

## Definiowanie zadań w gminach na przykładzie Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne

Małgorzata Jaremko\*, Oskar Cierpiszewski\*\*

**Streszczenie:** Konieczność definiowania zadań przez jednostki sektora finansów publicznych wynikająca ze standardów kontroli zarządczej stanowi pewne wyzwanie. Z jednej strony zakres zadań poszczególnych gmin określają bezpośrednio przepisy prawa, z drugiej – jednostki mają indywidualne potrzeby i możliwości ich zaspokojenia, działając na podstawie własnych regulacji wewnętrznych i strategii rozwoju. Obowiązek realizacji wszystkich standardów kontroli zarządczej zmusza gminy do przedefiniowania realizowanych zadań z ujęcia ustawowego na zarządcze. Na przykładzie Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne autorzy wskazują jedną z dróg dojścia do zdefiniowania zadań realizowanych przez jednostkę samorządową.

**Słowa kluczowe:** zadania jednostek samorządu terytorialnego, kontrola zarządcza

### Wprowadzenie

Gmina, czyli wspólnota samorządowa (jej mieszkańcy) oraz odpowiednie terytorium, wykonuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: art 1 i 2), za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 11). Działa na rzecz swoich mieszkańców, realizując zadania w zakresie przyznanych przepisami prawa kompetencji, ale równocześnie w zależności od potrzeb i możliwości finansowych.

Z jednej strony gmina funkcjonuje w ściśle określonych ramach prawnych, dotyczących zasad wykonywania zadań, a także sposobu wydatkowania środków, a równocześnie ma znaczną dowolność w sposobie organizacji (ustroju) i stosowanych metodach zarządzania.

Zauważając potrzebę większego ukierunkowania kierowników jednostek sektora finansów publicznych na kwestie związane z zarządzaniem i przygotowując zmiany w ustawie o finansach publicznych, wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Projektodawca uznał, że jednym z podstawowych aspektów kierowania jednostką jest planowanie jej działalności. Kontrola zarządcza jest w założeniu narzędziem obejmującym m.in. zagadnienie formułowania celów i zadań, a następnie sprawdzenie ich realizacji zgodnie z założonymi kryteriami (Uzasadnienie... 2008: 26).

---

\* dr Jaremko Małgorzata – Urząd Gminy Tarnowo Podgórne, ul. Poznańska 115, 62-080 Tarnowo Podgórne, e-mail: kw@tarnowo-podgorne.pl

\*\* mgr Oskar Cierpiszewski – Urząd Gminy Tarnowo Podgórne, ul. Poznańska 115, 62-080 Tarnowo Podgórne, e-mail: sekretarz@tarnowo-podgorne.pl

## 1. Obowiązek definiowania zadań

Konieczność określania zadań, celów i mierników realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych wynika ze standardów kontroli zarządczej ogłoszonych przez Ministra Finansów.

Pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzono Ustawą z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w miejsce terminu „kontrola finansowa”, który był utożsamiany wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy było objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki (Uzasadnienie... 2008: 25).

Na podstawie delegacji zawartej w art. 69, ust. 3 ustawy Minister Finansów wydał 16 grudnia 2009 r. Komunikat nr 23 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzU MF nr 15, poz. 84). Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej (Komunikat nr 23 Ministra Finansów, pkt I.1).

Minister Finansów za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej i jednostce samorządu terytorialnego uznał system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań (Komunikat nr 23 Ministra Finansów, pkt I.2). Elementy te zostały zawarte w grupie B standardów „Cele i zarządzanie ryzykiem”.

Znaczenie tego standardu podkreślili także autorzy obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, stwierdzając w uzasadnieniu do projektu: „Wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów i przygotowywania planów zadań dla działu oraz dla jednostek sektora finansów publicznych, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania tych planów jest warunkiem *sine qua non* właściwego zarządzania jednostką, czyli w konsekwencji efektywnego wykorzystania środków publicznych” (Uzasadnienie... 2008: 26).

Prawidłowe zbudowanie systemu celów, zadań i mierników nie jest zadaniem prostym i wymaga nie tylko znajomości zakresu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, lecz także narzędzi zarządzania (w tym planowania i monitorowania).

## 2. Zadania gmin w świetle przepisów

Zadania, jakie realizują gminy, zostały nałożone odpowiednimi przepisami prawa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowi w art. 163, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (Konstytucja RP: art. 164). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (Konstytucja RP: art. 166).

Już te przepisy wskazują, że działalność gminy wyznaczają wprost obowiązujące przepisy prawa. Uzupełnia te kwestie ustawa o samorządzie gminnym. Dodatkowo realizacja zadań

nałożonych na gminę jest określona w kolejnych ustawach odnoszących się do poszczególnych rodzajów zadań.

Dodatkowo do dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych art. 44 ustawy o finansach publicznych. Tylko zawarta w przepisach prawa kompetencja gminy do realizowania określonych zadań stanowi upoważnienie do dokonywania wydatków<sup>1</sup>.

Z powyższego wynika, że zakres działania gminy obejmuje realizację takich samych zadań, w sposób określony przepisami prawa. Równocześnie jednak każda gmina stanowi indywidualną i niepowtarzalną wspólnotę, na którą składają się jej mieszkańcy i odpowiednie terytorium. Przesądza to o zindywidualizowanym podejściu każdej gminy do sposobu i zakresu realizacji zadań.

### 3. Zadania ustawowe a definiowanie zadań

Wywiązując się z obowiązku spełniania wszystkich standardów kontroli zarządczej, gminy stanęły przed koniecznością nie tylko określenia celów i mierników ich realizacji, lecz także przededefiniowania realizowanych zadań z ujęcia ustawowego na zarządcze, przy zachowaniu spójności z celami. Nie jest to zadanie proste.

Autorzy kompendium *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie* wskazują, że określanie celów i zadań powinno stanowić nieodłączny element działalności, jaką prowadzi organizacja. Jest to również najważniejszy proces kontroli zarządczej oraz istotne kryterium dokonywania jej oceny. Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (*Kontrola...* 2012: 53).

Planując zadania na dany rok, można w szczególności posłużyć się budżetem. Jako plan finansowy budżet obejmuje wszystkie wydatki powiązane ściśle z realizowanymi przez gminę zadaniami. Do pewnego stopnia może stanowić formę planu rzeczowego, jakkolwiek prezentacja danych nie ma układu w pełni zadaniowego, a jedynie oparty na klasyfikacji budżetowej (działy, rozdziały i paragrafy).

Należy odróżniać planowane cele i zadania do realizacji w danym roku od zadań określanych w dokumentach statutowych jednostek (*Kontrola...* 2012: 53). Zadania statutowe mają charakter strategiczny, a zadania określone w budżecie czy planie finansowym – operacyjny. Należy zapewnić pełną zbieżność określonych zadań o charakterze operacyjnym, bieżącym, z celami i zadaniami strategicznymi zawartymi w strategii rozwoju gminy, odnoszącymi się do wszystkich obszarów działania gminy jako całości, oraz w innych dokumentach o charakterze strategicznym.

Ponieważ istotnym składnikiem organizacji gminy jest funkcjonowanie, obok urzędu, jej jednostek organizacyjnych<sup>2</sup>, osobną kwestią jest konieczność objęcia docelowo wszystkich tych jednostek jednym mechanizmem tworzenia celów i zadań. Tylko w ten sposób zostanie określony spójny system dla całego obszaru działania gminy. Takie całościowe podejście jest

---

<sup>1</sup> Zgodnie z obowiązującą jednostki sektora finansów publicznych zasadą „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Zob. np. wyrok WSA w Warszawie (2010).

<sup>2</sup> Rozumianych w artykule jako jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i osoby prawne, z wyłączeniem spółek prawa handlowego.

dotatkowo zgodne z koncepcją dwóch poziomów kontroli zarządczej – poziomu jednostki organizacyjnej (urzędu) i poziomu jednostki samorządu terytorialnego (gminy).

#### 4. Przykład – Urząd Gminy Tarnowo Podgórne

Dążąc do stałego podnoszenia jakości realizowanych zadań, jako kolejne wyzwanie postawiono wypracowanie nowego schematu określania celów i zadań Urzędu Gminy. Założeniem było stworzenie rozwiązania prostego, odzwierciedlającego faktycznie realizowane zadania, zrozumiałego i akceptowanego przez pracowników. Zapewnić to miał udział w określonych etapach projektu pracowników Urzędu Gminy zajmujących stanowiska kierownicze oraz samodzielne.

Do opracowania całego schematu oraz koordynacji prac powołano czteroosobowy zespół w składzie:

- Dorota Błoch, kierownik Wydziału Informacji Publicznej i Obsługi Administracji;
- Oskar Cierpiszewski, sekretarz Gminy;
- Małgorzata Jaremko, kontroler wewnętrzny;
- Wiesława Matkowska, audytor wewnętrzny.

Zespół w trakcie systematycznych spotkań opracował koncepcję zaakceptowaną przez wójta.

**Tabela 1**

Baza zadań Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne

Nr	Zadania strategiczne	Zadania operacyjne
1	2	3
1	Rozwój przestrzenny i infrastrukturalny gminy	Planowanie przestrzenne Zarządzanie nieruchomościami Planowanie i realizacja inwestycji Bieżące utrzymanie infrastruktury Ochrona środowiska Rolnictwo i lasy Rejestry instytucji i infrastruktury
2	Finanse gminy	Pozyskiwanie dochodów Środki zewnętrzne Wydatki na realizację zadań Planowanie i nadzór nad realizacją budżetu
3	Obsługa klienta	Działanie organu administracji publicznej Działanie organu podatkowego Udzielanie informacji Realizacja programów społecznych Interpelacje Organizacja lokalnego transportu zbiorowego
4	Bezpieczeństwo i porządek	Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego Obrona cywilna Zapewnienie porządku i czystości

1	2	3
5	Działalność operacyjna Urzędu	Zarządzanie zasobami ludzkimi Wizerunek gminy i Urzędu Zgodność działań z przepisami prawa Bezpieczeństwo informacji Współpraca z innymi podmiotami Administrowanie i organizacja Urzędu Obsługa księgową Zamówienia publiczne Rejestry

Źródło: Urząd Gminy Tarnowo Podgórne.

W celu opracowania bazy zadań wykorzystano zapisy Regulaminu Organizacyjnego (Zarządzenie nr 247/2012), który zawiera nie tylko wykaz wszystkich komórek organizacyjnych tworzących strukturę organizacyjną Urzędu Gminy, lecz także określenie zadań realizowanych przez te komórki. Ze względu na niejednolite ujęcie tych zadań w Regulaminie w kilku przypadkach konieczne było uzupełnienie powstającej bazy o zadania określone w zakresach obowiązków pracowników. Zadania pogrupowano na dwóch poziomach, wyodrębniając pięć zadań strategicznych i 29 zadań operacyjnych. Podział przedstawiono w tabeli 1.

Ujęte w Regulaminie Organizacyjnym szczegółowe opisy zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne stanowią równocześnie charakterystyki zadań operacyjnych i strategicznych. Podział ujęty w bazie zadań ma charakter wtórny i przekrojowy w porównaniu z zapisami Regulaminu Organizacyjnego. Przykładowo zadanie operacyjne 2.2. „Środki zewnętrzne” realizują trzy komórki organizacyjne. Szczegółowy zakres tego zadania przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2**

Zadanie 2.2. Środki zewnętrzne

Komórki	Zakres zadań
Fundusze Unijne Wydział Infrastruktury Drogowej Wydział Infrastruktury Kubaturowej i Ochrony Środowiska	Koordynacja prawidłowej realizacji, rozliczania i sprawozdawczości projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i programów rządowych Pozyskiwanie informacji o możliwościach finansowania działań w gminie ze środków zewnętrznych Współpraca z kierownikami wydziałów oraz z pracownikami merytorycznymi w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie oraz ich realizacji Informowanie kierowników jednostek organizacyjnych gminy o możliwościach pozyskiwania środków na zadania realizowane w ramach ich działalności Pozyskiwanie i rozliczanie środków zewnętrznych na realizację inwestycji Współpraca z pracownikiem ds. funduszy unijnych w zakresie aplikacji o środki unijne i rządowe oraz realizacji projektów unijnych i programów rządowych Wykonywanie zadań związanych z finansowaniem pochodzącym z Wojewódzkiego i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Źródło: Urząd Gminy Tarnowo Podgórne.

Po tym etapie prac dokonano konsultacji z kierownikami wydziałów oraz pracownikami zatrudnionymi na samodzielnych stanowiskach w celu zweryfikowania i ewentualnego uchwycenia brakujących, a realizowanych przez Urząd Gminy zadań. Zbudowanie pełnej

bazy zadań, wraz z przypisaniem ich do konkretnych komórek organizacyjnych, pozwoliło zidentyfikować wiele zadań, które są realizowane przekrojowo przez kilka komórek organizacyjnych, a osiągnięcie zamierzonego celu wiąże się z ich ścisłą współpracą.

Następnie kierownicy wydziałów i pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach zostali poproszeni o wskazanie propozycji zadań priorytetowych w danym roku budżetowym, odpowiednio w swoim zakresie działania, zgodnie z przyjętą bazą zadań. Zadania priorytetowe to zadania nowe (związane na przykład ze zmianami organizacyjnymi, nałożonymi na gminę nowymi zadaniami, reakcją na pojawiające się zagrożenia), istotne dla działania danej komórki lub niezbędne dla realizacji celów strategicznych gminy, powiązane z uchwalonym budżetem. Lista działań priorytetowych została zweryfikowana przez wójta i zatwierdzona w formie ramowego planu działania na rok 2013.

Łącznie wskazano 38 zadań priorytetowych, do których przypisano mierniki umożliwiające ocenę ich realizacji na koniec roku. Zadania ze względu na ich specyfikę i znaczenie dla działalności Urzędu w danym roku budżetowym zostały dodatkowo objęte bezpośrednim nadzorem zastępców wójta, sekretarza i skarbnika, odpowiednio do ich zakresu kompetencji. Należy tu zaznaczyć, że jest prowadzony również bieżący monitoring zadań „niepriorytetowych” zdefiniowanych w bazie zadań, realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne.

Równoległe prowadzi się prace nad uzupełnieniem systemu budowania zadań o analogiczny system celów i mierników w powiązaniu ze strategią gminy (Uchwała nr LI/483/2009).

Kolejnym etapem – który także jest realizowany – jest włączanie gminnych jednostek budżetowych i instytucji kultury w ten system, aby docelowo objąć nim wszystkie jednostki i ogół zadań realizowanych przez gminę Tarnowo Podgórne.

Podsumowując wyniki kilkumiesięcznej pracy zespołu, można wysunąć kilka wniosków. Przede wszystkim przygotowanie bazy zadań przez specjalnie powołany zespół zapewniło jednolitość spojrzenia i sposobu klasyfikacji, a także objęcie całości zadań realizowanych przez Urząd Gminy. Ponadto przygotowanie bazy zadań ułatwiło kolejny etap – wyznaczenie zadań priorytetowych. Tutaj istotny był udział pracowników, ponieważ najlepiej orientują się w swojej bieżącej pracy, wadze poszczególnych zadań oraz planie finansowym (budżecie) dotyczącym danej komórki. Włączenie kierowników i pracowników samodzielnych oznacza ich większe zaangażowanie w proces zarządzania, odpowiedzialność za realizację zadań oraz osiąganie założonych mierników.

Równocześnie przełożenie ustawowych zadań gminy na system działań priorytetowych powiązany z określaniem celów i mierników ich realizacji, identyfikacją ryzyka oraz monitorowaniem pozwala uznać kontrolę zarządczą za faktyczne narzędzie zarządzania wspomagające osiąganie celów strategicznych.

## **Podsumowanie**

Pomimo wieloletniego, jak wskazano we wstępie, obowiązywania standardów kontroli w sektorze finansów publicznych dopiero wprowadzona ustawą z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kontrola zarządcza i jej włączenie do katalogu czynności, które mogą wiązać się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: art. 18c), oraz objęcie tego obszaru kontrolami skłoniło jednostki samorządu terytorialnego do wdrażania i stosowania standardów kontroli zarządczej, w tym w zakresie definiowania zadań.

Z jednej strony każda gmina jest zobowiązana realizować te same zadania nałożone przepisami prawa, ale równocześnie realizuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dodatkowymi czynnikami różnicującymi sposób wykonywania poszczególnych zadań będą własne możliwości finansowe gminy oraz faktyczne potrzeby mieszkańców i podmiotów gospodarczych działających na jej terenie. Ta różnorodność jest widoczna przede wszystkim w strukturze ponoszonych wydatków oraz strukturze organizacyjnej jednostek gminy czy wydziałów w urzędzie.

Przykład Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne pokazuje, że problematyka budowania struktury zadań nie jest złożona i trudna, wymaga jednak pozytywnego nastawienia, spojrzenia na całość jednostki oraz zaangażowania pracowników.

W artykule pominięto kwestię standardu „5. Misja”, zgodnie z którym należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki (Komunikat nr 23 Ministra Finansów, pkt II.B.5). W przypadku gminy misja wynika wprost z przepisów prawa – art. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców należy do zadań własnych gminy.

Na zakończenie należy zauważyć, że temat niniejszego artykułu został zawężony tylko do gmin, mimo że znaczna jego część ma ogólny charakter. Autorzy nie chcieli jednak bezkrytycznie uogólniać wniosków bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy, chociaż wspólne zasady funkcjonowania gmin, powiatów i województw pozwalają wysunąć przypuszczenie, że podobne mechanizmy można zaobserwować i wdrożyć zarówno w gminach, jak i pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, DzU MF nr 15, poz. 84.
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy* (2012), Ministerstwo Finansów, Warszawa, plik pdf, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp 6.04.2013).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych (2008), druk sejmowy nr 1181, Rada Ministrów, Warszawa, plik pdf, [orka.sejm.gov.pl](http://orka.sejm.gov.pl) (dostęp 6.04.2013).
- Uchwała nr LI/483/2009 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z 30 czerwca 2009 r. w sprawie uchwalenia programu „Strategii Rozwoju Gminy Tarnowo Podgórne”.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2013, poz. 594.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU 2013, poz. 168.
- Ustawa z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wyrok WSA w Warszawie z 4 sierpnia 2010 r. V SA/Wa 739/10, [www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl) (dostęp 6.04.2013).
- Zarządzenie nr 247/2012 Wójta Gminy Tarnowo Podgórne z 18 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne.

### **DEFINING TASKS BY COMMUNITIES. THE CASE OF TARNOWO PODGÓRNE OFFICE**

**Abstract:** Defining tasks by local governments due to internal control standards seems to be a kind of challenge for them. On the one hand the scope of communities' tasks is derived directly from law, on the other – every community has its own individual needs and the ways to meet them, according to their own domestic directives and development strategies.

As all communities are bound to respect and implement internal control standards, they must redefine the tasks they undertake and change their structure from legal to executive. The case of Tarnowo Podgórne Office presented in the article is an example of how the challenge of redefining community tasks can be managed with.

**Keywords:** local government tasks, internal control

**Translated by** Małgorzata Jaremkó