatach:

1. **Referat Dróg i Mostów** (8 pracowników)
2. **Referat Realizacji Budżetu** (6 pracowników)
3. **Referat Planowania i Analiz Budżetu** (3 pracowników)

Do analizy organizacyjnej wybrano **Referat Dróg i Mostów, Referat Realizacji Budżetu oraz Referat Planowania i Analiz Budżetu**, ponieważ odgrywają one kluczową rolę w **planowaniu, realizacji i kontroli wydatków publicznych** w Gminie Lesznówola.

Referaty te obejmują **pełny cykl budżetowy** – od planowania finansowego, przez realizację wydatków, aż po nadzór nad ich prawidłowością. **Referat Planowania i Analiz Budżetu** odpowiada

za przygotowanie budżetu i jego zmiany, **Referat Realizacji Budżetu** za wykonanie płatności i kontrolę wydatków, a **Referat Dróg i Mostów** za zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi, które stanowią jedną z największych pozycji budżetowych.

Wybór tych jednostek umożliwił ocenę skuteczności **kontroli zarządczej**, zgodności z **art. 44 ustawy o finansach publicznych** oraz identyfikację **luk w procedurach planowania i nadzoru**. Opierał się również na wnioskach z wcześniejszych audytów, które wskazywały na nieprawidłowości w organizacji procesów budżetowych i zarządzaniu środkami publicznymi.

C. KLASYFIKACJA USTALEŃ AUDYTU.

Dla każdego obszaru badania zostały przyporządkowane kryteria, według których dokonano oceny stanu faktycznego.

Kryteria te stanowią:

- Uregulowania wewnętrzne
- wybrane standardy kontroli zarządczej.

Jednocześnie, w oparciu o wymienione kryteria, na potrzeby audytu ustalono sposób **klasyfikowania wyników oceny:**

ustalenie nieistotne

Stwierdzone ustalenia stanu faktycznego nie stanowią istotnej informacji z punktu widzenia poprawności wykonywania zadań w badanym obszarze.

ustalenia mało istotne

Stwierdzone ustalenia stanu faktycznego wskazują na istnienie słabych punktów systemu, nie wpływających jednak w sposób istotny na poprawność wykonania zadań w badanym obszarze.

ustalenia średnio istotne

Stwierdzone uchybienia stanowią słabe punkty badanego obszaru, których eliminacja jest wskazana w ramach doskonalenia systemu. Stwierdzone nieprawidłowości mogą spowodować w szczególności utrudnienia w realizacji zadań w badanym obszarze oraz wystąpienie innych nieprawidłowości.

ustalenia istotne

Stwierdzone uchybienia lub nieprawidłowości stanowią słabe punkty badanego obszaru, wymagające wdrożenia proponowanych działań naprawczych. W szczególności ustalenia stanu faktycznego zostaną ocenione jako istotne w sytuacji stwierdzenia: braku kompletności dokumentacji procedur i

zasad, nieaktualnej dokumentacji procedur i zasad, istotnych zaniedbań w zakresie nadzoru nad zadaniami, wystąpienia ryzyka mogącego przynieść skutki finansowe.

ustalenia bardzo istotne

Stwierdzone uchybienia lub nieprawidłowości w danym obszarze, wymagające pilnego wdrożenia proponowanych działań naprawczych. W szczególności ustalenia stanu faktycznego zostaną ocenione jako bardzo istotne w sytuacji stwierdzenia: braku dokumentacji procedur i zasad, faktu nieprzestrzegania kluczowych mechanizmów kontrolnych, braku nadzoru nad zadaniami, wystąpienia skutków finansowych.

D. PODSUMOWANIE DLA KIEROWNICTA

Audyt przeprowadzony w Urzędzie Gminy w Lesznowoli miał na celu ocenę skuteczności i adekwatności środowiska wewnętrznego oraz struktury organizacyjnej w kontekście realizacji zadań przypisanych dla samorządu gminnego. Oceny dokonano zgodnie z kryteriami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (JSFP). Zakres audytu obejmował analizę zapisów Regulaminu Organizacyjnego, weryfikację przypisanych zadań i odpowiedzialności dla kierownictwa Urzędu, kierowników komórek oraz pracowników, a także szczegółowe badanie zakresów obowiązków trzech referatów: Referatu Planowania i Analiz Budżetu, Referatu Realizacji Budżetu oraz Referatu Dróg i Mostów. Dodatkowo przeprowadzono porównanie zapisów Regulaminu Organizacyjnego Gminy Lesznowola z zapisami Regulaminu Organizacyjnego jednostki porównawczej w celu oceny kompletności przypisanych zadań oraz efektywności struktury organizacyjnej.

W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono istotne nieprawidłowości w organizacji pracy, podziale zadań oraz nadzorze nad kluczowymi procesami finansowymi. Jednym z kluczowych problemów jest brak określonych zasad zastępstw w analizowanych zakresach czynności, co stanowi zagrożenie dla ciągłości działania Urzędu. W przypadku nieobecności kluczowych pracowników nie istnieją jasno określone procedury przejmowania obowiązków, co może prowadzić do opóźnień w realizacji zadań, przerw w obsłudze spraw mieszkańców oraz zakłóceń w funkcjonowaniu Urzędu. Może to stanowić ryzyko niewykonania lub nieprawidłowego wykonania zadań publicznych.

Brak jednoznacznie określonych zasad oraz nieprecyzyjne przypisanie odpowiedzialności w Regulaminie Organizacyjnym prowadzą do chaosu organizacyjnego, niespójnych praktyk

zarządczych i zwiększonego ryzyka błędów decyzyjnych. **Szczególnie widoczne jest to w obszarze planowania i realizacji budżetu, gdzie brak jednoznacznie przypisanych kompetencji skutkuje nieefektywnością całego procesu.** Nieuregulowanie etapu przygotowania budżetu, w tym opracowywania założeń i wytycznych oraz sporządzania projektów uchwał budżetowych, prowadzi do częstych zmian w budżecie, przesunięć środków i problemów z planowaniem inwestycji, co może skutkować opóźnieniami w realizacji projektów oraz nieefektywnym wykorzystaniem środków publicznych. Ponadto, brak obowiązku uzasadniania wniosków budżetowych powoduje, że decyzje dotyczące finansów gminy są podejmowane bez pełnej wiedzy o ich zasadności i skutkach finansowych. To zwiększa ryzyko niecelowego wydatkowania środków oraz podejmowania błędnych decyzji budżetowych, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do nieracjonalnej gospodarki finansowej, nadmiernego wydatkowania środków oraz problemów z realizacją kluczowych inwestycji.

Dalsza analiza wykazała, że brak precyzyjnego określenia kompetencji referatów prowadzi do osłabienia nadzoru nad realizacją budżetu oraz trudności w zarządzaniu dochodami i wydatkami. Nieprecyzyjne zapisy dotyczące kontroli podatkowej, egzekucyjnej, obsługi kasowej oraz sprawozdawczości finansowej zwiększają ryzyko błędów w gospodarowaniu środkami publicznymi, mogą prowadzić do trudności w windykacji należności oraz skutkować niewystarczającymi środkami na realizację podstawowych zadań samorządu. Brak określenia mechanizmów kontroli finansowej oraz jednoznacznych procedur w zakresie raportowania podatkowego może prowadzić do nieskutecznej egzekucji należności, a tym samym osłabienia stabilności finansowej gminy.

Dodatkowo przeprowadzono analizę porównawczą zakresów obowiązków Referatu Planowania i Analizy Budżetu oraz Referatu Realizacji Budżetu w Urzędzie Gminy w Lesznowoli, aby ocenić ich poprawność i kompletność. Celem tej analizy było sprawdzenie, czy zakresy obowiązków obu referatów są jasno określone i czy zapewniają sprawną realizację procesów związanych z zarządzaniem finansami gminy. Porównanie zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Lesznowoli z zapisami Regulaminu Organizacyjnego jednostki porównawczej miało na celu identyfikację różnic w organizacji komórek odpowiedzialnych za finanse, budżet i podatki, a także ocenę efektywności struktury organizacyjnej w obu jednostkach. Analiza wykazała, że w Lesznowoli występują braki w podziale obowiązków oraz przypisaniu zadań finansowych do odpowiednich komórek organizacyjnych, co może prowadzić do nieskutecznego nadzoru nad finansami publicznymi oraz zwiększenia ryzyka błędów w zarządzaniu budżetem.

Nieprawidłowości stwierdzono również w funkcjonowaniu Referatu Dróg i Mostów, który odpowiada za zarządzanie infrastrukturą drogową w gminie. Wykazano, że w zakresie jego funkcjonowania występują rozbieżności w przypisaniu zadań oraz brak precyzyjnych regulacji dotyczących zarządzania drogami i mostami. W porównaniu z jednostką benchmarkową, w Lesznowoli brakuje jednoznacznie określonych procedur dotyczących organizacji ruchu oraz administrowania miejscami parkingowymi. Nieprecyzyjne przypisanie kompetencji między stanowiskami może prowadzić do problemów z egzekwowaniem odpowiedzialności oraz skutecznością realizacji powierzonych zadań.

Podsumowując, nieprawidłowości w strukturze organizacyjnej oraz brak precyzyjnych regulacji w zakresie planowania i realizacji budżetu prowadzą do szeregu negatywnych konsekwencji, w tym: zakłóceń w funkcjonowaniu Urzędu oraz brak ciągłości działania i nieefektywnego zarządzania budżetem, zwiększonego ryzyka błędów w wydatkowaniu środków publicznych, co może skutkować ich niecelowym lub nieracjonalnym wykorzystaniem, trudności w nadzorze nad dochodami i wydatkami, co prowadzi do osłabienia stabilności finansowej gminy, a także spadku jakości zarządzania oraz utraty zaufania mieszkańców do funkcjonowania administracji samorządowej. Natychmiastowe wdrożenie działań naprawczych oraz doprecyzowanie zapisów w dokumentach regulujących funkcjonowanie Urzędu jest kluczowe dla zapewnienia efektywności działania, transparentności finansowej oraz stabilnego i skutecznego zarządzania gminą.

E. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA DOKONANE W TRAKCIE AUDYTU

I. Ocena zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu

Zagadnienia podlegające analizie i weryfikacji:

1. Kompletność w zakresie określania odpowiedzialności kierownictwa, kierowników komórek organizacyjnych oraz pracowników.
2. **Porównanie Regulaminu Organizacyjnego z regulaminem benchmarkowej jednostki** – w celu weryfikacji kompletności przypisanych zadań oraz ich zgodności z najlepszymi praktykami stosowanymi w jednostkach o dobrze zorganizowanej strukturze zarządczej
3. **Analiza zgodności zapisów Regulaminu Organizacyjnego z zakresem czynności pracowników** – identyfikacja ewentualnych rozbieżności oraz luk między regulaminem a rzeczywiście przypisanymi obowiązkami.

4. **Ocena nadzoru nad realizacją zadań** – sprawdzenie, czy w Regulaminie Organizacyjnym jednoznacznie określono:

- obowiązki przełożonych w zakresie nadzoru nad podległymi pracownikami,
- przypisanie kierownikom odpowiedzialności za zadania merytoryczne,
- świadomość pracowników w zakresie nadzoru nad ich pracą.

Ocenę zapisów Regulaminu Organizacyjnego przeprowadzono według stanu na dzień 30.10.2024 r.

1.1. Podział zadań kierownictwa Urzędu według zapisów Regulaminu Organizacyjnego

Analizie poddano **Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy w Lesznowoli**, wprowadzony **zarządzeniem nr 113/2024 z dnia 22 maja 2024 r.**

Regulamin określa m.in.:

1. Organizację wewnętrzną Urzędu.
2. Strukturę organizacyjną Urzędu.
3. Zasady i tryb pracy Urzędu.
4. Zasady dekretowania korespondencji, podpisywania pism, decyzji i innych dokumentów, a także udzielania upoważnień oraz przygotowywania projektów uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta.
5. Organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.
6. Zasady i tryb udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych.
7. Podział zadań i kompetencji **Wójta, Zastępców Wójta, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy oraz kierowników komórek organizacyjnych.**
8. Zadania i kompetencje komórek organizacyjnych.

Zadania kierownictwa Urzędu

Zgodnie z zapisami Regulaminu, do zadań kierownictwa Urzędu (Wójta, Zastępców Wójta, Sekretarza i Skarbnika) należy **nadzorowanie pracy podległych im komórek organizacyjnych.**

Zakres odpowiedzialności kierowników referatów (§ 5 Regulaminu)

Kierownicy referatów odpowiadają za:

- organizację i skuteczność działania podległych im komórek organizacyjnych, a także realizację uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń, decyzji i poleceń Wójta,
- podejmowanie rozstrzygnięć w ramach administracji publicznej zgodnie z upoważnieniami udzielonymi przez Wójta,
- merytoryczną i formalno-prawną poprawność wykonywanych zadań, w tym opracowywanych dokumentów i innych rozstrzygnięć,
- sprawowanie nadzoru nad podległymi pracownikami.

Dodatkowe regulacje dotyczące kierowników i pracowników

Ponadto, zgodnie z Regulaminem:

- kierownicy są bezpośrednimi przełożonymi podległych im pracowników i sprawują nad nimi nadzór,
- pracownicy zajmujący samodzielne stanowiska pracy ponoszą odpowiedzialność przed bezpośrednim przełożonym,
- samodzielne stanowiska mogą być tworzone zarówno w ramach referatów, jak i poza ich strukturą,
- w przypadku nieobecności kierownika, w komórkach organizacyjnych, w których nie wyznaczono etatowego zastępcy, jego obowiązki przejmuje wyznaczony pracownik biura lub referatu,
- strukturę zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych określa Wójt.

Podział zadań kierownictwa Urzędu oraz jego powiązanie z Regulaminem Kontroli Zarządczej

W Urzędzie obowiązuje również **Regulamin Kontroli Zarządczej**, wprowadzony **zarządzeniem nr 6/UG/2011 Wójta Gminy Lesznów** z dnia 29 kwietnia 2011 r..

Zgodnie z jego zapisami, dla standardu „Środowisko wewnętrzne” przypisano zadanie „**Struktura organizacyjna**”, w którym określono, że:

- struktura organizacyjna jest ustalana w regulaminie organizacyjnym jednostki i dostosowana do zmieniających się warunków działania, celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności powinien być **przejrzysty i spójny**,

- kierownicy **na bieżąco aktualizują zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności** podległych im pracowników.

Ponadto w **§ 10 Regulaminu Kontroli Zarządczej** wskazano, że organizacja jednostki powinna zapewniać realizację wszystkich celów i zadań poprzez przypisanie ich do konkretnych stanowisk i pracowników.

Wdrożenie tego standardu opiera się na:

1. **opracowaniu i aktualizowaniu Regulaminu Organizacyjnego**, który odzwierciedla rzeczywisty zakres zadań realizowanych przez jednostkę,
2. **opracowaniu i bieżącej aktualizacji zakresów obowiązków** dla wszystkich pracowników, precyzyjnie określających ich odpowiedzialność i uprawnienia.

Podział zadań i kompetencji w kierownictwie Urzędu

W rozdziale VII Regulaminu Organizacyjnego określono podział zadań i kompetencji **Wójta, Zastępców Wójta, Sekretarza, Skarbnika oraz kierowników komórek organizacyjnych**.

Wójt Gminy (§ 33)

Wójt sprawuje **bezpośredni nadzór** nad:

- Zastępcami Wójta,
- Sekretarzem,
- Skarbnikiem,
- Audytorem Wewnętrznym,
- Wieloosobowym Stanowiskiem ds. Kontroli Wewnętrznej,
- Pełnomocnikiem ds. Profilaktyki Uzależnień,
- Inspektorem Ochrony Danych Osobowych,
- Pełnomocnikiem ds. Ochrony Informacji Niejawnych,
- Gminnym Komendantem ds. Ochrony Przeciwpozarowej,
- Urzędem Stanu Cywilnego,
- Referatem Dróg i Mostów,
- Referatem Przygotowania i Realizacji Inwestycji.

W związku z tym **Wójt ponosi odpowiedzialność** za:

- kierownictwo nad ścisłym kierownictwem Urzędu,
- nadzór nad **sześcioma samodzielными stanowiskami pracy**,
- nadzór nad **trzema komórkami organizacyjnymi**.

Zadania Wójta

Obowiązki Wójta obejmują m.in.:

- podejmowanie **decyzji majątkowych** (podpisywanie umów, zaciąganie zobowiązań),
- podejmowanie **decyzji niemajątkowych** związanych z bieżącą działalnością Gminy,
- **koordynację przygotowań i realizacji budżetu**.

W zakresie **organizacji pracy Wójta**:

- udziela upoważnień pracownikom do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu,
- sprawuje funkcję **zwierzchnika służbowego** wobec pracowników Urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- zatwierdza zakresy uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności pracowników,
- wydaje **zarządzenia** dotyczące regulaminów wewnętrznych Urzędu.

Pierwszy Zastępca Wójta (§ 34)

Sprawuje **bezpośredni nadzór** nad:

- **Referatem Ochrony Środowiska i Rolnictwa,**
- **Referatem Gospodarki Odpadami Komunalnymi,**
- **Referatem Urbanistyki i Planowania Przestrzennego,**
- **Referatem Gospodarki Komunalnej,**
- **Referatem Innowacji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych.**

Do jego obowiązków należy:

- kontrolowanie prawidłowego wykonywania zadań przez podległych pracowników,
- dokonywanie **okresowej oceny** podległych pracowników,

- dekretowanie korespondencji w przypadku nieobecności Sekretarza lub Zastępcy Wójta.

Zastępca Wójta (§ 35)

Sprawuje **bezpośredni nadzór** nad:

- Referatem Zamówień Publicznych,
- Referatem Promocji i Komunikacji z Mieszkańcami,
- Referatem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

Jego zadania obejmują:

- kontrolowanie prawidłowego wykonywania obowiązków przez podległych pracowników,
- dokonywanie **okresowej oceny** podległych pracowników.

Sekretarz Gminy (§ 36)

Do jego kompetencji należy **zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu** poprzez organizację pracy i nadzór nad dyscypliną pracy.

Sprawuje **bezpośredni nadzór** nad:

- Referatem Spraw Obywatelskich, Ewidencji i Dowodów Osobistych,
- Referatem Spraw Organizacyjnych i Pracowniczych,
- Biurem Rady Gminy.

Ponadto Sekretarz kieruje bezpośrednio pracą podległych komórek organizacyjnych w przypadku braku kierownika referatu oraz nadzoruje realizację przypisanych zadań.

Skarbnik Gminy (§ 37)

Sprawuje **bezpośredni nadzór** nad:

- Zastępcą Skarbnika Gminy,
- Referatem Realizacji Budżetu,

- **Referatem Planowania i Analiz Budżetu,**
- **Referatem Realizacji Podatków i Opłat,**
- **Referatem Kontroli Podatkowej i Egzekucji.**

Do jego obowiązków należy **kontrola prawidłowego wykonywania zadań** przez podległych pracowników w zakresie finansów publicznych oraz nadzorowanie ich działalności.

Zastępca Skarbnika Gminy (§ 60)

Podlega **bezpośrednio Skarbnikowi Gminy** i w przypadku jego nieobecności przejmuje jego obowiązki.

Odpowiada także za **kierowanie pracą Referatu Realizacji Budżetu.**

Analiza zakresu zadań kierowników komórek organizacyjnych oraz podziału odpowiedzialności w Urzędzie Gminy

W § 38 Regulaminu Organizacyjnego określono zakres obowiązków kierowników komórek organizacyjnych. Do ich głównych zadań w zakresie organizacji pracy należą m.in.:

- organizacja pracy oraz wdrażanie działań korygujących w celu poprawy jej jakości,
- podział zadań pomiędzy pracowników, opracowywanie i bieżąca aktualizacja zakresów uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności służbowej,
- nadzór nad pracą podległych pracowników, wydawanie poleceń służbowych oraz kontrola realizacji powierzonych zadań,
- aktualizowanie i przedstawianie Sekretarzowi propozycji zmian Regulaminu w zakresie działania referatu/biura,
- organizowanie zastępstw na czas nieobecności pracowników.

Dodatkowo, w § 39 Regulaminu wskazano, że do wspólnych zadań realizowanych przez wszystkich pracowników należy wykonywanie obowiązków wynikających z zakresu uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności służbowej. Pracownicy zobowiązani są również do współpracy w celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji, co ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej i terminowej realizacji zadań Urzędu.

Podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy kierownictwo Urzędu a poszczególne komórki organizacyjne, określony w Regulaminie, powinien zapewniać zgodność z celem kontroli zarządczej wskazanym w art. 68 ustawy o finansach publicznych, tj. efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz prawidłową realizację zadań.

Na podstawie przeprowadzonej analizy audytorzy ustalili, że przypisanie nadzoru nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Wójtowi i jego zastępcom jest przejrzyste, a jego przestrzeganie powinno zapewnić skuteczną i efektywną komunikację w Urzędzie, co stanowi również jeden z kluczowych celów kontroli zarządczej. Kierownicy komórek organizacyjnych posiadają delegowane uprawnienia do kierowania i nadzorowania zgodnie ze standardem kontroli zarządczej A.4. – **Delegowanie uprawnień.**

Zapisy Regulaminu Organizacyjnego spełniają także wymagania kontroli zarządczej w zakresie dokumentowania systemu.

Szczegółowy podział zadań i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami:

- **Regulamin Organizacyjny (§ 9)** – szczegółowe kompetencje i odpowiedzialność pracowników określają zakresy uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności, które są opracowywane przez bezpośrednich przełożonych,
- **Regulamin kontroli zarządczej (standard Środowisko wewnętrzne – Delegowanie uprawnień)** – zakres powierzonych uprawnień w odniesieniu do gospodarki finansowej jest precyzyjnie określony w imiennych upoważnieniach. W przypadku decyzji o istotnym wpływie finansowym lub majątkowym stosowana jest zasada pisemności.

W ramach analizy przeprowadzono szczegółowy przegląd zakresów uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności dla trzech wybranych referatów:

- **Referat Dróg i Mostów** – podlegający bezpośrednio Wójtowi Gminy,
- **Referat Planowania i Analiz Budżetu** – podlegający Skarbnikowi Gminy,
- **Referat Realizacji Budżetu** – podlegający Zastępcy Skarbnika.

Podsumowując, struktura organizacyjna i podział zadań określone w Regulaminie Organizacyjnym zapewniają zgodność z kontrolą zarządczą w zakresie delegowania uprawnień oraz dokumentowania systemu. Jednakże, jak wykazano w analizie, w niektórych obszarach brak jest precyzyjnego przypisania obowiązków, co może skutkować nieefektywną realizacją niektórych procesów oraz ograniczonym nadzorem nad nimi.

Wnioski z analizy Regulaminu Organizacyjnego oraz podziału zadań

1. Regulamin Organizacyjny określa podstawowe zadania i odpowiedzialność kierownictwa oraz pracowników

- Dokument precyzyjnie reguluje strukturę organizacyjną Urzędu, podział kompetencji, zasady pracy oraz nadzór nad jednostkami organizacyjnymi.
- Podział obowiązków pomiędzy Wójta, jego zastępców, Sekretarza i Skarbnika jest klarowny i zapewnia podstawowy nadzór nad funkcjonowaniem Urzędu.

2. Brak szczegółowego przypisania niektórych obowiązków może prowadzić do nieefektywnej realizacji zadań

- Regulamin nie zawiera wystarczających szczegółów dotyczących podziału odpowiedzialności na poziomie stanowisk w niektórych referatach.
- Może to skutkować dublowaniem obowiązków, lukami w zakresie realizacji zadań oraz problemami z nadzorem nad ich wykonaniem.

3. Delegowanie uprawnień jest zgodne z kontrolą zarządczą, ale wymaga uszczegółowienia

- Regulamin spełnia wymogi kontroli zarządczej w zakresie struktury organizacyjnej i delegowania uprawnień.
- Jednak analiza wykazała, że w niektórych obszarach brakuje jasnego przypisania odpowiedzialności na poziomie stanowisk, co może ograniczać skuteczność nadzoru i egzekwowania obowiązków.

4. Zakresy obowiązków pracowników są zgodne z Regulaminem, ale w niektórych przypadkach zbyt ogólne

- W analizowanych referatach zakresy obowiązków pracowników odpowiadają Regulaminowi, jednak nie zawsze precyzyjnie określają ich rzeczywiste zadania.

- Może to prowadzić do niejasności w zakresie podziału kompetencji i odpowiedzialności, a tym samym ograniczać skuteczność realizacji zadań.

5. Brak jednoznacznych procedur dotyczących nadzoru nad kluczowymi obszarami działalności

- Analiza wykazała, że w Regulaminie nie określono szczegółowych procedur dotyczących nadzoru nad planowaniem budżetu, inwestycjami czy organizacją pracy referatów.
- Może to prowadzić do nieefektywnego zarządzania środkami publicznymi oraz ograniczonej kontroli nad realizacją kluczowych działań.

REKOMENDACJE

1. **Doprecyzowanie zakresów obowiązków** – szczegółowe określenie odpowiedzialności pracowników i kierowników, eliminacja niejasności w podziale zadań.
2. **Uszczegółowienie Regulaminu Organizacyjnego** – jednoznaczne przypisanie zadań do referatów, wskazanie mechanizmów nadzoru i kontroli realizacji obowiązków.
3. **Wdrożenie procedur nadzoru** – opracowanie wytycznych dotyczących nadzoru nad budżetem, inwestycjami i kluczowymi działaniami finansowymi.
4. **Optymalizacja współpracy między referatami** – eliminacja dublowania obowiązków, poprawa przepływu informacji i koordynacji działań między jednostkami organizacyjnymi.

1.2. Analiza porównawcza zakresu zadań Referatu Planowania i Analizy Budżetu oraz Referatu Realizacji Budżetu

W poniższej tabeli zestawiono zadania **Referatu Planowania i Analizy Budżetu oraz Referatu Realizacji Budżetu**, aby ocenić ich **poprawność i kompletność**. Celem tej analizy było sprawdzenie, czy zakresy obowiązków obu referatów są jasno określone i czy zapewniają **sprawną realizację procesów związanych z zarządzaniem finansami gminy**.

W kolejnym etapie dokonano **porównania zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Lesznowoli z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w jednostce**

porównawczej. Analiza miała na celu **zidentyfikowanie różnic w organizacji komórek odpowiedzialnych za finanse, budżet i podatki**, a także ocenę efektywności struktury organizacyjnej w obu jednostkach.

Wyniki zestawienia pozwalają określić, czy w Lesznowoli zadania finansowe są przypisane właściwym komórkom, czy istnieją ewentualne **braki w podziale obowiązków**, a także czy struktura organizacyjna wspiera **prawidłową realizację zadań budżetowych i podatkowych**.

Tabela 1: Zadania Referatu Planowania i Analiz Budżetu oraz Referatu Realizacji Budżetu – Urząd Gminy w Lesznowoli.

REFERAT PLANOWANIA I ANALIZ BUDŻETU	REFERAT REALIZACJI BUDŻETU
1) analizowanie wniosków i sporządzanie projektu planu budżetu Gminy, projektu planu Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz projektów ich zmian; 2) informowanie Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych o kwotach dochodów i wydatków zaplanowanych w projekcie budżetu i uchwalonym budżecie oraz o wprowadzonych w nich zmianach; 3) opracowywanie planu dochodów i wydatków zadań zleconych Gminie z zakresu administracji rządowej; 4) współdziałanie z organizacjami finansowymi i urzędami administracji rządowej w zakresie realizacji dochodów (dotacje, subwencje); 5) współpraca z regionalną izbą obrachunkową, urzędami skarbowymi i bankami; 6) przygotowanie wniosków o udzielenie pożyczek, kredytów i obligacji; 7) prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania i rozliczanie inwentaryzacji tych druków; 8) sporządzanie skonsolidowanych sprawozdań finansowych i budżetowych; 9) realizacja Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz innych o podobnym charakterze; 10) rozliczanie delegacji; 11) analiza ekonomiczna Wieloletniej Prognozy Finansowej; 12) przyjmowanie i analizowanie okresowych sprawozdań gminnych jednostek organizacyjnych; 13) monitorowanie i sporządzanie sprawozdań z wykonania budżetu na koniec okresów sprawozdawczych;	1) prowadzenie ksiąg rachunkowych Urzędu; 2) organizowanie i kontrolowanie prawidłowego obiegu faktur oraz innych dokumentów księgowych; 3) dekretowanie dokumentów księgowych Urzędu zgodnie z planem kont; 4) prowadzenie ewidencji syntetycznej i analitycznej dochodów i wydatków bieżących i inwestycyjnych; 5) księgowanie Funduszu Świadczeń Socjalnych, sum depozytowych i zadań zleconych; 6) sporządzanie i przekazywanie przelewów bankowych; 7) prowadzenie ewidencji wartościowej mienia Gminy oraz jego ubezpieczenia; 8) rozliczanie inwentaryzacji; 9) prowadzenie rejestru sprzedaży i zakupów, ewidencji podatku należnego VAT, sporządzanie miesięcznych deklaracji podatkowych VAT, JPK VAT i wystawianie faktur; 10) prowadzenie spraw placowych pracowników Urzędu, w tym wydawanie zaświadczeń o wynagrodzeniu; 11) sporządzanie list płac, prowadzenie kart wynagrodzeń; 12) prowadzenie rozliczeń z urzędem skarbowym, ZUS, PZU; 13) rozliczanie umów zleceń; 14) prowadzenie i rozliczanie dokumentacji placowej celem rozliczeń emerytalnych i remontowych; 15) naliczanie i rozliczanie zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich; 16) rozliczanie ryczałtów samochodowych;

- | | |
|--|--|
| <p>14) prowadzenie analizy dotyczącej realizacji budżetu Gminy oraz planów finansowych gminnych jednostek organizacyjnych;</p> <p>15) prowadzenie i monitorowanie rozliczeń środków finansowych do dyspozycji sołectw;</p> <p>16) weryfikacja not księgowych obciążających Gminę z tytułu przebywania dzieci w przedszkolach publicznych i niepublicznych na terenie Gminy;</p> <p>17) opracowywanie propozycji planów budżetowych w zakresie działania referatu;</p> <p>18) prowadzenie Rejestru Umów Cywilno-Prawnych</p> <p>19) bieżąca współpraca z gminnymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania;</p> <p>20) sporządzanie deklaracji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;</p> <p>21) przygotowanie rozliczeń do Urzędu Pracy związanych z refundacją poniesionych kosztów;</p> <p>22) sporządzanie sprawozdań do Głównego Urzędu Statystycznego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Izb Rolniczych;</p> <p>23) podawanie do BIP określonych dokumentów finansowych i budżetowych zgodnie z zasadą jawności finansów publicznych;</p> <p>24) wyznaczenie redaktorów wchodzących w skład Zespołu Redakcyjnego Biuletynu Informacji Publicznej, działającego na podstawie odrębnych przepisów.</p> | <p>17) ewidencja i rozliczanie dochodów niepodatkowych oraz egzekucja zaległości;</p> <p>18) prowadzenie monitoringu i egzekucji uiszczania opłat najmu i dzierżawy, kierowanie wezwań do zapłaty oraz przygotowywanie spraw do sądu w celu przekazania radcom prawnym;</p> <p>19) rozliczanie i obsługa transakcji opłacanych kartami płatniczymi z użyciem terminali płatniczych.</p> |
|--|--|

Na podstawie przeprowadzonej analizy audytorzy ustalili, że **zadania Referatu Realizacji Budżetu** zostały określone w **Regulaminie Organizacyjnym w sposób jasny i przejrzysty** oraz są **spójne z obowiązującymi przepisami prawa**. Przypisane kompetencje są precyzyjnie określone, co zapewnia prawidłową realizację zadań referatu.

Natomiast **zadania Referatu Planowania i Analiz Budżetu** w zakresie **planowania budżetu** zostały **sformułowane w sposób niepełny**, a w obszarze **analiz budżetowych w sposób zbyt ogólny**. Brak szczegółowego określenia tych zadań może powodować niepewność co do prawidłowego wykonywania budżetu na etapie jego realizacji.

Regulamin Organizacyjny, jako element **dokumentacji systemu kontroli zarządczej**, powinien stanowić **mechanizm kontroli dostosowany do określonych ryzyk**. Zbyt ogólne przypisanie zadań do danej komórki organizacyjnej może prowadzić do sytuacji, w której **w przypadku konieczności realizacji konkretnego zadania nie będzie możliwe jednoznaczne przypisanie go do właściwej jednostki**.

Ponadto **ogólnikowe zapisy dotyczące przeprowadzania analiz budżetowych** skutkowały **przekazywaniem niepełnych i pobieżnych informacji**, co bezpośrednio wpływa na jakość zarządzania budżetem gminy. **Nieprawidłowa analiza budżetu prowadzi do błędów na etapie jego planowania**, a w konsekwencji do **niezgodnej z zasadami celowości i optymalizacji realizacji wydatków publicznych**.

Taki stan rzeczy miał wpływ na nieprawidłowości dotyczące planowania (opisane w sprawozdaniu z audytu nr 2)) i stwarza zagrożenie dla spełniania standardu kontroli zarządczej w zakresie **ochrony zasobów**, w tym przypadku **środków finansowych gminy**, które mogą być wydatkowane w sposób nieefektywny lub bez odpowiedniego nadzoru. W związku z tym zaleca się **doprecyzowanie zadań Referatu Planowania i Analiz Budżetu w Regulaminie Organizacyjnym**, tak aby jednoznacznie określić jego rolę w procesie planowania i analizy budżetowej, co zwiększy skuteczność kontroli zarządczej i ograniczy ryzyko nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Analiza przeprowadzona w ramach audytu wykazała, że w zakresie planowania budżetu **Referat Planowania i Analiz Budżetu nie realizował kluczowego zadania**, jakim jest opracowanie **założeń**

i wytycznych do projektu budżetu. W Regulaminie Organizacyjnym **nie wskazano odpowiedzialności tej komórki za przygotowanie dokumentów bazowych**, takich jak projekty uchwał oraz uchwały podjęte przez Radę Gminy w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, szczegółowości projektu budżetu oraz materiałów informacyjnych towarzyszących jego przygotowaniu. **Brak tych fundamentalnych elementów spowodował brak jednolitych wytycznych i procedur**, na podstawie których planowane były dochody i wydatki, co w efekcie doprowadziło do licznych błędów oraz konieczności dokonywania częstych zmian w budżecie w trakcie jego realizacji.

Planowanie budżetu musi opierać się na ustanowionych przez kierownictwo założeniach i procedurach – jest to **pierwszy i najważniejszy etap całego procesu**, który determinuje jego prawidłowość. W Gminie Lesznówola planowanie budżetowe odbywało się jednak w sposób **niespójny i nieoparty na jednolitych zasadach**, co skutkowało **nieprawidłowym szacowaniem zarówno dochodów, jak i wydatków**.

Dodatkowo, analiza zapisów Regulaminu wykazała, że **zadania związane z analizą budżetu zostały określone w sposób ogólny i nieprecyzyjny**, co spowodowało, że **monitorowanie realizacji budżetu było niewystarczające**. Brak jednoznacznych wytycznych dotyczących przeprowadzania analiz skutkowało **pobieżnym raportowaniem**, które nie pozwalało na rzetelną ocenę wykonania dochodów i wydatków. Audytorzy stwierdzili, że **brak bieżącego monitorowania stanu finansów gminy prowadził do sytuacji, w której kierownictwo nie miało pełnej wiedzy na temat zagrożeń związanych z wykonaniem budżetu**. W efekcie nie wdrażano działań korygujących na wczesnym etapie, co zwiększało ryzyko niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi.

W toku analizy ustalono również, że brak precyzyjnych zasad przeprowadzania analiz budżetowych skutkowało **niekompletnym raportowaniem wskaźników budżetowych**, a w szczególności:

- **brakiem szczegółowej analizy dochodów i zagrożeń związanych z ich realizacją,**
- **niedostatecznym monitorowaniem wydatków pod kątem potencjalnych oszczędności oraz ryzyka przekroczenia planowanych kwot,**
- **brakiem analizy wskaźnikowej na podstawie sprawozdań budżetowych, w tym wskaźników zadłużenia i płynności finansowej,**
- **ryzyko nieprawidłowego nadzoru nad dotacjami otrzymanymi na realizację zadań zleconych administracji rządowej.**

Brak wskazanych czynności w obowiązках Referatu **doprowadził do sytuacji, w której budżet był realizowany w sposób nieefektywny, bez odpowiedniej kontroli i nadzoru.** W konsekwencji **zagrożona została zasada celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych**, co stanowi naruszenie art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem audytorów, **pominięcie tych kluczowych elementów planowania i analizy budżetu w zapisach Regulaminu było bezpośrednią przyczyną nieprawidłowości w zarządzaniu finansami gminy.** W efekcie decyzje budżetowe podejmowane były **na podstawie niepełnych lub błędnych danych**, co prowadziło do braku realnej kontroli nad sytuacją finansową gminy oraz niemożności szybkiego reagowania na zagrożenia. Taki stan rzeczy **zwiększał ryzyko niewłaściwego zarządzania zasobami finansowymi**, co stanowi **nie tylko naruszenie standardów kontroli zarządczej, ale także poważne zagrożenie dla stabilności finansowej jednostki.**

Na podstawie przeprowadzonych audytów dotyczących **planowania budżetu, dokonywania zmian w nim oraz środowiska wewnętrznego**, w tym **struktury organizacyjnej w zakresie planowania i realizacji wydatków**, potwierdzono, że **brak aktualnych i precyzyjnych procedur budżetowych w Gminie Lesznówola doprowadził do istotnych nieprawidłowości w procesie planowania oraz znacząco ograniczył nadzór Wójta nad wydatkami.**

Procedury budżetowe stosowane w Gminie są **przestarzałe, niedostosowane do obecnej struktury organizacyjnej oraz rzeczywistych potrzeb jednostek**, co skutkowało **brakiem spójności, racjonalności i terminowości w przygotowywaniu budżetu.** Brak jednoznacznych i kompleksowych regulacji spowodował, że kierownicy jednostek **nie przestrzegali zasad gospodarności i celowości** przy wnioskowaniu o środki, co prowadziło do **nieefektywnego i nieuzasadnionego wydatkowania funduszy publicznych.**

Nieprawidłowości te skutkowały **koniecznością częstych zmian w budżecie oraz brakiem narzędzi do skutecznego monitorowania i kontroli wydatków**, co bezpośrednio wpłynęło na **niedostateczny nadzór nad finansami Gminy.** W efekcie **zwiększyło to ryzyko naruszenia zasad celowości, gospodarności oraz efektywności zarządzania środkami publicznymi**, co stanowi istotne zagrożenie dla stabilności finansowej jednostki.

Analiza porównawcza

Audytorzy przeprowadzili analizę porównawczą zapisów **Regulaminu Organizacyjnego Gminy Lesznówola** w zakresie zadań referatów finansowych:

- Referatu Planowania i Analiz Budżetu,
- Referatu Realizacji Budżetu,
- Referatu Realizacji Podatków i Opłat,
- Referatu Kontroli Podatkowej i Egzekucji,

z zapisami **Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wiśle**.

Gmina Wisła, położona w powiecie cieszyńskim, jest jednostką samorządu terytorialnego **około trzykrotnie mniejszą od Gminy Lesznówola pod względem liczby mieszkańców**, a jej budżet po stronie wydatkowej w 2024 roku wyniósł **około 130 mln zł**. Pomimo różnicy w skali obu jednostek, **zakres realizowanych zadań w obszarze finansów, podatków i rachunkowości jest tożsamy**, co pozwala na skuteczne porównanie sposobu organizacji pracy i podziału obowiązków w obu urzędach.

Analiza zapisów Regulaminu Organizacyjnego **obu jednostek samorządowych** wykazała istotne różnice w podejściu do **zarządzania zadaniami finansowymi oraz organizacji pracy komórek finansowych**. W Wiśle stosowany jest **szczegółowy podział zadań na stanowiska**, co pozwala na lepszą kontrolę i specjalizację pracowników. W Gminie Lesznówola natomiast **zadania zostały przypisane do czterech referatów**, co zapewnia większą elastyczność, lecz jednocześnie może prowadzić do mniejszej precyzji w określaniu odpowiedzialności i nadzoru nad poszczególnymi działaniami.

W kolejnych częściach raportu przedstawiono szczegółowe różnice w organizacji pracy komórek finansowych oraz ich wpływ na efektywność zarządzania budżetem i finansami gminy.

Porównanie zakresów zadań działów finansowych w Gminie Lesznówola i jednostce porównawczej

Analiza zakresów zadań działów finansowych oraz zapisanych w nich obszarów planowania i wykonania budżetu w Gminie Lesznówola i jednostce porównawczej wykazała istotne różnice w organizacji pracy oraz sposobie podziału obowiązków.

W jednostce porównawczej zastosowano szczegółowy podział na stanowiska oznaczone symbolami FN1–FN17, gdzie każde stanowisko ma jasno określone obowiązki. Taka struktura organizacyjna charakteryzuje się wysokim poziomem specjalizacji, szczegółową kontrolą nad procesami finansowymi oraz naciskiem na sprawozdawczość i nadzór.

W Gminie Lesznówola natomiast funkcjonuje bardziej ogólny model, w którym zadania związane z finansami zostały podzielone pomiędzy cztery referaty:

- **Referat Realizacji Budżetu,**
- **Referat Planowania i Analiz Budżetu,**
- **Referat Realizacji Podatków i Opłat,**
- **Referat Kontroli Podatkowej i Egzekucji.**

Podział kompetencji następuje na poziomie referatów, co zapewnia większą elastyczność, jednak może powodować mniejszą precyzję w przypisaniu odpowiedzialności oraz ograniczoną kontrolę nad poszczególnymi zadaniami.

Różnice w podejściu do organizacji pracy

W regulaminie organizacyjnym jednostki porównawczej wskazano, że Referat Finansowy koncentruje się na:

- Szczegółowym dokumentowaniu wykonania budżetu, kontroli podatkowej i windykacji,
- Rozbudowanej księgowości, w tym rozliczeniach projektów unijnych oraz sprawozdawczości budżetowej,
- Ścisłej współpracy z systemami rejestrów państwowych w zakresie podatków lokalnych,
- Zapewnieniu wsparcia dla Skarbnika oraz zastępstw między stanowiskami,
- Szczegółowej ewidencji majątku gminy, w tym ubezpieczeń i inwentaryzacji.

W Gminie Lesznówola zadania te zostały rozdzielone pomiędzy cztery referaty:

- **Referat Planowania i Analiz Budżetu** odpowiada za Wieloletnią Prognozę Finansową, analizę dochodów i wydatków oraz współpracę z instytucjami zewnętrznymi,
- **Referat Realizacji Budżetu** nadzoruje realizację dochodów i wydatków, prowadzi ewidencję księgową oraz rozliczenia budżetowe,
- **Referat Realizacji Podatków i Opłat** prowadzi ewidencję podatników oraz dokonuje wymiaru podatków,
- **Referat Kontroli Podatkowej i Egzekucji** odpowiada za egzekwowanie podatków, kontrolę podatkową i nadzór nad windykacją należności.

Podział na referaty w Gminie Lesznówola może umożliwiać bardziej elastyczne zarządzanie finansami, **jednak brak jednoznacznie przypisanych zadań do konkretnych stanowisk może prowadzić do niejasności w zakresie odpowiedzialności oraz ograniczonego nadzoru nad realizacją budżetu i kontrolą podatkową.**

Analiza porównawcza organizacji zadań finansowych w Gminie Lesznówola i jednostce porównawczej:

Szczegółowa analiza wykazała istotne różnice w organizacji pracy oraz przypisaniu odpowiedzialności za zadania finansowe w Gminie Lesznówola i jednostce porównawczej.

Podobieństwa:

Obie jednostki realizują kompleksowe zadania księgowe i podatkowe, w tym kontrolę należności oraz ich egzekucję. W obu systemach organizacyjnych uwzględniono konieczność prowadzenia inwentaryzacji i ewidencji mienia. Ponadto prowadzenie spraw płacowych, rozliczeń składek oraz zobowiązań wobec ZUS i Urzędu Skarbowego jest istotnym elementem w obu urzędach.

Kluczowe różnice:

Jednostka porównawcza stosuje **szczegółowy podział na stanowiska oznaczone symbolami FN1–FN17**, gdzie każde z nich ma jasno określone obowiązki. Takie rozwiązanie sprzyja wyższej specjalizacji, skuteczniejszej kontroli oraz precyzyjnemu przypisaniu odpowiedzialności za konkretne

zadania. **Gmina Lesznów** podzieliła zadania finansowe na cztery referaty, co zapewnia większą elastyczność, ale prowadzi do mniej precyzyjnego podziału odpowiedzialności i ograniczonego nadzoru.

Podstawowa różnica w organizacji pracy polega na tym, że jednostka porównawcza stosuje szczegółowy podział obowiązków – każde zadanie przypisane jest do konkretnego stanowiska, co zapewnia wysoki poziom specjalizacji i skuteczniejszą kontrolę. W Gminie Lesznów zadania zostały zgrupowane w referatach, co zwiększa elastyczność, ale jednocześnie ogranicza precyzję w przypisaniu odpowiedzialności za konkretne działania.

Zadania uwzględnione w jednostce porównawczej, a pominięte w Gminie Lesznów:

- **Postępowania dotyczące odpowiedzialności członków zarządu za zaległości podatkowe osób prawnych oraz odpowiedzialności spadkobierców za długi spadkowe.**
- **Postępowania o wpisy na hipotekę przymusową w celu zabezpieczenia zobowiązań.**
- **Planowanie, księgowość, kontrola i sprawozdawczość dotycząca projektów współfinansowanych z budżetu UE i innych środków pomocowych.**
- **Obsługa kasowa, prowadzenie terminali płatniczych, kas fiskalnych oraz dokumentów ścisłego zarachowania.**
- **Raportowanie schematów podatkowych (MDR).**
- **Centralizacja VAT.**

Konsekwencje nieprecyzyjnych regulacji w Gminie Lesznów

Zadania przypisane do realizacji dla obszaru finansów w jednostce porównawczej są bardziej szczegółowe i specjalistyczne, szczególnie w zakresie **kontroli podatkowej, windykacji oraz obsługi projektów unijnych**. W Gminie Lesznów zapisy regulaminowe **nie pozwalają precyzyjnie określić kompetencji referatów**, a co za tym idzie – jednoznacznie wskazać odpowiedzialności za konkretne działania.

Brak jednoznacznych zapisów w regulaminie organizacyjnym Gminy Lesznów powoduje **ryzyko braku realizacji określonych zadań**, ponieważ nie zostały one formalnie przypisane do żadnego referatu. Jak wykazał przeprowadzony audyt w zakresie **środowiska wewnętrznego, struktury organizacyjnej oraz planowania i realizacji wydatków**, stwierdzono **brak jednoznacznych**

procedur i upoważnień, nieaktualne kluczowe dokumenty finansowe i organizacyjne oraz niejasny podział odpowiedzialności. Luki te mogą prowadzić do nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi, a także negatywnie wpływać na efektywność realizacji zadań publicznych.

Nieaktualne regulacje dotyczące planowania budżetu oraz nadzoru nad jego realizacją spowodowały niespójne praktyki i ograniczyły skuteczność podejmowanych decyzji finansowych. **Nieprecyzyjne zapisy regulaminowe mogą powodować niewystarczającą kontrolę nad finansami publicznymi, co z kolei zwiększa ryzyko niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków.**

REKOMENDACJE:

1. **Zaktualizować Regulamin organizacyjny** poprzez jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za kluczowe zadania finansowe, eliminując niejasności kompetencyjne.
2. **Doprecyzować zakres obowiązków referatów w obszarze finansów**, w tym kontrolę podatkową, egzekucję należności, raportowanie podatkowe, obsługę kasową oraz sprawozdawczość finansową.
3. **Wprowadzić szczegółowe procedury nadzoru nad realizacją budżetu i finansów**, co umożliwi lepszą kontrolę nad wydatkami oraz ograniczy ryzyko nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi.
4. **Stworzyć jednolite wytyczne dotyczące planowania budżetu oraz monitorowania jego realizacji**, w tym ustandaryzowane formaty dokumentów i procedury raportowania, co zwiększy transparentność i efektywność zarządzania.
5. **Utworzyć mechanizmy systematycznej aktualizacji przepisów dotyczących finansów publicznych**, aby zapewnić ich zgodność z bieżącymi potrzebami jednostki samorządu oraz wymogami prawnymi.
6. **Przypisać jednoznaczną odpowiedzialność za koordynację procesu budżetowego do konkretnej osoby lub jednostki**, co pozwoli na skuteczniejsze zarządzanie finansami i wdrażanie mechanizmów kontroli zarządczej.

Analiza zakresu zadań Referatu Dróg i Mostów

1. Zakres przypisanych zadań

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Lesznowoli określono zadania realizowane przez **Referat Dróg i Mostów**, obejmujące w szczególności:

1. **Nadzór nad utrzymaniem czystości dróg, ulic i placów na terenie gminy.**
2. **Prowadzenie spraw związanych z użytkowaniem dróg gminnych** zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. **Opracowywanie propozycji modernizacji i utrzymania dróg.**
4. **Nadzór i realizacja:** a) remontów dróg gminnych,
b) oznakowania dróg gminnych,
c) oświetlenia dróg.
5. **Zimowe utrzymanie dróg gminnych i ciągów pieszych.**
6. **Przygotowanie i wydawanie zezwoleń na:** a) umieszczanie reklam w pasach drogowych,
b) lokalizację urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi,
c) prowadzenie robót w pasie drogowym,
d) zajęcie pasa drogowego w przypadku awarii.
7. **Prowadzenie spraw związanych z komunikacją publiczną.**
8. **Wydawanie decyzji i opinii dotyczących lokalizacji zjazdów na drogach gminnych.**
9. **Wydawanie oświadczeń o dostępności dróg prywatnych do dróg publicznych.**
10. **Utrzymanie i montaż tabliczek z nazwami ulic i placów.**
11. **Prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie danych odpowiednim organom.**
12. **Uzgadnianie projektów w zakresie lokalizacji urządzeń niezwiązanych z drogą.**
13. **Okresowe kontrole stanu dróg i obiektów inżynierskich, szczególnie w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego.**
14. **Współpraca z zarządcami dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych.**
15. **Koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych.**
16. **Prowadzenie spraw związanych z usuwaniem pojazdów z dróg gminnych.**
17. **Zarządzanie terenami zielonymi w pasach drogowych, w tym:** a) monitorowanie stanu roślinności,

- b) realizacja pielęgnacji, nasadzeń i wycinek,
- c) nadzór nad umowami z wykonawcami,
- d) prowadzenie dokumentacji gospodarki terenami zielonymi.

18. Przygotowywanie materiałów do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z kompetencjami referatu.

Mimo szerokiego zakresu zadań, **analiza audytorów wykazała istotne luki**, które mogą prowadzić do niepełnej realizacji ustawowych obowiązków gminy.

Braki w zakresie przypisanych zadań dotyczą:

1. **Braku obowiązków w zakresie ochrony przed hałasem komunikacyjnym** – zgodnie z Prawem ochrony środowiska oraz przepisami dotyczącymi dopuszczalnych poziomów hałasu, samorządy powinny prowadzić monitoring hałasu i podejmować działania zaradcze. Brak dedykowanego zadania w regulaminie może prowadzić do **zaniedbań w tym obszarze**.
2. **Braku kompetencji w zakresie infrastruktury komunikacji zbiorowej** – w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wskazano, że **gmina odpowiada za organizację i utrzymanie przystanków**. Brak przypisania tego zadania w regulaminie może skutkować **problemami w rozwoju transportu publicznego**.
3. **Braku obowiązków dotyczących inwestycji w sieci szerokopasmowe** – zgodnie z ustawą o wspieraniu rozwoju usług telekomunikacyjnych, **samorządy mogą uczestniczyć w budowie infrastruktury szerokopasmowej**. Brak tego zadania oznacza, że gmina może **nie angażować się w rozwój cyfrowy**, co w dłuższej perspektywie może osłabić jej konkurencyjność.
4. **Braku kompetencji w zakresie szkód komunikacyjnych** – zgodnie z ustawą o drogach publicznych, **gmina odpowiada za odszkodowania wynikające z niewłaściwego stanu nawierzchni**. Brak wskazania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za te postępowania może powodować **brak reakcji na zgłoszenia mieszkańców i konsekwencje prawne dla gminy**.
5. **Braku obowiązków dotyczących organizacji ruchu drogowego** – w ustawie o drogach publicznych wskazano, że **jednostki samorządowe mają obowiązek opiniowania i organizowania ruchu na administrowanych drogach**. Brak takiego zadania w regulaminie oznacza **ryzyko braku kontroli nad zmianami organizacyjnymi na drogach gminnych**.

Konsekwencje stwierdzonych braków

Brak jednoznacznego określenia odpowiedzialności za powyższe zadania może prowadzić do:

- **braku działań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym**, co może skutkować przekroczeniami norm hałasu w środowisku oraz negatywnym wpływem na jakość życia mieszkańców,
- **nieskoordynowanego zarządzania przystankami komunikacji zbiorowej**, co może wpływać na bezpieczeństwo i funkcjonalność transportu publicznego,
- **braku nadzoru nad rozwojem sieci szerokopasmowych**, co może ograniczać dostęp mieszkańców do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych,
- **utrudnień w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych**, co może skutkować stratami finansowymi dla gminy oraz problemami mieszkańców poszkodowanych w wyniku uszkodzeń pojazdów na drogach,
- **braku skutecznej organizacji ruchu drogowego**, co może prowadzić do chaosu komunikacyjnego i braku spójnej polityki w zakresie bezpieczeństwa drogowego.

Porównanie struktury Referatu z jednostką porównawczą

Audytorzy dokonali analizy porównawczej zapisów dotyczących realizacji zadań w obszarze dróg i mostów w **Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w jednostce porównawczej** oraz **Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Lesznowoli**.

W jednostce porównawczej zadania z tego zakresu zostały przypisane do **Referatu Gospodarczego i Dróg**, natomiast w Lesznowoli realizuje je **Referat Dróg i Mostów**. Oba referaty mają podobny ogólny zakres obowiązków, jednak różnią się szczegółowością przypisanych kompetencji oraz organizacją pracy.

W jednostce porównawczej zadania związane z zarządzaniem infrastrukturą drogową są wyraźnie rozdzielone pomiędzy konkretne stanowiska. Każdy pracownik odpowiada za określony obszar, co pozwala na **precyzyjny nadzór nad realizacją poszczególnych zadań, sprawniejszą kontrolę oraz większą specjalizację pracowników**.

Z kolei w Lesznowoli zadania te zostały przypisane ogólnie do całego referatu, bez szczegółowego rozdzielania kompetencji pomiędzy stanowiska. Może to prowadzić do **braku wyraźnej odpowiedzialności za konkretne obowiązki, ryzyka przeciążenia niektórych pracowników oraz utrudnionej koordynacji działań.**

Ponadto stwierdzono, że w **regulaminie jednostki porównawczej znalazły się obowiązki, które nie zostały uwzględnione w regulaminie Lesznowoli**, a które są istotne dla prawidłowego zarządzania infrastrukturą drogową, m.in.:

- **Organizacja ruchu drogowego** na administrowanych drogach oraz opiniowanie organizacji ruchu na innych drogach – w regulaminie Lesznowoli nie wskazano, kto odpowiada za te zadania.
- **Administrowanie parkingami miejskimi** – brak zapisów w Lesznowoli dotyczących zarządzania miejscami parkingowymi oraz systemem poboru opłat, co może skutkować **brakiem odpowiedzialnej komórki za ten obszar.**

Zdaniem audytorów zapisy Regulaminu w Lesznowoli, dla którego zadania z ww. obszaru zostały wskazane ogólnie dla całego referatu powodują:

- ✓ **mniej specjalizowane pracowników** – pracownicy muszą zajmować się wieloma różnymi zadaniami, co może prowadzić do błędów lub mniejszej efektywności,
- ✓ **ryzyko przeciążenia niektórych pracowników** – brak jasnego podziału obowiązków może powodować, że część pracowników wykonuje więcej pracy niż inni,
- ✓ **większa zależność od wiedzy jednostkowej** – jeśli dany pracownik odejdzie, może być trudniej przekazać jego obowiązki innym.

Podsumowanie

Audytorzy zauważyli, że zapisy Regulaminu Organizacyjnego w **jednostce porównawczej** i w **Urzędzie Gminy Lesznowola** różnią się podejściem organizacyjnym do realizacji zadań.

Podział obowiązków według stanowisk, zastosowany w **jednostce porównawczej**, pozwala na:

- **wysoką specjalizację pracowników**, ponieważ każdy zajmuje się określonym obszarem,

- **precyzyjny i przejrzysty podział obowiązków**, co jednoznacznie wskazuje osoby odpowiedzialne za konkretne zadania,
- **skuteczniejszą kontrolę i nadzór**, co zmniejsza ryzyko braku realizacji zadań lub ich niewłaściwego wykonania,
- **lepszą optymalizację kosztów w dłuższym okresie**, dzięki jednoznacznemu przypisaniu odpowiedzialności za poszczególne procesy.

Ponadto **zapisy regulaminu w jednostce porównawczej** precyzyjnie określają zasady **zastępstw**, co dodatkowo zapewnia ciągłość realizacji zadań i wypełnia standardy kontroli zarządczej.

W **Lesznowoli** zapisy regulaminu są bardziej ogólne – zadania przypisano do całych **komórek organizacyjnych**, a nie do indywidualnych stanowisk. Powoduje to następujące ryzyka:

- brak jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za poszczególne zadania,
- nadmierne obciążenie niektórych pracowników przy jednoczesnym odciążeniu innych,
- możliwość dublowania lub pominięcia niektórych zadań,
- brak wyraźnego rozgraniczenia obowiązków między stanowiskami, co może prowadzić do chaosu organizacyjnego,
- ryzyko pominięcia w regulaminie wszystkich zadań wymaganych przepisami prawa.

Ujęcie podziału zadań na poziomie stanowisk pracy w Regulaminie Organizacyjnym zapewnia realizację celów kontroli zarządczej wskazanych w art. 68 ustawy o finansach publicznych, ponieważ:

- na poziomie zakresów czynności pracowników zadania są precyzyjnie określone, co eliminuje ryzyko pominięcia kluczowych obszarów działalności,
- struktura organizacyjna zostaje uporządkowana i usystematyzowana,
- umożliwia to skuteczny nadzór nad realizacją zadań,
- pozwala na identyfikację obszarów wymagających modernizacji i wprowadzenie innowacji, co przekłada się na poprawę efektywności i jakości realizowanych zadań.

Taki sposób organizacji pracy Urzędu znacząco **ogranicza ryzyko nieprawidłowości** związanych z brakiem nadzoru nad procesem **planowania i realizacji budżetu** oraz ewentualnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych. Przypisanie poszczególnych czynności budżetowych do konkretnych stanowisk pracy powinno **wyeliminować ryzyko nieuwzględnienia**

istotnych elementów procesu budżetowego i zapewnić zgodność z zasadami gospodarności i efektywnego zarządzania finansami publicznymi.

REKOMENDACJE

1. **Doprecyzowanie zakresu zadań** – Należy uzupełnić Regulamin o brakujące zadania wynikające z przepisów prawa, takie jak organizacja ruchu, ochrona przed hałasem, budowa przystanków, postępowania odszkodowawcze i inwestycje w sieci telekomunikacyjne. Pozwoli to na jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za ich realizację.
2. **Podział obowiązków na poziomie stanowisk** – Zaleca się szczegółowe określenie zakresów obowiązków dla poszczególnych pracowników Referatu, co usprawni nadzór nad realizacją zadań i poprawi efektywność pracy. Ograniczy to ryzyko dublowania obowiązków lub ich pomijania.
3. **Aktualizacja regulaminu i procedur** – Konieczne jest dostosowanie wewnętrznych regulacji do aktualnych przepisów i rzeczywistych potrzeb jednostki. Wprowadzenie jasnych procedur ułatwi koordynację działań oraz zapewni przejrzystość w podejmowaniu decyzji.
4. **Wdrożenie mechanizmów kontroli i raportowania** – Należy wprowadzić regularne raportowanie i monitorowanie realizacji zadań, co umożliwi bieżący nadzór i szybką reakcję na pojawiające się problemy. Wprowadzenie systemu okresowych przeglądów pozwoli na skuteczniejszą kontrolę jakości wykonywanych prac.
5. **Optymalizacja planowania budżetowego** – Zaleca się wprowadzenie szczegółowych wytycznych dotyczących planowania budżetu w zakresie inwestycji drogowych, utrzymania dróg i zarządzania zielenią. Precyzyjne określenie priorytetów finansowych pozwoli na efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi.

1.3.Przypisanie realizacji zadań do zakresów czynności pracowników

W celu dokonania oceny zgodności zakresów obowiązków pracowników z zapisami Regulaminu Organizacyjnego oraz ich adekwatności do realizowanych zadań, audytorzy przeprowadzili szczegółową analizę dokumentacji dotyczącej stanowisk pracy w trzech referatach: **Referacie Dróg i Mostów, Referacie Realizacji Budżetu oraz Referacie Planowania i Analiz Budżetu.**

Analiza objęła ocenę kompletności i precyzyjności zapisów w zakresie przypisanych zadań, ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz efektywności organizacyjnej. Szczególną uwagę

zwrócono na przejrzystość podziału obowiązków, zakres odpowiedzialności kierowników referatów, a także na istnienie mechanizmów kontrolnych i zasad współpracy pomiędzy referatami.

Wyniki analizy wskazują na szereg istotnych nieprawidłowości i niedoprecyzowanych zapisów, które mogą negatywnie wpływać na **prawidłowość realizacji zadań, efektywność organizacyjną oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązków służbowych**. Poniżej przedstawiono szczegółowe wnioski dotyczące zakresów obowiązków w poszczególnych referatach.

W trzech wybranych do analizy Referatów łącznie na dzień 31.10.2024 r. pracowało 17 osób. Badaniem objęto **17 pracowników** zatrudnionych w trzech referatach:

1. Referat Dróg i Mostów (8 pracowników):

- kierownik referatu,
- inspektorzy odpowiedzialni za nadzór nad realizacją inwestycji,
- główni specjaliści koordynujący realizację zadań budżetowych w zakresie infrastruktury drogowej.

2. Referat Realizacji Budżetu (6 pracowników):

- kierownik referatu,
- główni specjaliści i starszy specjalista odpowiedzialni za realizację wydatków budżetowych,
- pracownik administracyjny wspierający realizację zadań referatu.

3. Referat Planowania i Analiz Budżetu (3 pracowników):

- kierownik referatu,
- główny specjalista odpowiedzialny za analizowanie wniosków budżetowych,
- inspektor zajmujący się sporządzaniem planów finansowych.

Wykaz pracowników wybranych do próby trzech referatów przedstawia się następująco (na dzień 31.10.2024 r.):

Nazwisko	Imię	Komórka organizacyjna	Stanowisko
Hodyra	Adrianna	Referat Dróg i Mostów	Główny Specjalista
Misiałkiewicz	Anna	Referat Dróg i Mostów	Główny Specjalista
Osińska	Aleksandra	Referat Dróg i Mostów	Inspektor
Pajak	Tomasz	Referat Dróg i Mostów	Inspektor
Pichnej	Karolina	Referat Dróg i Mostów	Kierownik

Romanowski	Stefan	Referat Dróg i Mostów	Główny Specjalista
Sulej	Jacek	Referat Dróg i Mostów	Główny Specjalista
Wawruch	Przemysław	Referat Dróg i Mostów	Główny Specjalista
Brzezińska	Katarzyna	Referat Realizacji Budżetu	Starszy Specjalista
Dziubak-Wysokińska	Renata	Referat Realizacji Budżetu	Główny Specjalista
Goc	Halina	Referat Realizacji Budżetu	Główny Specjalista
Goska	Monika	Referat Realizacji Budżetu	Główny Specjalista
Kuć	Beata	Referat Realizacji Budżetu	Kierownik
Wojnicka	Grażyna	Referat Realizacji Budżetu	Pracownik administracyjny
Kolasa	Emilia	Referat Planowania i Analiz Budżetu	Główny Specjalista
Piotrowicz	Iwona	Referat Planowania i Analiz Budżetu	Inspektor
Wieczorek	Joanna	Referat Planowania i Analiz Budżetu	Kierownik

Ustalenia audytowe dotyczące zakresów czynności:

Referat Realizacji Budżetu

1. Każdy z pracowników posiada zakres czynności.
2. Zakres czynności zawiera datę, podpisy obu stron oraz wskazanie bezpośredniej podległości.
3. Zadania ogólne przypisane pracownikom są zgodne z zapisami Regulaminu Organizacyjnego (§ 39).
4. Zakresy czynności obejmują zadania wskazane dla Referatu w Regulaminie Organizacyjnym (§ 61).

Referat Planowania i Analiz Budżetu

1. Każdy z pracowników posiada zakres czynności.
2. Zakres czynności zawiera datę, podpisy obu stron oraz wskazanie bezpośredniej podległości.
3. Zadania ogólne przypisane pracownikom są zgodne z zapisami Regulaminu Organizacyjnego (§ 39).
4. Zakresy czynności obejmują zadania wskazane dla Referatu w Regulaminie Organizacyjnym (§ 62).

Referat Dróg i Mostów

1. Każdy z pracowników posiada zakres czynności.
2. Zakres czynności zawiera datę, podpisy obu stron oraz wskazanie bezpośredniej podległości.

3. Zadania ogólne przypisane pracownikom są zgodne z zapisami Regulaminu Organizacyjnego (§ 39).
4. Zakresy czynności obejmują zadania wskazane dla Referatu w Regulaminie Organizacyjnym (§ 47).

Przypisanie zadań do zakresów czynności oraz ich sporządzenie zapewnia realizację **standardu kontroli zarządczej** w obszarze dokumentowania systemu oraz środowiska wewnętrznego, w tym **struktury organizacyjnej i delegowania uprawnień**. Jednak, jak wykazano w analizie, zapisy Regulaminu dotyczące zadań z zakresu planowania i realizacji budżetu nie pozwalają na prawidłowe funkcjonowanie tego obszaru, co zostało potwierdzone w **sprawozdaniu z audytu Środowiska Wewnętrznego oraz w sprawozdaniu z audytu Oceny Planowania i Realizacji Wydatków**.

W związku z tym, pomimo zgodności zakresów czynności z Regulaminem Organizacyjnym, nie oznacza to pełnego i prawidłowego przypisania wszystkich zadań do poszczególnych stanowisk, w tym kierowniczych. Braki w precyzyjnym określeniu obowiązków oraz zakresów odpowiedzialności mogą prowadzić do nieefektywnej realizacji zadań oraz ryzyka braku nadzoru nad kluczowymi procesami, w szczególności w zakresie budżetowania i inwestycji drogowych.

REKOMENDACJE

1. **Doprecyzowanie zadań budżetowych** – Należy jednoznacznie przypisać w zakresach czynności odpowiedzialność za planowanie, realizację i analizę budżetu oraz monitorowanie jego wykonania.
2. **Wzmocnienie odpowiedzialności kierownictwa** – Kierownicy referatów powinni mieć jasno określone obowiązki w zakresie nadzoru nad wydatkami oraz kontrolą efektywności realizowanych zadań.
3. **Regularna aktualizacja zakresów czynności** – Wprowadzenie systematycznego przeglądu i dostosowywania zakresów obowiązków do zmian organizacyjnych i prawnych.
4. **Likwidacja luk kompetencyjnych** – Usunięcie niejasności w podziale obowiązków poprzez przypisanie brakujących zadań do konkretnych stanowisk.
5. **Poprawa nadzoru nad kluczowymi procesami** – Zapewnienie pełnej kontroli nad budżetowaniem i inwestycjami poprzez precyzyjne określenie odpowiedzialności na poziomie stanowisk.

II. Ocena zapewnienia ciągłości funkcjonowania Urzędu

Zagadnienie podlegające analizie i weryfikacji

Ciągłość funkcjonowania Urzędu w kontekście zapisów **Regulaminu Organizacyjnego** oraz zakresów czynności pracowników.

Ustalenia z audytu

Zapisy w Regulaminie Organizacyjnym dotyczące zapewnienia ciągłości działalności

W **Regulaminie Organizacyjnym** zawarto następujące postanowienia dotyczące zastępstw i nieobecności:

- **Kierownicy** odpowiadają za organizację i skuteczność działania podległych im komórek organizacyjnych, w tym realizację uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń, decyzji i poleceń Wójta.
- W przypadku **nieobecności kierownika**, w komórkach organizacyjnych, w których **nie ma etatowego zastępcy**, jego obowiązki pełni wyznaczony przez kierownika pracownik biura lub referatu.
- **Kierownicy są odpowiedzialni za organizowanie zastępstwa** na czas nieobecności pracowników.

Zapisy w Regulaminie Kontroli Zarządczej

Zgodnie z § 20 Regulaminu Kontroli Zarządczej:

1. Kontrola zarządcza, zgodnie ze **standardem 12 „Ciągłość działalności”**, polega na zapewnieniu funkcjonowania jednostki w sposób gwarantujący ciągłą realizację jej celów i zadań.
2. Wdrożenie tego standardu obejmuje m.in.:
 - **zapewnienie zastępstw pracowników w przypadku ich nieobecności.**

Analiza zakresów czynności pracowników

Audytorzy przeanalizowali **zakresy czynności 17 pracowników** z trzech wybranych referatów:

- **Referat Dróg i Mostów** – podległy Wójtowi Gminy,
- **Referat Planowania i Analiz Budżetu** – podległy Skarbnikowi Gminy,
- **Referat Realizacji Budżetu** – podległy Zastępcy Skarbnika.

W wyniku analizy stwierdzono, że **żaden z pracowników nie miał wskazanego sposobu zastępowania ani osoby, która go zastępuje.**

Identyfikacja ryzyk

Brak określenia zasad zastępowania pracowników generuje **istotne ryzyko dla ciągłości działalności Urzędu**, a tym samym narusza **standard 12 kontroli zarządczej** („Ciągłość działalności”).

Kluczowe zagrożenia wynikające z tego braku:

- **Brak ciągłości realizacji zadań** w przypadku długotrwałej nieobecności pracownika, co może prowadzić do opóźnień w realizacji obowiązków administracyjnych.
- **Brak zapewnienia efektywności i skuteczności przepływu informacji**, co stanowi naruszenie art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
- **Wzrost ryzyka organizacyjnego**, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych (np. nagła absencja kluczowych pracowników, zwiększona liczba spraw wymagających pilnego rozpatrzenia).
- **Potencjalne naruszenie zapisów ustawy o samorządzie gminnym**, które nakładają na jednostki samorządowe obowiązek realizacji zadań w sposób nieprzerwany i skuteczny.

REKOMENDACJE:

1. **Wprowadzenie obowiązku wskazania zastępstwa w zakresie czynności każdego pracownika**
- Każdy pracownik powinien mieć określoną osobę zastępującą go podczas nieobecności. Zastępstwo powinno być jednoznacznie określone w **zakresie uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności pracownika**.
2. **Doprecyzowanie zasad zastępstw w Regulaminie Organizacyjnym** - Wprowadzenie precyzyjnych zapisów regulujących sposób wyznaczania zastępców dla kierowników referatów oraz innych pracowników Urzędu. Uwzględnienie różnych rodzajów nieobecności (planowanych i nagłych) oraz określenie mechanizmów zapewniających sprawne przejęcie obowiązków.

3. **Wdrożenie procedury formalnego powiadamiania o zastępstwach oraz nadawania odpowiednich uprawnień** - W przypadku planowanych nieobecności kierownicy powinni zgłaszać Sekretarzowi Gminy i pracownikom podległych referatów informacje o wyznaczonych zastępstwach. W sytuacjach nagłych (np. zwolnienie lekarskie) powinna istnieć procedura natychmiastowego wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki.
4. **Przegląd i aktualizacja Regulaminu Kontroli Zarządczej** - Dostosowanie § 20 Regulaminu Kontroli Zarządczej poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania rejestru zastępstw w poszczególnych referatach. Zapewnienie, że wszystkie komórki organizacyjne Urzędu przestrzegają standardu „Ciągłość działalności” poprzez regularną aktualizację schematów zastępstw.
5. **Wprowadzenie mechanizmu kontroli realizacji zastępstw** - Zaleca się, aby Sekretarz Gminy okresowo monitorował i zatwierdzał listę zastępstw we wszystkich komórkach organizacyjnych. Wprowadzenie obowiązku corocznej weryfikacji i aktualizacji zasad zastępstwa w celu dostosowania ich do aktualnych potrzeb Urzędu.

III. Ocena struktury organizacyjnej Urzędu pod kątem zapewnienia wydatkowania środków zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych

Zagadnienia podlegające analizie i weryfikacji

1. **Ustalenie zadań wydziałów/referatów/samodzielnych stanowisk oraz pracowników w zakresie planowania i realizacji wydatków** – na podstawie zapisów Regulaminu Organizacyjnego.
2. **Identyfikacja osób odpowiedzialnych za proces dokonywania wydatków**, weryfikację ich zasadności oraz opisywanie dokumentów źródłowych – na podstawie nadanych upoważnień przez kierownika jednostki oraz zapisów zakresów czynności.
3. **Analiza zakresów czynności i upoważnień pod kątem ich prawidłowości** – weryfikacja podstaw prawnych oraz kompletności zapisów.

Zapisy Regulaminu Organizacyjnego dotyczące procesu planowania i realizacji wydatków

Regulamin Organizacyjny Urzędu wskazuje stanowiska oraz komórki organizacyjne odpowiedzialne za **zadania związane z procesem planowania i realizacji wydatków**.

Kierownicy komórek organizacyjnych są zobowiązani do:

- opracowywania i parafowania wniosków do projektu budżetu Gminy,
- bieżącego monitorowania wykonania planu budżetu w zakresie działalności podległych im biur/referatów.

Jednakże analiza procedur budżetowych obowiązujących w Urzędzie wykazała, że są one **niejednoznaczne, przestarzałe i nie zapewniają prawidłowego przebiegu procesu planowania i realizacji wydatków**. W szczególności:

- **brak jednoznacznie określonych wymogów dotyczących wniosków do projektu budżetu,**
- **brak procedur dotyczących zmian w budżecie,**
- **brak spójnych wytycznych dla jednostek podległych oraz dla poszczególnych referatów Urzędu.**

Pomimo formalnego przypisania odpowiedzialności za planowanie i monitorowanie budżetu kierownikom komórek organizacyjnych, **nieprawidłowości w procedurach budżetowych ograniczają skuteczność realizacji tych zadań**.

Regulamin Organizacyjny wskazuje także na **wspólną odpowiedzialność wszystkich pracowników** za współpracę w zakresie planowania i realizacji budżetu, zgodnie z zakresem realizowanych zadań.

Ponadto w Regulaminie określono, że **wszystkie komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska sporządzające projekty zarządzeń dotyczące przewidywanych zmian w budżecie lub inne skutki finansowe są zobowiązane do uzgodnienia i uzyskania akceptacji Skarbnika Gminy**.

Jednakże **nie wszystkie komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska** posiadają w Regulaminie wyraźnie przypisane zadania związane z przygotowaniem materiałów budżetowych

dotyczących ich obszaru działania. Może to prowadzić do **braku jednoznacznego podziału odpowiedzialności i niepełnej identyfikacji zadań w procesie budżetowym.**

W zakresie zapewnienia ciągłości realizacji zadań finansowych w Regulaminie:

- określono **osoby zastępujące na kluczowych stanowiskach** w razie nieobecności,
- sporządzono **kartę autoryzacji osób upoważnionych do akceptacji wydatków**, obejmującą m.in. Wójta i jego Zastępców.

Jednakże z zapisów Regulaminu nie wynika jednoznacznie, kto jest odpowiedzialny za **przygotowanie procesu planowania budżetu Gminy**, w tym za:

- opracowanie **jednolitych wytycznych budżetowych** dla Urzędu oraz jednostek podległych,
- koordynację i nadzór nad kompleksowym procesem budżetowym.

Regulamin określa zagadnienia związane z **opracowaniem planu budżetowego, informowaniem o przyznanych środkach oraz monitorowaniem realizacji wydatków**, jednak nie definiuje **strategicznego podejścia do koordynacji całego procesu planowania i wykonania budżetu.**

Zakres zadań w procesie planowania i realizacji budżetu zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym

1. Zadania Wójta Gminy

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, Wójt Gminy odpowiada za:

- a) **przygotowywanie projektów uchwał**, w tym uchwały budżetowej i uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej
- b) **podejmowanie decyzji majątkowych** dotyczących zwykłego zarządu mieniem Gminy w granicach udzielonego upoważnienia, w tym podpisywanie umów i zaciąganie zobowiązań,
- c) **koordynację przygotowań i realizacji budżetu**
- d) **gospodarowanie mieniem komunalnym.**

2. Zadania Skarbnika Gminy

Skarbnik odpowiada za:

- a) **planowanie budżetowe** zgodnie z przepisami o finansach publicznych,
- b) **zapewnienie pod względem finansowym prawidłowości umów** zawieranych przez Gminę,
- c) **kontrasygnowanie dokumentów**, stanowiących podstawę do wydatkowania środków finansowych oraz innych zobowiązań majątkowych,
- d) **bieżące kontrolowanie wykonania uchwały budżetowej**,
- e) **przestrzeganie równowagi i dyscypliny budżetowej**,
- f) **nadzorowanie prawidłowej realizacji budżetów jednostek organizacyjnych Gminy**,
- g) **racjonalizację wydatków budżetowych i poszukiwanie źródeł oszczędności**.

3. Zadania kierowników komórek organizacyjnych

Kierownicy komórek organizacyjnych odpowiadają za:

- a) **opracowywanie i parafowanie wniosków do projektu budżetu Gminy** w zakresie działalności referatu/biura,
- b) **sprawdzanie i podpisywanie pod względem merytorycznym dowodów księgowych** pozostających we właściwości referatu/biura,
- c) **bieżące monitorowanie wykonania planu budżetu** w zakresie działania referatu/biura.

4. Wspólne zadania wszystkich pracowników

Do wspólnych zadań realizowanych przez wszystkich pracowników należy:

- a) **współpraca w planowaniu i realizacji budżetu** w zakresie realizowanych zadań.

5. Zadania Zastępcy Skarbnika Gminy

Zastępca Skarbnika Gminy odpowiada za:

- a) **zatwierdzanie dokumentów pod względem formalno-rachunkowym**,
- b) **prowadzenie ewidencji zmian w budżecie** oraz bieżącą analizę wykonania budżetu przez komórki organizacyjne i gminne jednostki organizacyjne,
- c) **sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych organu**,
- d) **opracowywanie propozycji planów budżetowych** w zakresie działania referatu,
- e) **analizę wykorzystania środków budżetowych i pozabudżetowych** oraz innych środków

będących w dyspozycji jednostki,

f) **kontrasygnowanie czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań finansowych.**

6. Zadania Referatu Realizacji Budżetu

Referat Realizacji Budżetu odpowiada za:

a) **prowadzenie ewidencji syntetycznej i analitycznej dochodów i wydatków** bieżących oraz inwestycyjnych.

7. Zadania Referatu Planowania i Analiz Budżetu

Referat Planowania i Analiz Budżetu odpowiada za:

a) **analizowanie wniosków i sporządzanie projektu planu budżetu Gminy**, projektu planu Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz projektów ich zmian,

b) **informowanie Urzędu i jednostek organizacyjnych o kwotach dochodów i wydatków** zaplanowanych w projekcie budżetu, uchwalonym budżecie oraz o wprowadzonych zmianach,

c) **opracowywanie planu dochodów i wydatków zadań zleconych Gminie** z zakresu administracji rządowej,

d) **analizowanie realizacji budżetu Gminy oraz planów finansowych jednostek organizacyjnych**,

e) **opracowywanie propozycji planów budżetowych** w zakresie działania referatu.

Braki w regulacjach dotyczących opracowywania wytycznych do planowania budżetu oraz harmonogramu jego realizacji

Analiza zapisów Regulaminu Organizacyjnego wykazała, że **żaden z referatów ani stanowisk pracy nie ma przypisanego zadania dotyczącego opracowania wytycznych do planowania budżetu oraz harmonogramu realizacji budżetu**. Brak takiego przypisania obowiązków oznacza, że **nie określono jednostki odpowiedzialnej za przygotowywanie corocznych założeń oraz wytycznych do projektu budżetu na każdy rok budżetowy**.

Zagrożenia wynikające z braku wyznaczonej odpowiedzialności

Powyższa luka organizacyjna stanowi istotne ryzyko, ponieważ:

1. **Nie spełnia standardu kontroli zarządczej** w obszarze "**Cele i zarządzanie ryzykiem**", zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
2. **Brak jednolitych wytycznych budżetowych** utrudnia jednostkom organizacyjnym Gminy prawidłowe określenie celów i zadań finansowych na dany rok.
3. **Niejasne zasady planowania budżetowego** mogą prowadzić do niespójności w procesie ustalania priorytetów finansowych oraz alokacji środków.
4. **Utrudnione monitorowanie i ocena realizacji budżetu**, co może skutkować nieefektywnym gospodarowaniem środkami publicznymi.

Związek z kontrolą zarządczą i finansami publicznymi

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza to **ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy**.

Brak jednoznacznego przypisania obowiązku opracowywania wytycznych budżetowych **utrudnia wdrożenie skutecznego systemu kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego oraz jej jednostkach organizacyjnych**. Ponadto **system wyznaczania celów i zadań budżetowych jest jednym z kluczowych elementów kontroli zarządczej**, a brak jasnych zasad jego realizacji może skutkować problemami w monitorowaniu oraz ocenie wykonania budżetu.

Dodatkowo, zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób:

- **celowy i oszczędny,**
- **z zapewnieniem najlepszych efektów z danych nakładów,**
- **w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.**

Brak jednoznacznie określonych zasad dotyczących **wytycznych i harmonogramu budżetu** rodzi ryzyko **niejasnego określenia celów i zadań oraz problemów w ich realizacji**, co może naruszać ten przepis.

Audytorzy stwierdzili, że w Gminie Lesznówola brak jest określonych zasad planowania budżetu i mechanizmów kontroli zarządczej:

1. Brak ustalania i przekazywania wytycznych budżetowych

W Gminie Lesznówola **nie stwierdzono w żadnym roku ustalania i przekazywania jednostkom organizacyjnym wytycznych i założeń do projektów budżetowych**. Brak tych dokumentów oznacza, że **jednostki samorządowe nie otrzymują jednolitych i usystematyzowanych wytycznych dotyczących planowania budżetu**, co może skutkować niespójnościami w planowaniu finansowym oraz problemami w realizacji budżetu.

2. Nieaktualność obowiązujących procedur budżetowych

Wójt Gminy zarządzeniem nr 98/2010 z dnia 25 sierpnia 2010 r. ustanowił procedurę przygotowywania projektu uchwały budżetowej. Jednakże **procedura ta nie zapewnia przejrzystości tworzenia projektu budżetu**, ponieważ:

- jej zapisy są **bardzo ogólne**,
- jej treść jest **nieaktualna**,
- nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących procesu planowania budżetu.

Nieaktualność tej procedury została **stwierdzona w sprawozdaniu z audytu „Ocena planowania oraz dokonywania zmian w zakresie realizacji budżetu”**, co jednoznacznie wskazuje na brak skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze budżetu.

3. Brak przypisania odpowiedzialności za procedury planowania budżetu

Zgodnie z zapisami **Regulaminu Organizacyjnego**, za planowanie budżetu odpowiadają **Skarbnik Gminy oraz Referat Planowania i Analiz Budżetu**. Jednak proces jest **oparty na wewnętrznych zasadach i procedurach**, które:

- nie zostały formalnie określone,
- nie mają przypisanego odpowiedzialnego referatu,
- nie są aktualizowane ani analizowane pod kątem ich skuteczności.

W efekcie **nikt formalnie nie odpowiada za opracowanie, wdrażanie i aktualizację procedur budżetowych**, co prowadzi do braku spójności w procesie planowania finansowego Gminy.

4. Brak precyzyjnych zapisów w uchwale Rady Gminy dotyczącej trybu prac nad budżetem

W Gminie Lesznówola proces planowania budżetu został określony w **uchwale Rady Gminy Lesznówola Nr 550/XLI/2010 z dnia 8 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.**

Jednakże, jak wskazano w **sprawozdaniu z audytu „Ocena planowania oraz dokonywania zmian w zakresie realizacji budżetu”**, uchwała ta **nie określa terminów obowiązujących w toku prac nad projektem budżetu.**

Brak określenia harmonogramu prac stanowi naruszenie **art. 234 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**, który wymaga, aby uchwała w sprawie trybu prac nad budżetem określała **terminy składania materiałów planistycznych, procedury opracowywania projektu budżetu oraz terminy jego przekazywania do organów nadzorczych.**

5. Istotne ryzyko dla terminowego uchwalania budżetu i brak reakcji na ryzyko

Brak określonych **terminów prac nad budżetem**, a także brak przypisania obowiązku aktualizacji procedur budżetowych powoduje **istotne ryzyko dla procesu uchwalania budżetu oraz jego terminowości.**

Dodatkowo:

- **nie zdefiniowano w Gminie mechanizmów reagowania na ryzyko związane z planowaniem budżetu,**
- **nie przeprowadzono analizy ryzyka w obszarze planowania i realizacji budżetu,**
- **nie określono w Regulaminie, kto jest odpowiedzialny za analizę procedur planowania oraz zapewnienie ich aktualności.**

Brak określonej odpowiedzialności za procedury budżetowe oraz brak mechanizmów zarządzania ryzykiem **może prowadzić do nieprawidłowości w planowaniu finansowym, opóźnień w uchwalaniu budżetu oraz problemów w jego realizacji.**

Kierownicy komórek organizacyjnych, zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego, byli odpowiedzialni za **opracowywanie i parafowanie wniosków do projektu**, natomiast **Referat Planowania i Analiz Budżetu** zajmował się ich analizą i sporządzaniem projektów zmian uchwał i zarządzeń. Procedura przygotowania wniosków do projektów uchwał i zarządzeń w Gminie

Lesznówola została opracowana zarządzeniem nr 246/2020 Wójta Gminy Lesznówola z dnia 30 grudnia 2020 r.

Analiza treści ww. zarządzenia wykazała, że **reguluje ono ogólnikowo zasady** sporządzania wniosków o zmiany w uchwale budżetowej, ale **nie nakłada obowiązku ich uzasadniania**. Powoduje to, że **Wójt Gminy, jako organ decyzyjny, nie miał możliwości zweryfikowania zasadności złożonych wniosków**, co zwiększa ryzyko niecelowego, nieoszczędnego i nieterminowego wydatkowania środków publicznych, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Chociaż zapisy w Regulaminie wskazują **podział odpowiedzialności za opracowanie i analizowanie wniosków**, to realizacja tych czynności **nie jest prawidłowa z punktu widzenia celów kontroli zarządczej**, ponieważ **brakuje obowiązku uzasadniania wniosków**. Problem ten wynika z **braku przypisania odpowiedzialności za opracowanie wewnętrznych procedur regulujących ten proces**.

Luka w zapisach Regulaminu wpłynęła negatywnie na realizację procesu planowania i wykonania budżetu, ponieważ **nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za rozpoczęcie cyklu budżetowego**. Stanowi to **naruszenie art. 68 ustawy o finansach publicznych** i oznacza, że obowiązki Wójta w zakresie kontroli zarządczej nie są realizowane prawidłowo, gdyż **brakuje mechanizmów zapewniających zgodność działań z prawem, efektywność, oszczędność i terminowość realizacji budżetu**.

Proces weryfikacji składanych wniosków ograniczał się jedynie do czynności rachunkowych, a zapisy Regulaminu oraz zakresów czynności **nie wymagały uzasadniania składanych wniosków ani określenia sposobu przedstawiania wyliczeń**.

Analiza zapisów zakresów czynności i upoważnień pod kątem procesu dokonywania wydatków

W celu oceny stanu faktycznego **przeanalizowano zakresy obowiązków pracowników Urzędu na stanowiskach kierowniczych oraz pracowników zajmujących się procesem planowania budżetu**.

Analiza wykazała, że **wszystkie osoby pełniące funkcję kierowniczą (Kierownik/Zastępca Kierownika)** miały w swoich zakresach obowiązków wpisane zadania dotyczące udziału w

procesie planowania budżetu oraz odpowiedzialność za zaangażowanie finansowe związane z umowami cywilno-prawnymi w swoim obszarze.

Ponadto kierownicy byli zobowiązani do sprawdzania i podpisywania dokumentów księgowych pod względem merytorycznym. Zastępca Skarbnika miał w zakresie obowiązków wpisany nadzór nad rachunkowością oraz kontrasygnowanie czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych.

Wszystkie analizowane zakresy czynności były standardowe w części dotyczącej zakresu uprawnień i obowiązków pracownika. W kolejnych punktach zawierały zadania wynikające ze specyfiki referatu oraz stanowiska i były podpisane przez pracowników.

Zakresy obowiązków uwzględniały kontrolę merytoryczną dokumentów oraz współpracę w zakresie planowania budżetu dla danego referatu, jednak nie zawierały zapisów dotyczących rozpoczęcia procesu planowania budżetu dla całej Gminy, takich jak:

- opracowanie wytycznych budżetowych,
- metodologia i założenia planowania budżetu,
- koordynacja działań między jednostkami organizacyjnymi,
- sposób uzasadniania wniosków o zmiany w budżecie.

Zadania dotyczące analizowania wniosków do budżetu zostały przypisane do kierownika Referatu Planowania i Analiz Budżetu, jednak nie określono sposobu ich analizy, jej etapów ani uprawnień osoby analizującej do wzywania wnioskodawców do uzupełnienia informacji.

Brak jednoznacznych wytycznych sprawił, że analiza wniosków była de facto czynnością techniczną, polegającą jedynie na sporządzeniu projektu zmiany uchwały budżetowej lub zarządzenia i dołączeniu do niej wnioskowanych zmian bez realnej weryfikacji zasadności finansowej i merytorycznej.

Brak wymogu sporządzania uzasadnień merytorycznych i rachunkowych sprawił, że wnioski składano bez odpowiednich wyliczeń, co uniemożliwiało ich rzetelną ocenę. Oznacza to, że przewidziana w Regulaminie analiza wniosków budżetowych sprowadzała się do prostego ich przetwarzania, bez mechanizmów kontrolnych.

W regulaminie oraz zakresach czynności nie wskazano również obowiązku formalnego potwierdzania dokonanej analizy, np. poprzez adnotację czy podpis analityka. Brak takiego wymogu sprawia, że nie można jednoznacznie określić odpowiedzialności za rzetelność analizy.

Ponadto nie przypisano obowiązku opracowania i bieżącej aktualizacji procedur planowania budżetu do żadnej osoby ani komórki organizacyjnej, co oznacza, że nie zapewniono mechanizmu aktualizacji metodologii budżetowej ani nadzoru nad jej wdrażaniem.

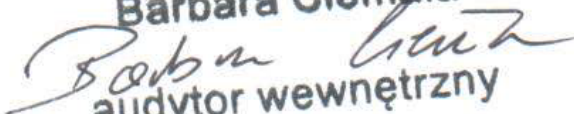
Wnioski z analizy

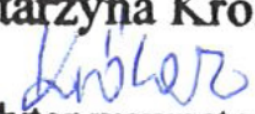
1. Brak obowiązku uzasadniania wniosków o zmiany budżetowe **powoduje, że** decyzje finansowe Gminy są podejmowane bez realnej analizy ich zasadności.
2. Zapisy Regulaminu oraz zakresów czynności są ogólnikowe i nie określają szczegółowych zasad analizy wniosków budżetowych, **co** ogranicza skuteczność nadzoru nad finansami.
3. Proces analizy budżetowej sprowadza się do czynności technicznych, **co** narusza standardy kontroli zarządczej i uniemożliwia prawidłowy nadzór nad operacjami finansowymi.
4. Nie wskazano osoby ani komórki odpowiedzialnej za opracowanie i aktualizację procedur planowania budżetu, **co** prowadzi do braku jednolitych zasad i nieefektywnego zarządzania środkami publicznymi.
5. Brak formalnego potwierdzania dokonanej analizy (np. podpisem czy adnotacją) oznacza brak przypisania odpowiedzialności za jej przeprowadzenie, co może skutkować błędnymi decyzjami budżetowymi.

REKOMENDACJE

1. **Wprowadzenie obowiązku uzasadniania wniosków budżetowych**, zarówno w części merytorycznej, jak i rachunkowej, aby umożliwić rzetelną analizę zasadności wydatkowania środków publicznych.
2. **Sprecyzowanie w Regulaminie zasad analizy wniosków budżetowych**, określenie kryteriów ich oceny oraz uprawnień analityków, aby zapewnić skuteczny nadzór nad procesem planowania i realizacji budżetu.

3. **Wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za koordynację procedur i procesów kontroli zarządczej na poziomie całego Urzędu lub rozważenie utworzenia samodzielnego stanowiska ds. kontroli zarządczej, którego zadaniem byłaby koordynacja, weryfikacja oraz inicjowanie wdrażania procedur i odpowiednich zarządzeń w Urzędzie Gminy.**
4. **Przypisanie odpowiedzialności za przygotowanie i aktualizację procedur budżetowych do konkretnej komórki organizacyjnej, aby zapewnić ich zgodność z obowiązującymi przepisami i standardami zarządzania finansami publicznymi.**
5. **Utworzenie jednolitych wytycznych dotyczących procesu planowania budżetu, co zapewni jego spójność, efektywność i ograniczy ryzyko błędnych decyzji finansowych.**
6. **Wprowadzenie obowiązku formalnego potwierdzania przeprowadzonej analizy wniosków budżetowych (np. podpis osoby analizującej), aby jednoznacznie przypisać odpowiedzialność za rzetelność oceny zgłaszanych zmian budżetowych.**

Barbara Ciemala

audytor wewnętrzny

Katarzyna Królak

audytor wewnętrzny