

**Prawne aspekty
organizacji
i funkcjonowania
samorządowych
centrów usług
wspólnych**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych

pod redakcją

Krystiana M. Ziemskiego

Iwony M. Wieczorek

AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Krystian M. Ziemiński – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
61-809 Poznań, ul. Święty Marcin 90
Iwona M. Wieczorek – Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Marcin Szewczak

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

AGENT PR

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016

© Copyright by for this edition Uniwersytet Łódzki

– Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016

Publikacja nieprzeznaczona do sprzedaży

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07572.16.0.K

Ark. wyd. 12,5; ark. druk. 14,125

ISBN 978-83-8088-287-4

e-ISBN 978-83-8088-288-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13

ROZDZIAŁ 1.

Cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych	19
1.1. Wprowadzenie	19
1.2. Cele i skutki utworzenia CUW w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.	21
1.3. Inne korzyści związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych	25
1.4. Ryzyka związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych	26
1.5. Podsumowanie	29

ROZDZIAŁ 2.

Centra usług wspólnych w administracji rządowej	31
2.1. Wprowadzenie	31
2.2. Centrum Usług Wspólnych, działające przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	31
2.3. Wojskowe Oddziały Gospodarcze	34
2.4. Podsumowanie	37

ROZDZIAŁ 3.

Zakres działania samorządowych centrów usług wspólnych	39
3.1. Wprowadzenie	39
3.2. Wielość centrów usług wspólnych na obszarze jednej JST	42

3.2.1.	Kryterium zadań przekazanych do realizacji przez podmioty obsługiwane	43
3.2.2.	Kryterium charakteru i rodzaju podmiotów obsługiwanych	44
3.2.3.	Kryterium podziału danej JST na mniejsze jednostki (obszary)	44
3.2.4.	Inne kryteria	46
3.3.	Katalog zadań możliwych do przekazania w zakresie wspólnej obsługi	47
3.3.1.	Zadania o charakterze administracyjnym	49
3.3.1.1.	Usługi administracyjne	50
3.3.1.2.	Pomoc prawna	52
3.3.2.	Zadania o charakterze finansowym	55
3.3.3.	Zadania o charakterze organizacyjnym	57
3.3.3.1.	Zarządzanie kadrami i płacami	58
3.3.3.1.1.	Czynności z zakresu prawa pracy	60
3.3.3.2.	Obsługa informatyczna	62
3.3.3.3.	Zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych, w tym udzielaniem wspólnych zamówień publicznych	64
3.3.4.	Inne zadania	64
3.3.5.	Zadania o charakterze szczegółowym, wynikającym ze specyfiki danego centrum usług wspólnych	65
3.4.	Podsumowanie	66

ROZDZIAŁ 4.

Określenie podmiotów obsługujących i podmiotów obsługiwanych

67

4.1.	Wprowadzenie	67
4.2.	Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługujących	68
4.3.	Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługiwanych	68
4.4.	Jednostki organizacyjne gminy (powiatu) oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne jako jednostki obsługiwane	70
4.5.	Jednostki organizacyjne gminy (powiatu) oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne jako jednostki obsługujące	74
4.6.	Gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury	79
4.7.	Inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego	81
4.8.	Określenie jednostek obsługujących i obsługiwanych	85
4.9.	Organy jednostek obsługujących	87
4.10.	Podsumowanie	88

ROZDZIAŁ 5.

Procedura powołania (organizacji) samorządowych centrów usług wspólnych

89

5.1.	Wprowadzenie	89
5.2.	Etapy powołania (organizacji) CUW	90
5.2.1.	Inicjatywa powołania CUW	91
5.2.2.	Przygotowanie wstępnej koncepcji powołania CUW	92

5.2.3. Analiza zasadności powołania CUW	93
5.2.3.1. Analiza zakresu wspólnej obsługi	94
5.2.3.2. Zasięg terytorialny funkcjonowania CUW	94
5.2.3.3. Stopniowe (etapowe) tworzenie i optymalizacja CUW	95
5.2.3.4. Planowane korzyści i koszty wprowadzenia CUW	96
5.2.3.5. Harmonogram utworzenia CUW	97
5.2.4. Wstępna akceptacja przez organ uchwałodawczy JST przygotowanej koncepcji powołania CUW	98
5.2.5. Powołanie zespołu do spraw organizacji CUW	101
5.2.6. Przygotowanie projektów niezbędnych dokumentów	103
5.2.7. Uchwała w sprawie powołania CUW	106
5.2.8. Regulacje wewnętrzne CUW	110
5.2.9. Organizacja CUW	113
5.2.10. Inne etapy procedury	114
5.2.11. Zmiana planów finansowych jednostek obsługiwanych	114
5.2.12. Rozpoczęcie działalności CUW	115
5.2.13. Czynności dokonywane po rozpoczęciu działalności CUW	116
5.3. Podsumowanie	119

ROZDZIAŁ 6.

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych

121

6.1. Wprowadzenie	121
6.2. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach związku komunalnego	122
6.2.1. Centrum usług wspólnych w ramach istniejącego związku	124
6.2.2. Centrum usług wspólnych w ramach nowego związku	128
6.2.3. Wybór jednostki zapewniającej wspólną obsługę w ramach związku	129
6.2.4. Podejmowanie uchwał w sprawie wspólnej obsługi w przypadku realizacji tych zadań przez związek komunalny	130
6.3. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach porozumienia samorządowego	133
6.3.1. Dopuszczalność zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi	134
6.3.2. Procedura zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi	138
6.4. Rezygnacja ze współpracy	141
6.5. Podsumowanie	142

ROZDZIAŁ 7.

Finansowo-prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych

143

7.1. Wprowadzenie	143
7.2. Finansowy zakres działania CUW – następstwa ukształtowania zakresu działania CUW wobec rozliczania należności publicznoprawnych	144

7.2.1.	Odpowiedzialność kierowników jednostek obsługujących a odpowiedzialność kierowników jednostek obsługiwanych w świetle regulacji art. 53 u.f.p.	144
7.2.2.	Obowiązki i prawa CUW w zakresie rachunkowości (art. 4 u.r.)	148
7.2.3.	Odpowiedzialność i obowiązki głównego księgowego w świetle regulacji art. 54 u.f.p.	150
7.2.4.	Obliczanie, pobieranie i wpłacanie należności publicznoprawnych (art. 31 O.p.)	154
7.3.	Funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście centralizacji rozliczeń VAT przez jednostki samorządu terytorialnego	155
7.3.1.	VAT w jednostkach samorządu terytorialnego – centralizacja rozliczeń jako system prawnie preferowany	155
7.3.2.	Uchwała NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. – gminna jednostka budżetowa nie jest podatnikiem VAT	158
7.3.3.	Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-276/14 – koniec wątpliwości w zakresie statusu podatkowego jednostek budżetowych	160
7.3.4.	Przepisy regulujące kwestie techniczne, związane z centralizacją rozliczeń VAT w samorządzie	161
7.4.	Obowiązki podatników VAT – potencjalny zakres czynności CUW	163
7.4.1.	Uwagi wstępne	163
7.4.2.	Ewidencyjne obowiązki podatników VAT	163
7.4.3.	Prowadzenie ewidencji VAT	164
7.4.4.	Sporządzenie deklaracji VAT	165
7.4.5.	Przykładowy schemat rozliczania VAT przez JST po centralizacji – zakres spraw, mogących stanowić potencjalne obowiązki CUW na gruncie VAT	167
7.4.6.	Inne okoliczności podlegające ocenie przy projektowaniu optymalnego modelu funkcjonowania CUW.	170
7.5.	Identyfikacja czynności powierzonych CUW na gruncie VAT	170
7.5.1.	Czynności opodatkowane VAT	170
7.5.2.	Wspólna obsługa jednostek organizacyjnych JST zaliczanych do sektora finansów publicznych	172
7.5.3.	Wspólna obsługa gminnych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych.	174
7.6.	Podsumowanie	177

ROZDZIAŁ 8.

Funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych

179

8.1.	Znaczenie nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych dla działalności samorządowych centrów usług wspólnych	179
8.2.	Wyzwania dla samorządowych zamawiających w świetle nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych	180
8.3.	Samorządowe centra usług wspólnych a centralni zamawiający	182
8.4.	Podmioty obsługiwane przez samorządowe centra usług wspólnych a zamawiający korzystający z usług centralnych zamawiających	183
8.5.	Zakres wspólnej obsługi a zakres działania centralnego zamawiającego	183

8.5.1. Scentralizowane działania zakupowe	184
8.5.1.1. Umowa ramowa	185
8.5.1.2. Dynamiczny system zakupów	187
8.5.2. Pomocnicze działania zakupowe	187
8.5.2.1. Zapewnienie infrastruktury technicznej	188
8.5.2.2. Doradztwo dotyczące przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia	189
8.5.2.3. Przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia i przeprowadzanie ich, w imieniu i na rzecz zamawiającego	190
8.6. Centralni zamawiający a udzielanie zamówień wspólnych	191
8.7. Przykłady działalności centralnych zamawiających w administracji rządowej	193
8.8. Tworzenie centralnego zamawiającego	194
8.9. Korzyści związane z działalnością centralnych zamawiających oraz wspólnymi zamówieniami	196
8.10. Podsumowanie	197

ROZDZIAŁ 9.

Funkcjonowanie samorządów centrów usług wspólnych w kontekście działania zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz centrów administracyjnych

199

9.1. Wprowadzenie	199
9.2. Zespół obsługi ekonomiczno-administracyjnej	200
9.3. „Przekształcenie” zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej	203
9.3.1. Analiza dopuszczalności przekształcenia z.o.e.a.	204
9.3.2. Analiza dopuszczalności reorganizacji z.o.e.a. w „zwykłą” jednostkę budżetową	205
9.3.3. Analiza dopuszczalności likwidacji z.o.e.a. i przekazania jej zadań innym podmiotom	207
9.3.4. Analiza dopuszczalności połączenia z.o.e.a. z inną jednostką budżetową	208
9.3.5. Uwagi na gruncie Zasad techniki prawodawczej	208
9.4. Centra administracyjne w obowiązującym stanie prawnym	209
9.5. Podsumowanie	210

Zakończenie	211
Bibliografia	215
Wykaz aktów prawnych	219
Wykaz orzecznictwa	223
O Autorach	225

Wykaz skrótów

Akty prawne

- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r.** – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045)
- K.p.** – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- O.p.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- P.z.p.** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.r.** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.)
- u.s.o.** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)
- uVAT** – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.)

Pozostałe skróty

CUW – centrum usług wspólnych

JST – jednostka samorządu terytorialnego

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Wstęp

Proponowane czytelnikowi opracowanie dotyczy samorządowych centrów usług wspólnych, a zwłaszcza prawnych aspektów ich organizacji i funkcjonowania. Stanowi ono odpowiedź na dawno już dostrzeżoną w praktyce, a ostatnio także przez prawodawcę, potrzebę w tym zakresie. Znalazło to wyraz w regulacji z czerwca 2015 roku¹, obejmującej między innymi możliwość organizowania samorządowych centrów usług wspólnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Potrzeba powoływania tego typu jednostek w odniesieniu do samorządów terytorialnych i ich jednostek organizacyjnych dostrzegana była już dużo wcześniej, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek stopnia podstawowego, a więc gmin. Wielość zadań oraz odpowiadające temu zróżnicowanie form działania jednostek samorządu terytorialnego, idąca za tym możliwość organizowania zadań w zróżnicowanych formach organizacyjno-prawnych, potrzeba powoływania jednostek organizacyjnych bliższych obywatelowi i jego potrzebom, skłaniają do poszukiwania różnych rozwiązań, pozwalających na zapewnienie obsługi powołanych jednostek organizacyjnych w różnych zakresach.

Stworzenie możliwości wspólnej obsługi takich jednostek, jak również wspólnego zaspokajania potrzeb, nie tylko mieszkańców, ale także różnych samorządowych jednostek organizacyjnych, zachęca do poszukiwania form najbardziej efektywnych, a przy tym angażujących możliwie najmniejsze środki, niezbędne do zrealizowania określonych zamierzeń z najlepszym rezultatem. Kwestia ta związana jest chociażby

1 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

z zaopatrzeniem poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, co już wcześniej skłaniało do podejmowania różnego rodzaju prób, zmierzających choćby do dokonywania wspólnych zakupów, np. energii elektrycznej, a także innych usług i towarów niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych, w celu wypełniania zadań zarówno własnych, jak i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Podejmowane uprzednio przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego działania, głównie na podstawie porozumień, spowodowały przyjęcie rozwiązań umożliwiających tworzenie centrów usług wspólnych z wykorzystaniem różnych, przewidzianych prawem form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś związków komunalnych.

Ta ostatnia forma współdziałania wydaje się być szczególnie atrakcyjna dla gmin i powiatów, jako dająca sposobność do tworzenia centrów usług wspólnych i przekazywania na ich rzecz realizacji określonych działań. Możliwość tworzenia związków przez podmioty najbardziej zainteresowane taką formą współpracy, a więc gminy i powiaty, została ostatnio poszerzona przez prawodawcę o związki powiatowo-gminne². Istniejące już związki komunalne o bardzo zróżnicowanym charakterze, posiadają potencjał pozwalający na stosunkowo łatwe zorganizowanie centrów usług wspólnych przy pomocy organów związku. Dodatkowo przewidziana przez prawodawcę możliwość powoływania związków wyłącznie w celu tworzenia centrów usług wspólnych nie tylko rozwiała wątpliwości co do możliwości tworzenia takich związków, ale nadto stworzyła formę zachęty do wspólnego organizowania zadań przez samorządy terytorialne, co w przyszłości zaowocować może rozszerzeniem zakresu zadań przekazywanych do realizacji związkowi.

Elastyczność przepisów dotyczących tworzenia centrów usług wspólnych oraz zakresu możliwych do przekazania im zadań, stwarza dla jednostek samorządu terytorialnego bardzo szerokie perspektywy przyszłych działań. Prawodawca jako jeden z podstawowych celów, dla których powoływane mogą być centra usług wspólnych, wskazał możliwość prowadzenia przez nie spraw o charakterze administracyjnym, a więc typowo usługowym, w zakresie działań organizacyjnych, pomocniczych, wykonywanych zarówno w odniesieniu do organów wykonawczych, jak i uchwałodawczych, jak również do obsługi poszczególnych jednostek organizacyjnych, między innymi urzędów, zakładów i jednostek budżetowych. Celem, dla którego tworzone mogą być centra, są również sprawy finansowe, co ma szczególne znaczenie w kontekście rozliczania przez jednostki samorządu terytorialnego podatków, zwłaszcza podatków po-

2 *Ibidem*.

średnich (VAT). Stwarza to możliwość nie tylko sprawniejszej, bardziej fachowej obsługi rachunkowo-księgowej jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych, ale także sprzyja możliwości ujednolicenia zasad, w oparciu o które prowadzone są rozliczenia, w tym również rozliczenia z fiskusem. Ułatwia to również sprawowanie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno przez regionalne izby obrachunkowe, jak i organy skarbowe, co zaowocować powinno ujednoliceniem orzecznictwa w tym zakresie, a więc ujednoliceniem polityki stosowania prawa na obszarze całego państwa.

Autorzy niniejszego opracowania to doświadczeni praktycy, rozumiejący potrzeby samorządu terytorialnego oraz mechanizm funkcjonowania podmiotów prawa publicznego, zwłaszcza realizujących zadania w zdecentralizowanym państwie prawa. Zaprezentowali oni szerokie spektrum spraw, obejmujące w szczególności określenie celów i skutków utworzenia centrów usług wspólnych. Scharakteryzowali również korzyści płynące z utworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, z jednoczesnym przybliżeniem związanego z tym ryzyka.

Szczególnie szeroko potraktowano kwestie związane z zakresem działania samorządowych centrów usług wspólnych. Wskazano na kryteria, według których można przekazywać zadania do realizacji przez podmioty obsługujące, uwzględniając aspekty związane z doбором przekazywanych zadań. Jednocześnie przybliżono problematykę wykonywania przez centra zadań o charakterze administracyjnym, zwracając uwagę na możliwość świadczenia nie tylko usług administracyjnych, ale także udzielania pomocy prawnej.

Przeanalizowano również możliwości wykonywania zadań o charakterze finansowym, a także organizacyjnym. Pośród zadań organizacyjnych podkreślono szansę na wspólne zarządzanie kadrami i płacami oraz wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy, wspólną obsługę informatyczną, razem zmierzające do ujednolicenia stosowanych systemów, zapewniających spójność ich funkcjonowania, a także wspólnego udzielania zamówień publicznych, bądź też wykonywania pewnych tylko zadań w zakresie udzielania zamówień publicznych na rzecz poszczególnych podmiotów.

Sporo uwagi poświęcono kwestii podmiotowej, związanej z funkcjonowaniem centrów usług wspólnych. Scharakteryzowano podmioty, które mogą być obsługiwane przez centra usług wspólnych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a także wskazano na szczególne zagadnienia związane z funkcjonowaniem obsługi wspólnej w odniesieniu do instytucji kultury oraz innych, zaliczanych do sektora finansów publicznych osób prawnych, tworzonych na podstawie odrębnych ustaw, z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń, tj. przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W opracowaniu znalazł się też cały szereg wskazań o charakterze praktycznym, dotyczących etapu podejmowania decyzji o powołaniu centrów usług wspólnych, jak również decyzji o zakresie przekazanej wspólnej obsługi, jej zasięgu terytorialnym itd. Szczególnie przydatne dla praktyków są również elementy proceduralne, dotyczące utworzenia centrów usług wspólnych, a także ewentualnego „przekształcenia” istniejących jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania dla innych jednostek organizacyjnych w centrach usług wspólnych.

Odrębny rozdział (Rozdział 6) poświęcono możliwości organizowania centrów usług wspólnych w ramach form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Rozważaniami objęto nie tylko możliwość tworzenia związków, bądź przekazywania na rzecz istniejących związków zadań w zakresie organizowania centrów usług wspólnych, ale także wykonywanie tych zadań w zakresie organizowania centrów usług wspólnych, w drodze porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Zagadnieniem wymagającym, zdaniem Autorów, pogłębionych analiz, jest kwestia aspektów organizacyjnych funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych. W szczególności dotyczy to określenia odpowiedzialności kierowników jednostek obsługujących w relacji do odpowiedzialności kierowników jednostek obsługiwanych, a także doprecyzowanie zagadnień, takich jak: obowiązki i prawa CUW w zakresie rachunkowości, zakres obowiązków głównych księgowych, a także ich odpowiedzialności w świetle ustawy o finansach publicznych, i wiele innych, dotyczących zobowiązań publicznoprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków w zakresie VAT. Kwestie te są szczególnie doniosłe z uwagi na linię orzeczniczą, przyjętą przez sądownictwo administracyjne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które rozstrzygnęły wątpliwości dotyczące statusu podatkowego jednostek budżetowych. Wszelkie implikacje, wynikające z ustalenia jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie, znalazły odzwierciedlenie w obszernym opracowaniu dotyczącym czynności powierzonych CUW na gruncie regulacji VAT, a także w określeniu odpowiedzialności kierowników jednostek obsługiwanych w kontekście odpowiedzialności kierowników jednostek obsługujących, wykonujących funkcje CUW.

Zmiany wprowadzone w zakresie prawa zamówień publicznych uwzględnione zostały w jednym z ostatnich rozdziałów, poświęconych w całości funkcjonowaniu samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście znowelizowanej ustawy – Prawo zamówień publicznych. Odrębnie scharakteryzowano możliwość wykonywania zadań z zakresu zamówień publicznych bezpośrednio przez centrum usług wspólnych oraz czynności polegających na wykonywaniu pomocniczych działań

zakupowych, w szczególności takich, jak przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień, ich przeprowadzenie w imieniu i na rzecz zamawiającego, doradztwo dotyczące przeprowadzania i planowania postępowań o udzielenie zamówień itd.

Autorzy opracowania dostrzegli potrzebę uwzględnienia w rozważaniach faktu istnienia takich form współdziałania w zakresie obsługi wspólnej, jak zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej czy centra administracyjne. W opracowaniu dokonano nie tylko oceny poszczególnych form, ale także wskazano na możliwości ich „przekształcenia” w centra usług wspólnych w konsekwencji przyjęcia nowych rozwiązań. Przewidziano możliwość łączenia już istniejących jednostek z tworzonymi centrami usług wspólnych, dostosowania ich do nowych rozwiązań prawnych, a także likwidacji tych instytucji wobec przejścia ich zadań przez CUW.

Opracowanie ma zatem charakter kompleksowy. Podkreślić jednak należy, że ma także charakter pionierski z racji tego, że powstało w momencie istnienia niszy – braku innych opracowań tego typu, jak również orzecznictwa, tak sądowo-administracyjnego, jak i organów nadzorczych. Wobec powyższego nie można wykluczyć, że co do zagadnień szczegółowych, w praktyce przyjęte zostaną rozwiązania odbiegające od wskazanych w niniejszym opracowaniu.

prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński
dr Iwona M. Wieczorek

Rozdział 1

Cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych

Maciej Kietbus

1.1. Wprowadzenie

Możliwość organizowania samorządowych centrów usług wspólnych, zapewniających wspólną obsługę w zakresie m.in. spraw administracyjnych, finansowych i organizacyjnych na rzecz określonych samorządowych jednostek organizacyjnych, została wprowadzona do polskiego systemu prawa samorządowego z dniem 1 stycznia 2016 roku, kiedy to w życie weszły niektóre przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Analizując cele i skutki tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, w pierwszej kolejności należy odwołać się do argumentacji przedstawionej przez inicjatorów przedmiotowej nowelizacji, zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej.

Jednakże już w tym miejscu podkreślić trzeba, iż skutki (zarówno pozytywne, jak i negatywne) utworzenia CUW w danej jednostce samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w sposób wysoce zindywidualizowany. Wynika to z jednej strony z ogromnego zróżnicowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego¹ – zarówno pod względem

1 Wskazać należy, iż wśród blisko 2.500 gmin w Polsce znajdują się zarówno gminy liczące ok. 1000 mieszkańców, jak i wielomilionowe metropolie. Pomijając największe miasta w Polsce, posiadające status miast na prawach powiatu, należy wskazać, iż pomiędzy najmniejszym miastem w Polsce (Krynica Morska – ok. 1300 mieszkańców) a największymi miastami, nie posiadającymi statusu miast na prawach powiatu (np. Piła czy Inowrocław – każde liczące ok. 75 000 mieszkańców), nie ma żadnych znaczących różnic pod względem ustrojowo-organizacyjnym. Gminy te mają tożsamy zakres zadań publicznych i ciężących na nich obowiązków.

wielkościowym, jak i organizacyjnym – z drugiej zaś z niezwykle elastycznej regulacji prawnej dotyczącej CUW, umożliwiającej wdrażanie w poszczególnych JST znacząco różnych rozwiązań prawnych. Tym samym skutki utworzenia CUW będą odmienne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Przykładowo wskazać należy, iż konsekwencje te będą niemal niezauważalne w gminach, w których od lat funkcjonują zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, ponieważ CUW utworzony w oparciu o nie (szerzej na ten temat w rozdziale 9) kontynuować będzie ich działalność zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Jednocześnie utworzenie CUW o takim samym zakresie działania w gminie, w której dotychczas nie funkcjonował tego typu zespół, zaś obsługa administracyjna przypisana była do poszczególnych jednostek oświatowych, może przynieść w stosunkowo krótkim okresie wymierne korzyści tak ekonomiczne, jak i organizacyjne.

Warto również zaznaczyć, iż analizując cele utworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, nie można ograniczać się wyłącznie do aspektów ekonomiczno-finansowych. W większości przypadków utworzenie CUW, nawet przy braku oszczędności, może w sposób korzystny przełożyć się na jakość świadczonych usług. W tym kontekście należy w pełni podzielać formułowany przez niektórych Autorów pogląd, iż CUW stanowią swoiste „centra specjalistycznych kompetencji”, pozwalające na specjalizację poszczególnych pracowników w wąskich obszarach tematycznych, co nie byłoby możliwe przy rozproszonej obsłudze administracyjnej.

Rozważając cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych należy także podkreślić, iż ich funkcjonowanie nie powinno negatywnie wpłynąć na zakres i poziom usług świadczonych przez struktury samorządowe na rzecz mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Celem CUW jest zapewnienie wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych. Dotyczy ona tzw. funkcji pomocniczych (funkcji wsparcia), które nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną podmiotów administrowanych. Innymi słowy, w przypadku organizacji CUW w danej gminie jednostki obsługiwane (np. szkoły, przedszkola, biblioteki, domy kultury itp.) działać będą w niezmiennym miejscu i formule, z tą wszakże różnicą, iż część czynności związanych z ich funkcjonowaniem (np. sprawy finansowe czy rachunkowe) będą realizowane w innym miejscu przez pracowników innej (zewnątrznej względem nich) jednostki organizacyjnej.

Instytucja samorządowych centrów usług wspólnych ma przy tym charakter dobrowolny, zaś decyzja o ich utworzeniu jest autonomicz-

na. Obecnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności zaś przepisy znowelizowanych ustrojowych ustaw samorządowych, nie obligują JST do tworzenia CUW. Nawet te gminy, w których obecnie funkcjonują zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, nie są zobowiązane tworzyć CUW. Od decyzji ich organów zależeć będzie, czy w oparciu o te zespoły zostaną utworzone CUW, czy też obsługa administracyjno-ekonomiczna przypisana zostanie poszczególnym szkołom, obsługiwanym dotychczas przez zespół. Brak także konkretnych kryteriów, od spełnienia których uzależnione jest utworzenie CUW lub określenie zakresu jego działania. Ustawodawca przewidział jedynie nieliczne ograniczenia ustawowe (por. przykładowo: art. 10c ust. 1 u.s.g., art. 6c ust. 1 u.s.p. i art. 8e ust. 1 u.s.w.), które muszą być respektowane na etapie tworzenia i funkcjonowania CUW.

1.2. Cele i skutki utworzenia CUW w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. została uchwalona na skutek rządowego przedłożenia z dnia 25 lipca 2014 roku (druk Sejmu RP VII kadencji nr 2656). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, *„celem projektowanej regulacji jest usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań, które gminy, powiaty i województwa samorządowe wykonują na rzecz obywateli.”*². Analizy prowadzone od wielu lat przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji³ (odpowiedzialne w VII kadencji Sejmu

2 Cf. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2656, Sejm RP VII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

3 Wyniki niektórych analiz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w przedmiotowym zakresie zostały przedstawione w raporcie „Ocena sytuacji samorządów lokalnych” z 2013 roku (<https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf>). Wśród wielu problemów, z jakimi borykały się wówczas jednostki samorządu terytorialnego (a które w większości pozostają nadal aktualne) – w kontekście struktur organizacyjnych – wskazano m.in., iż *„w przypadku najmniejszych samorządów obawy budzi zakres zadań nałożonych na gminy w połączeniu z ich potencjałem instytucjonalnym i dochodowym. Zadania realizowane przez samorząd wymagają wiedzy eksperckiej z bardzo różnych dziedzin. Tymczasem kiedy w urzędzie pracuje kilkanaście osób, jedna osoba musi zajmować się różnymi zagadnieniami.*

Brak wystarczających kompetencji w urzędzie jest często wskazywany jako problem i przyczyna nieprawidłowości przy stanowieniu prawa miejscowego (uchwały podatkowe, plan zagospodarowania przestrzennego) [wytl. własne]. Jednocześnie wskazywano, iż „**polskie samorządy obciążone są kosztownymi w skutkach rozwiązaniami prawnymi, które nie służą w żaden sposób realizacji ich misji.** W przepisach tych chodzi nie tyle o standard świadczonych mieszkańcom usług, jak o wskazanie sposobu, w jaki samorząd ma je dostarczać. **To rozwiązania, które ograniczają sferę decyzji organizacyjnych i zarządczych samorządów.** Mają swoje silne zakorzenienie jeszcze w prawie ustrojowym i budżetowym sprzed okresu transformacji. [wytl. własne]”. W Raporcie porównano w tym zakresie sytuację samorządów w Polsce i wybranych krajach Europy Zachodniej i Północnej, wskazując, iż „ustawa o finansach publicznych przyznaje jednostce budżetowej prawo do środków z budżetu bez względu na wypracowywane dochody. **Wymaga dla niej planu finansowego, statutu, obowiązkowo przekazanego jej w zarząd mienia, głównego księgowego. Każda samorządowa jednostka budżetowa ustala własną politykę rachunkowości, ma własne, wynikające z przepisów obowiązki sprawozdawcze (realizowane niezależnie od obowiązków „całej” jednostki), archiwum i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (...).** W prawie funkcjonuje jako samodzielny pracodawca (...). Co do zasady, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionych w niej pracowników. **Takie rozwiązania nie są spotykane w prawie samorządowym innych krajów europejskich (Danii, Finlandii, Holandii, Norwegii, Szwecji). Tamtejsze władze samorządowe same „od góry” organizują swoją działalność, kształtując struktury wewnętrzne zgodnie z potrzebami i możliwościami. Organy samodzielnie decydują o delegowaniu zadań i uprawnień do poszczególnych instytucji lub wręcz stanowisk pracy. To samo dotyczy umiejscowienia obsługi finansowej i administracyjnej** [wytl. własne]”.

Konkludując, Autorzy Raportu wskazali, iż „Wymóg posiadania opisanych w szczegółach instytucji kosztuje i podważa ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecania zadań, czy nabywania usług od dostawców prywatnych.”. Ich zdaniem obserwowane zmiany prawne wskazują na „wyczerpywanie się obecnego modelu organizacyjnego instytucji samorządowych, zarówno tych posiadających, jak i nie posiadających osobowości prawnej.”. Prowadzi ich to do wniosku, iż „**systemowe zmiany w tym zakresie mogłyby uwolnić przestrzeń dla racjonalizacji kosztów instytucji publicznych, większej dostępności i integracji usług świadczonych mieszkańcom oraz pozwolić na zdyskontowanie szans, jakie stwarza informatyzacja.** [wytl. własne]”.

Autorzy Raportu w podsumowaniu wskazali, iż „**System organizacji samorządowych struktur wewnętrznych jest sam w sobie przeszkodą dla rozwoju samorządowych instytucji usługowych.** Poza personelem zajmującym się świadczeniem usług mieszkańcom, ustawowa konstrukcja tych instytucji wymusza istnienie w nich dodatkowych stanowisk obsługowych. **System ten nie tylko utrudnia zarządzanie z poziomu organów samorządowych. Ogranicza również możliwości wprowadzania oszczędności, lepszej organizacji pracy i utrudnia wprowadzenie jednolitych rozwiązań informatycznych na poziomie danego samorządu jako „całości”.** Niepotrzebnie mnoży czynności podejmowane w ramach struktur samorządowych, ale również wydatnie zwiększa nakład pracy w innych instytucjach publicznych, z którymi regularnie stykają się samorządy. Chodzi tu m.in. o urzędy skarbowe (deklaracje i rozliczenia VAT), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (deklaracje i składki ubezpieczeniowe), czy liczne obowiązki sprawozdawcze, głównie względem GUS [wytl. własne]”.

RP za sprawy samorządowe) wykazały bowiem, iż „samorządom potrzeba więcej elastyczności w organizacji pracy tak, aby mogły dostosować rozwiązania do lokalnych potrzeb i możliwości. Służyć będzie temu zapisane w projekcie zwiększenie samodzielności i elastyczności struktur organizacyjnych”⁴. W uzasadnieniu projektu wskazano również, że „małe gminy i powiaty mają problemy związane z wyższymi kosztami działalności, brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego, niekorzystną strukturą demograficzną czy migracjami. Te trudne warunki wpływają negatywnie na ich rozwój i ograniczają szanse na podniesienie jakości życia mieszkańców”⁵. Tym samym konieczne jest znalezienie rozwiązania mogącego pomóc tego typu gminom.

Podkreślić należy, iż w przedmiotowym projekcie ustawy nowelizującej – oprócz przepisów dotyczących samorządowych centrów usług wspólnych – celem realizacji powyższych założeń zamieszczono także przepisy dotyczące m.in.:

- 1) dobrowolnego łączenia się gmin (po części wykorzystano do tego celu wnioski płynące z procedury połączenia Miasta Zielona Góra z gminą wiejską Zielona Góra);
- 2) współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w formie publicznoprawnych związków komunalnych (wprowadzono zmiany w procedurze tworzenia związków międzygminnych i powiatów, znowelizowano przepisy dotyczące zmiany ich statutów, umożliwiono tworzenie związków powiatowo-gminnych).

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej – analizując skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego – w odniesieniu do samorządowych centrów usług wspólnych wskazano, iż „decyzja o zakresie wspólnej obsługi (dalej jednostki obsługujące) w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym będzie autonomiczną decyzją każdej z jednostek, podobnie jak sposób wdrożenia, wykorzystywane narzędzia oraz ewentualne dodatkowe inwestycje w tym zakresie. Stąd nie jest możliwe dokładne oszacowanie korzyści dla jst, które będą płynąć z projektowanego rozwiązania”.

Wskazując na potencjalne korzyści płynące ze wspólnej obsługi, projektodawcy wskazali, iż pozwala ona na „uzyskanie oszczędności (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyja poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami. Daje szansę także na wykorzystanie efektu skali np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień”.

4 Cf. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2656, Sejm RP VII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

5 Ibidem.

Analizując spodziewane korzyści dla jednostek samorządu terytorialnego, związane z wykorzystaniem instytucji samorządowych centrów usług wspólnych, projektodawcy odwołali się do doświadczeń związanych z wykorzystaniem wspólnej obsługi w sferze oświatowej, przykładów międzynarodowych oraz prognozy skutków wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji rządowej w województwie.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż *„analizy miasta Wrocławia pokazują, że jednostki oświatowe z samodzielną obsługą finansowo-księgową zatrudniają proporcjonalnie więcej pracowników obsługowych niż jednostki obsługiwane przez zakład obsługi jednostek miejskich (w tym pierwszym przypadku 1,79 etatu finansowo-księgowego na jednostkę, w tym drugim 0,77 etatu). Zgodnie z prognozami miasta Wrocławia, pełna centralizacja obsługi finansowo-księgowej pozwoliłaby na spadek wskaźnika kosztu obsługi finansowo-księgowej przypadającego na 1 dziecko o blisko 20%, co przełożyłoby się na oszczędności ok. 2,9 mln rocznie (w 2015 r.)”*. Jednocześnie odwołano się do przykładów międzynarodowych, wskazując na oszczędności rzędu 20%–50% w kosztach obsługowych. Przykładowo wskazano, iż Centrum Usług Wspólnych brytyjskiego Ministerstwa Zdrowia pozwoliło na zwiększenie wydajności usług pomocniczych o 20%–40%. W Finlandii wdrożenie CUW przyczyniło się do zmniejszenia zatrudnienia na stanowiskach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji rządowej o ok. 30%, a w Danii do osiągnięcia wskaźników zatrudnienia pracowników zajmujących się kadrami porównywalnych do standardów w sektorze prywatnym.

Projektodawcy wskazali także, iż *„W przypadku przyjęcia założenia, że z proponowanego w projekcie rozwiązania będzie korzystać analogiczna liczba jednostek, jak w przypadku zespołów obsługi administracyjnej szkół oraz ustalenia współczynnika oszczędności na przedział 5%–15% (istotnie niższy niż wskazują podane przykłady), potencjalne korzyści jst wahałyby się pomiędzy 350 a 1 060 mln zł”*.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji podkreślało także, że obok wskazanych korzyści ekonomicznych mogą wystąpić także inne wymierne oszczędności, związane m.in. z lepszym wykorzystaniem nieruchomości i innych zasobów materialnych JST (np. zasobów informatycznych) czy standaryzacją procesów.

Na uwagę zasługuje także analiza projektodawców, dotycząca wpływu nowych rozwiązań prawnych na sytuację na rynku pracy. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż *„nowa regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy. Zmiany organizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach wprowadzania jednostek obsługujących mogą spowodować bądź to wzrost, bądź zmniejszenie zatrudnienia w zależności od przyjętego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego modelu”*.

Powyższy pogląd wymaga pewnego dodatkowego komentarza. O ile w skali makro (przy wzięciu pod uwagę wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) wprowadzone zmiany mogą nie przynieść zauważalnych skutków na rynku pracy, dzięki zrównoważeniu się zmian zachodzących w poszczególnych JST, o tyle w skali mikro (w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego) zmiany te mogą mieć istotne znaczenie i winny być brane pod uwagę przez organy samorządu terytorialnego na etapie prac nad organizacją samorządowego CUW, a zwłaszcza na etapie prac analitycznych z tym związanych. Jednocześnie wskazać należy na możliwości, pośredni wpływ CUW na lokalny rynek pracy. Po pierwsze, w przypadku braku CUW w danej JST funkcjonujące w niej jednostki organizacyjne stanowią względem siebie konkurencyjnych pracodawców, którzy w pewnych okolicznościach mogą zabiegać o zatrudnienie tej samej osoby. Sytuacja taka może mieć miejsce w szczególności w mniejszych miejscowościach, gdzie na rynku pracy występuje ograniczona liczba osób posiadających określone kwalifikacje. Jednocześnie możliwość zatrudnienia w CUW może być dla potencjalnego pracownika z wielu względów bardziej interesująca, aniżeli zatrudnienie w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (niekiedy w niepełnym wymiarze czasu pracy).

1.3. Inne korzyści związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych

Oprócz korzyści związanych z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych, wskazanych wprost w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, na podstawie którego wprowadzono do polskiego systemu prawa samorządowego instytucję CUW, wskazać należy także inne uwzględnione, pozytywne aspekty.

Zdaniem M. Wójcika⁶ – bezpośrednio zaangażowanego w proces legislacyjny, związany z uchwaleniem przedmiotowej ustawy nowelizującej – tworzenie CUW daje szansę na:

6 M. Wójcik, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r. [za:] Z. Czepek, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, [http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04\(2016\)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf](http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04(2016)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf) [30.06.2016].

- 1) oszczędności (zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej);
- 2) wspólne zakupy towarów i usług;
- 3) poprawę wykorzystania potencjału kadrowego i infrastrukturalnego;
- 4) pracę zespołową i konieczność współpracy różnych podmiotów;
- 5) synchronizację pracy, odpowiedni podział ról i obowiązków;
- 6) możliwość skoncentrowania się na działalności merytorycznej;
- 7) motywację obniżenia kosztów prowadzonej działalności;
- 8) motywację zwiększenia efektywności i konkurencyjności.

Należy w pełni zaakceptować powyższe tezy. Jednocześnie raz jeszcze podkreślić trzeba, iż organizacja CUV nie powinna być postrzegana wyłącznie przez pryzmat oszczędności ekonomicznych, lecz przede wszystkim jako szansa na zwiększenie efektywności funkcjonujących struktur oraz elastyczne dostosowanie ich do potrzeb i warunków danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, nawet w przypadku braku korzyści ekonomicznych, utworzenie CUV wiązać może się z całym szeregiem konkretnych korzyści innego rodzaju.

1.4. Ryzyka związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych

Analizując instytucję samorządowych centrów usług wspólnych, należy mieć także na uwadze potencjalne ryzyka z nią związane. W pierwszej kolejności powinno się zasygnalizować w tym zakresie ryzyka natury prawnej, które wiążą się przede wszystkim z „nowością” analizowanej instytucji prawnej oraz brakiem utrwalonej linii orzeczniczej organów nadzoru czy sądów administracyjnych w tej kwestii. Skutkuje to przyjmowaniem już na obecnym etapie rozbieżnych stanowisk przez liczne organy administracji publicznej. Przykładem może być chociażby niejednolita kwalifikacja prawna uchwał w sprawie organizacji wspólnej obsługi – z jednej strony pojawiają się pierwsze rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, odmawiających uznania tego typu uchwał za akty prawa miejscowego⁷, z drugiej zaś w wielu przypadkach uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego uznawane przez te organy za akty prawa miejscowego.

⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.32.2016.AHor z dnia 24 lutego 2016 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 maja 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj. poz. 1578), jak również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

nie są kwestionowane przez organy nadzoru i bez zastrzeżeń publikuje się je w wojewódzkich dziennikach urzędowych (szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.7.). Także w najnowszym piśmiennictwie spotkać można rozbieżne poglądy w tym zakresie⁸.

Ryzyko prawne związane jest także z faktem, iż uchwały dotyczące CUW podlegają nadzorowi ze strony wojewodów. Natomiast nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego powierzony został wyspecjalizowanym organom nadzoru, jakimi są regionalne izby obrachunkowe. W praktyce skutkować to może rozbieżnymi interpretacjami ze strony obu tych organów. Rozwiązania zaakceptowane przez wojewodów – zwłaszcza w kontekście spraw finansowych – mogą w przyszłości być kwestionowane (zwłaszcza podczas kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzanej raz na cztery lata) przez regionalne izby obrachunkowe.

Warto także zwrócić uwagę na praktyczne ryzyka, związane z organizacją CUW. Jak wskazuje W. Lachiewicz, „w zasadzie można mówić o zagrożeniach i ryzykach modelu CUW, ale tylko w znaczeniu subiektywnym, jako błędach w organizacji CUW”.

Zdaniem tego Autora wymienić można następujące zagrożenia⁹:

- 1) nieprawidłowe (nieoptymalne) ustalenie zakresu spraw przejmowanych od jednostek obsługiwanych przez CUW i spraw, które pozostaną w tych jednostkach;
- 2) „oddalenie” CUW od kierownika jednostki obsługiwanej, jako niedoskonałość logistyczna w dostępie kierownika do danych w CUW, niezbędnych do wykonywania funkcji kierownika;

8 Zdaniem M. Krajewskiego oraz K. Makowskiego uchwały dotyczące wspólnej obsługi na szczeblu samorządu gminnego oraz związków gminnych i powiatowo-gminnych mają charakter aktów prawa miejscowego. Uchwały o takim samym charakterze na szczeblu samorządu powiatu, województwa czy związku powiatów Autorzy ci kwalifikują w sposób odmienny, odmawiając im charakteru aktów prawa miejscowego – vide: K. Makowski, *Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd gminy, Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez starostwo powiatowe, Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd marszałkowski, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Międzygminnemu, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatowo-Gminnemu, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatów*, SIP Lex; M. Krajewski, *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego 14/2016, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-14,211.html> [30.06.2016]. Odmienne stanowisko przedstawiono w rozdziale 5, w punkcie 5.2.7.

9 W. Lachiewicz, *Jakie są zagrożenia i niebezpieczeństwa (ryzyka) związane z wdrożeniem wspólnej samorządowej obsługi usług?*, SIP Legalis.

- 3) konieczność „dotarcia się” w ramach uruchomionego rozwiązania między pracownikami C UW oraz pracownikami i kierownikiem jednostki obsługiwanej;
- 4) trudności w przekonaniu radnych organu stanowiącego JST do uchwalenia optymalnego modelu C UW¹⁰.

Na zagrożenia związane z organizacją C UW zwraca także uwagę M. Wójcik¹¹, wskazując następujące obszary:

- 1) konieczność dokonania zwolnień personelu – w tym zakresie należy podkreślić, iż zagrożenie to nie jest nierozzerwalnie związane z procedurą organizacji C UW. W konkretnych przypadkach może się okazać, iż nie będzie ono występowało wcale (np. w sytuacji wcześniejszego funkcjonowania zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych), lub jego występowanie będzie znacząco minimalizowane (np. poprzez stopniowe „wygaszanie” stanowisk w sytuacjach niezatrudniania nowych osób na miejsce dotychczasowych pracowników, odchodzących na emeryturę lub z innych przyczyn dobrowolnie odchodzących z pracy). Może się także okazać, iż przyjęty model C UW oznaczać będzie wyłącznie zmiany organizacyjne pomiędzy jednostką obsługującą i jednostkami obsługiwanymi – w tym przejście pracowników pomiędzy pracodawcami – co związane będzie ze zmianą zakresu ich obowiązków celem zwiększenia profesjonalizacji (specjalizacji) bez konieczności zwolnień;
- 2) obawa przed zmianami;
- 3) roszczeniowe postawy pracowników i chęci uczestniczenia w zmianach – zagrożenie to dotyczyć może zarówno pracowników C UW, jak i pracowników jednostek obsługiwanych. Istotne jest wypracowanie w tym zakresie właściwych procedur wewnętrznych oraz zaplanowanie odpowiedniej ilości czasu na etap organizacji C UW, celem eliminacji ewentualnych obszarów problemowych;
- 4) praca zespołowa i konieczność współpracy różnych podmiotów;
- 5) konieczność doksztalcenia personelu – ryzyko to wiązać się może z sygnalizowanymi już w niniejszym opracowaniu potrzebami w kwestii zmiany zakresów obowiązków poszczególnych pracow-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Wójcik, *C UW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r. [za:] Z. Czepelak, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, [http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04\(2016\)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf](http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04(2016)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf) [30.06.2016].

ników, mających pracować w CUW. Osoby, które dotychczas pracując w jednostkach obsługiwanych bardzo często miały niezwykle szeroki zakres obowiązków, niepozwalający na specjalizację w poszczególnych obszarach tematycznych, po przejściu do CUW zajmować mogą się zdecydowanie mniejszą ilością spraw, wymagającą jednakże zdecydowanie większej specjalizacji;

- 6) potencjalne konsekwencje polityczne – obawy decydentów;
- 7) brak współpracy pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym JST – zagrożenie to może mieć szczególnie istotne znaczenie w przypadku braku właściwej komunikacji pomiędzy organami w danej jednostce samorządu terytorialnego. Kwestia ta może być wyjątkowo problematyczna na szczeblu samorządu gminnego, gdzie z uwagi na przyjęte rozwiązania ustrojowe organ wykonawczy jest względnie niezależny od organu stanowiącego. Ryzyko w tym zakresie może być minimalizowane poprzez możliwie wcześnie zaangażowanie organu stanowiącego w procedurę organizacji CUW – szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.4.;
- 8) niska kultura organizacyjna.

Podzielając w większości powyższe obawy podkreślić należy, iż konstrukcja CUW będzie miała charakter „dynamiczny” i na przestrzeni miesięcy czy lat podlegać będzie modyfikacjom, wynikającym zarówno z własnych doświadczeń i korekty przyjętych pierwotnie rozwiązań, jak również z chęci doskonalenia i rozwoju CUW oraz obserwacji doświadczeń innych jednostek organizacyjnych. Zmiany w przyjętych rozwiązaniach dotyczących CUW umożliwiają minimalizację przynajmniej części powyższych zagrożeń.

Mogą być one zminimalizowane także poprzez rzetelną analizę, poprzedzającą organizację CUW. Szczególne znaczenie tego etapu procedury organizacji CUW zostało przedstawione w rozdziale 5, w punkcie 5.2.3.

1.5. Podsumowanie

Samorządowe centra usług wspólnych stanowią dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianego wsparcia administracyjnego na rzecz własnych struktur organizacyjnych. Mogą one pozwolić na optymalizację niektórych procesów oraz racjonalizację związanych z tym kosztów. W sytuacji pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

w Polsce, przy jednoczesnym braku perspektyw na szybką poprawę sytuacji w tym zakresie, oraz w obliczu ciągle rosnącej ilości zadań publicznych realizowanych przez te jednostki, niezwykle istotnym jest jak najlepsze wykorzystywanie posiadanych zasobów – zarówno osobowych, jak i rzeczowych. Ważnym jest przy tym, aby wypracowywane rozwiązania w jak największym stopniu uwzględniały specyfikę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział 2

Centra usług wspólnych w administracji rządowej

Maciej Kiełbus

2.1. Wprowadzenie

Instytucja szeroko rozumianych centrów usług wspólnych nie jest ideą nową w polskim systemie administracji publicznej. Tego typu struktury z powodzeniem od wielu lat funkcjonują w różnych obszarach administracji rządowej. Analizując możliwość organizacji samorządowego centrum usług wspólnych w danej jednostce samorządu terytorialnego, warto zapoznać się z informacjami dotyczącymi rządowych centrów usług wspólnych. Część rozwiązań prawnych, wykorzystanych w ich przypadku – zwłaszcza w kontekście określenia przedmiotu działalności – może okazać się inspirująca w realiach samorządowych.

Jako przykłady centrów usług wspólnych w administracji rządowej można wskazać:

- 1) Centrum Usług Wspólnych, działające przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) Wojskowe Oddziały Gospodarcze, utworzone w resorcie obrony narodowej.

2.2. Centrum Usług Wspólnych, działające przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Centrum Usług Wspólnych przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [dalej: CUW KPRM] działa jako instytucja gospodarki budżetowej, podległa bezpośrednio Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Podstawą prawną działania CUW KPRM jest:

1. Zarządzenia Nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu, ze zmianami;
2. Zarządzenia Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, ze zmianami.

Podstawowym celem funkcjonowania CUW KPRM jest świadczenie „usług wsparcia” na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz zarządzanie powierzonym majątkiem Skarbu Państwa.

W tym zakresie, zgodnie ze statutem CUW KPRM, przedmiotem jego działalności są:

- 1) usługi, dostawy, roboty budowlane na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu zapewnienia realizacji zadań publicznych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w zakresie:
 - a) zarządu, gospodarowania i administrowania mieniem;
 - b) zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, oraz innych uprawnionych osób;
 - c) zapewnienia bazy szkoleniowo-konferencyjnej dla Rządu oraz administracji rządowej, a w zakresie niewykorzystanym na cele szkoleniowo-konferencyjne świadczenie usług wypoczynkowych z tym, że usługi szkoleniowo-konferencyjne stanowić będą dominujący w przedziale roku budżetowego zakres działania;
 - d) inwestycji i remontów;
 - e) zamówień publicznych;
 - f) wydawnictw i poligrafii, w tym druku, dystrybucji i sprzedaży dzienników urzędowych;
 - g) obsługi administracyjnej, gospodarczej i technicznej, w tym administrowania systemem i siecią teleinformatyczną, w tym służącą do przetwarzania informacji niejawnych.
- 2) finansowanie lub dofinansowanie środków trwałych w budowie, zakupu środków trwałych oraz remontów;
- 3) prowadzenie wspólnych lub centralnych zamówień publicznych zgodnie z przepisami P.z.p., jak również świadczenie usług wspólnych, wynikających z tych zamówień.

Jednocześnie CUW KPRM może prowadzić działalność, w zakresie określonym w pkt 1, na rzecz podmiotów innych niż Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, co stanowi jego działalność dodatkową.

Przenosząc powyższy zakres zadań CUW KRPM na grunt jednostek samorządu terytorialnego stwierdzić należy, iż wszystkie ww. obszary – z wyjątkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i finansowania środków trwałych – mogą stać się przedmiotem działalności samorządowych centrów usług wspólnych.

CUW KRPM pełni także funkcję centralnego zamawiającego w rozumieniu art. 15a P.z.p. Przepis ten stanowi, iż centralny zamawiający może:

- 1) przygotowywać i przeprowadzać postępowania o udzielenie zamówienia;
- 2) udzielać zamówień;
- 3) zawierać umowy ramowe;

– na potrzeby zamawiających z administracji rządowej, jeżeli zamówienie jest związane z działalnością więcej niż jednego zamawiającego.

W konsekwencji zamawiający z administracji rządowej mogą udzielać zamówień na podstawie umowy ramowej, zawartej przez centralnego zamawiającego, jeżeli umowa ramowa to przewiduje.

Podkreślić należy, iż na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, instytucja centralnego zamawiającego, z powodzeniem wykorzystywana przez CUW KRPM, będzie mogła być wykorzystywana również przez podmioty samorządowe. Szersze rozważania na temat możliwości funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście nowelizacji P.z.p. przedstawiono w rozdziale 8.

Inspiracją dla jednostek samorządu terytorialnego, zamierzających utworzyć samorządowe centrum usług wspólnych – zwłaszcza tych posiadających większą ilość jednostek organizacyjnych, które mają być objęte wspólną obsługą – może być także struktura organizacyjna CUW KRPM, a w szczególności niektóre wydziały i wyodrębnione samodzielne zespoły. Wśród nich wymienić należy:

- 1) Wydział Administracyjno-Gospodarczy,
- 2) Wydział Administrowania Siedzibą Kancelarii,
- 3) Wydział Bezpieczeństwa i Teletechniki,
- 4) Wydział Finansowo-Księgowy,
- 5) Wydział Informatyki,
- 6) Wydział Inwestycyjno-Techniczny,
- 7) Wydział Obsługi Transportowej,
- 8) Wydział Projektów Informatycznych,
- 9) Wydział Wydawnictw,
- 10) Wydział Zamówień Publicznych,
- 11) Zespół Ewidencji,
- 12) Zespół Planowania i Analiz.

2.3. Wojskowe Oddziały Gospodarcze

Innym przykładem instytucji zbliżonej do samorządowych centrów usług wspólnych są wojskowe oddziały gospodarcze [dalej: WOG], funkcjonujące w resorcie obrony narodowej. Także w tym przypadku ich struktura, zakres zadań oraz powiązania z jednostkami obsługującymi mogą okazać się inspirujące w kontekście tworzenia koncepcji organizacji CUW w danej jednostce samorządu terytorialnego.

WOG definiowane są jako specjalistyczne jednostki, będące dysponentami środków budżetu trzeciego stopnia, utworzonymi w celu realizacji zadań finansowo-gospodarczych na rzecz jednostek wojskowych, stacjonujących na obszarze jednego lub kilku garnizonów¹. Tym samym WOG, podobnie jak CUW, pełnią funkcje usługowe (funkcje wsparcia) na rzecz innych jednostek organizacyjnych. Podkreślić jednakże należy, iż WOG posiadają status dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia (jakiego nie mają jednostki obsługiwane), a środki publiczne wydatkowane są na podstawie ich planu finansowego. Tymczasem w przypadku CUW plany finansowe posiadają co do zasady wszystkie jednostki obsługiwane, zaś wspólna obsługa, świadczona przez WOG, nie może obejmować dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

Głównym celem utworzenia WOG jest *„odciążenie dowódców jednostek od zadań finansowo-gospodarczych umożliwiając im skupienie wysiłku na szkoleniu i przygotowaniu do realizacji zadań”*². Z odpowiednimi modyfikacjami cel ten można odnieść do samorządowych centrów usług wspólnych, których głównym zadaniem ma być odciążenie kierowników jednostek obsługiwanych od określonych zadań pomocniczych (w tym zadań finansowo-gospodarczych), umożliwiając im skupienie wysiłku na realizacji zadań podstawowych (głównych), przypisanych danej jednostce i związanych z realizacją przez nią określonych zadań na rzecz mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wskazuje się, iż jednostka wojskowa (w przypadku samorządowych CUW – jednostka obsługiwana) powinna otrzymać wszelkie zabezpieczenie, zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem, planami i naliczeniami w wymaganej ilości, jakości, na czas i w określonym miejscu.

1 *Wojskowe Oddziały Gospodarcze. Podstawowe zasady funkcjonowania*, dostępne na stronach internetowych Sztabu Generalnego Wojska Polskiego: <http://sgwp.wp.mil.pl/plik/file/informacje/wogi.pdf> [30.06.2016].

2 *Ibidem*.

Spośród zadań WOG, które mogłyby odpowiednio znaleźć zastosowanie do samorządowych CUW, wskazać należy na zadania w zakresie:

- 1) zabezpieczenia materiałowego;
- 2) zabezpieczenia technicznego;
- 3) zabezpieczenia finansowego (wraz z realizacją zamówień publicznych);
- 4) infrastruktury wraz z zabezpieczeniem ppoż.;
- 5) zabezpieczenia sprzętu łączności i informatyki;
- 6) ochrony i obrony obiektów;
- 7) obsługi administracyjno-biurowej;
- 8) bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 9) zabezpieczenia transportowego;
- 10) obsługi prawnej.

Jednocześnie WOG realizują zakupy:

- 1) środków bhp i czystości;
- 2) materiałów eksploatacyjnych do sprzętu biurowego i powszechnego użytku;
- 3) niektórych materiałów eksploatacyjnych i części do zabezpieczenia drobnych napraw sprzętu technicznego;
- 4) wybranych usług outsourcingowych, takich jak np.:
 - a) serwis sprzętu;
 - b) zabezpieczenie transportu osobowego;
 - c) zaopatrywanie w paliwa;
 - d) dostarczanie mediów;
 - e) ochrona obiektów;
 - f) obsługa prawna;
 - g) sprzątanie i utrzymanie obiektów.

W realizacji zadań przez WOG na rzecz jednostek obsługiwanych niezwykle istotną rolę odgrywa właściwa współpraca pomiędzy tymi podmiotami, w szczególności w procesie planowania rzeczowego i finansowego.

Należy także zwrócić uwagę na zastosowaną w tym zakresie procedurę tworzenia WOG. Pierwszym krokiem było powołanie w 2005 roku zespołu do opracowania „koncepcji oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych”³. Analogiczny schemat działania rekomendowany jest w przypadku organizacji samorządowych Centrów Usług Wspólnych, w przypadku których na szczeblu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinny zostać utworzone zespoły do spraw utworzenia CUW (szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.5.).

³ Cf. A. Borucka, *Funkcjonowanie wojskowych oddziałów gospodarczych w nowym systemie logistycznym Sił Zbrojnych*, „Logistyka” 2013, nr 6, s. 39.

W dalszej kolejności resort obrony narodowej zdecydował się na uruchomienie programu pilotażowego, obejmującego jednostki organizacyjne o bardzo różnym charakterze (program obejmował cztery oddziały WOG, obsługujące łącznie 156 jednostek i instytucji wojskowych)⁴, co miało pozwolić na zebranie jak najszerszych doświadczeń, które w przyszłości wpłynęłyby na ostateczną koncepcję funkcjonowania nowego systemu wsparcia logistycznego. Wśród wniosków wynikających z przeprowadzonego programu pilotażowego wskazano:

- 1) odciążenie dowódców jednostek wojskowych od działalności finansowo-gospodarczej;
- 2) zoptymalizowanie wykorzystania zasobów finansowych, osobowych i infrastrukturalnych;
- 3) poprawę efektywności planowania i realizacji budżetu, dzięki precyzyjnemu określaniu zbiorczych potrzeb, generowanych przez zabezpieczane jednostki;
- 4) racjonalizację systemu zatrudnienia, poprzez ograniczenie ilości stanowisk zabezpieczających i administracyjnych⁵.

Analogiczne rozwiązanie możliwe jest w przypadku organizacji samorządowych centrów usług wspólnych. W tym wypadku swoisty „pilotaż” może polegać na etapowaniu całej procedury tworzenia CUW i objęciu nią w pierwszym okresie wybranych jednostek organizacyjnych lub ograniczenia zakresu przedmiotowego działania CUW wyłącznie do wybranych zadań pomocniczych. W oparciu o tak zebrane doświadczenia możliwym jest w przyszłości modyfikowanie zakresu działania CUW poprzez objęcie wspólną obsługą kolejnych jednostek organizacyjnych lub poprzez poszerzenie zakresu przedmiotowego działalności. W przypadku większych jednostek samorządu terytorialnego – także utworzenie pilotażowego CUW, jedynie na części terytorium danej jednostki, a następnie, w oparciu o zgromadzone doświadczenia, powielenie zmodyfikowanego modelu działania na inne CUW (szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.3.3.).

Po zakończeniu programu pilotażowego podjęto decyzję o wdrożeniu terytorialnego systemu zabezpieczenia funkcjonowania wojsk w garnizonach, opartego na WOG. Ustalenie konkretnej lokalizacji WOG zostało poprzedzone wszechstronną analizą w zakresie operacyjnym,

4 *Ibidem*.

5 Jak wskazuje A. Borucka, w wyniku wprowadzenia pilotażu proporcja „pracowników” obsługujących do „pracowników” obsługiwanych wyniosła 1:8 – poprzednio 1:3,5 (A. Borucka, *Funkcjonowanie wojskowych oddziałów gospodarczych w nowym systemie logistycznym Sił Zbrojnych*, „Logistyka” 2013, nr 6, s. 41).

finansowym oraz infrastrukturalnym⁶. Także ten etap winien zostać odpowiednio zastosowany w przypadku organizacji CUW. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego o ostatecznym wyborze modelu funkcjonowania CUW decydować bowiem będą podobne czynniki, w tym aspekty infrastrukturalne czy logistyczne (np. brak miejsca w urzędzie miasta na ulokowanie kolejnych pracowników, mających zajmować się wspólną obsługą jednostek obsługiwanych).

2.4. Podsumowanie

Powyższe uwagi dotyczące CUW KPRM oraz WOG mogą stać się inspiracją do określenia zakresu działania i procedury tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych. Nawet jeżeli na początkowym etapie organy stanowiące JST planują ograniczyć się do wybranych zadań powierzonych na rzecz CUW warto rozważyć w przyszłości dalsze poszerzanie zakresu jego działalności o nowe obszary.

⁶ *Ibidem*.

Rozdział 3

Zakres działania samorządowych centrów usług wspólnych

Mateusz Karciarz

3.1. Wprowadzenie

Zapewnienie przez JST wspólnej obsługi samorządowym jednostkom organizacyjnym zaliczanym do sektora finansów publicznych, samorządowym instytucjom kultury lub innym zaliczanym do sektora finansów publicznych samorządowym osobom prawnym, utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego), a więc jednostkom określonym przez ustawodawcę w art. 10a u.s.g. (odpowiednio w art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w.), może odbywać się w szczególności w zakresie:

- 1) spraw administracyjnych;
- 2) spraw finansowych;
- 3) spraw organizacyjnych.

Należy jednak przy tym wyraźnie zaznaczyć, że zapewnienie wspólnej obsługi ww. jednostkom obsługiwanym może odbywać się wyłącznie w zakresie zadań o charakterze wspierającym (pomocniczym) w stosunku do działalności podstawowej (głównej) tychże podmiotów. Innymi słowy, usługi przekazywane do realizacji na rzecz CUW nie mogą wpływać (i nie wpływają) na zakres podstawowej działalności jednostek obsługiwanych, dlatego też nie można w ten sposób przekazać zadań o charakterze podstawowym. Tym samym niedopuszczalne jest przeniesienie do jednostki obsługującej zadań jednostki obsługiwanej o charakterze podstawowym, takich jak np. utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, administrowanie komunalnymi lokalami mieszkalnymi

i użytkowymi czy świadczenie usług transportowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zadania te nie mają bowiem ani charakteru „wspólnego” dla wybranej grupy jednostek obsługiwanych, ani też nie są zadaniami o charakterze wspierającym. Analizowane przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie wspólnej obsługi nie wykluczają jednak możliwości przekazania zadań o charakterze podstawowym w innym trybie, np. na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.¹.

Jednocześnie wskazać należy, że posługując się zwrotem „w szczególności”, ustawodawca jednoznacznie i wyraźnie zdecydował się na stworzenie otwartego katalogu zadań, które mogą zostać przekazane do realizacji jednostce obsługującej. W piśmiennictwie podkreśla się, że przez użycie sformułowania „w szczególności” ustawodawca decyduje się na wskazanie przykładowego i otwartego (a nie zamkniętego, zupełnego) katalogu². Również sądy administracyjne w swoich orzeczeniach w ten sam sposób interpretują użycie ww. zwrotu³. Potwierdzenie tego znaleźć można także w uzasadnieniu do projektu ustawy, na podstawie którego ostatecznie wprowadzono do samorządowych ustaw ustrojowych zapisy dotyczące powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych. W uzasadnieniu tym projektodawcy wskazali, że „posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem »w szczególności« oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne będą w zależności od swoich potrzeb w sposób swobodny dostosowywały zakres wspólnej obsługi. Ponadto ww. regulacja z uwagi na przykładowy katalog spraw mogących zostać objętych wspólną obsługą będzie odpowiadała na nowe zjawiska w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz rozwiązania techniczne”⁴. Dzięki takiemu sposobowi skonstruowania ww. przepisu, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość elastycznego dostosowania instytucji samorządowego centrum usług wspólnych do własnych warunków i potrzeb lokalnych.

1 Vide: K. Ziemiński, *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 209 i nast.

2 M. Zieliński, *Komentarz do §153*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 289–290; G. Wierczyński, *Komentarz do §153*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, SIP Lex.

3 Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2002 r., sygn. OPS 3/02, CBOSA.

4 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2656 Sejmu RP VII kadencji, s. 5, dostępny w archiwum VII kadencji na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Organ stanowiący JST podejmując uchwałę musi jednak mieć na uwadze fakt, iż w przypadku przekazania niektórych zadań o charakterze pomocniczym w stosunku do podstawowej działalności podmiotów obsługiwanych, należy uwzględnić również przepisy szczególne, które mogą regulować odrębny tryb ich przekazania, np. w zakresie przeprowadzania wspólnych zamówień publicznych (szczegółowa analiza funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście prowadzenia wspólnych zamówień publicznych przedstawiona została w rozdziale 8).

Tym samym, wskazanie przez ustawodawcę w art. 10a u.s.g. (odpowiednio w art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w.), iż JST może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną, wymienionym w tym przepisie, wybranym jednostkom obsługiwanym, oznacza, że owa wspólna obsługa może dotyczyć również zadań o charakterze innym niż w tych przepisach wymienione. Ważne jest jedynie, aby zadania te, tak jak już zostało udowodnione, miały charakter wspierający w stosunku do działalności podstawowej podmiotów obsługiwanych.

Należy również wyjaśnić, że powyższe przykładowe dookreślenie, dokonane przez ustawodawcę, nie obliguje JST do wyboru w ramach wspólnej obsługi jednej z kategorii tych usług (tj. usług o charakterze administracyjnym, finansowym lub organizacyjnym). Dopuszczalne jest bowiem również przekazanie CUW wspólnej obsługi z zakresu usług innych niż wyżej wymienione.

Kwestią szczególnie istotną jest również zaznaczenie, że organ stanowiący JST, która decyduje się na wprowadzenie wspólnej obsługi w określonym zakresie wybranych jednostek obsługiwanych, może, w stosunku do każdej z tych jednostek, wskazać inny zakres obsługi, również w ramach tego samego samorządowego centrum usług wspólnych. Wskutek tego usługi świadczone przez dane CUW na rzecz poszczególnych jednostek obsługiwanych nie muszą być identyczne.

Decyzja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o powołaniu samorządowego centrum usług wspólnych, podjęta w formie uchwały, będzie przy tym nadzorowana przez organy nadzoru wyłącznie pod względem jej zgodności z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, stosownie do art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p. i art. 79 u.s.w. Niedopuszczalne jest zatem prowadzenie nadzoru nad tą uchwałą pod względem innych kryteriów, np. celowości czy gospodarności.

Jednocześnie należy w tym miejscu wskazać, że realizacja zadań z zakresu wspólnej obsługi ma charakter rozłączny, co oznacza, że w przypadku realizacji określonych (konkretnych) zadań przez samorządowe

centrum usług wspólnych, niedopuszczalne jest ich samodzielne wykonywanie przez jednostki obsługiwane, czy też przez inne CUW. Działanie tych jednostek będzie w takim przypadku pozbawione podstaw prawnych.

3.2. Wielość centrów usług wspólnych na obszarze jednej JST

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, regulujące kwestie tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych (art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz art. 8c–8f u.s.w.), nie normują szczegółowych kwestii dotyczących ich kształtu i szczegółowej procedury ich tworzenia. Tym samym dopuszczalne jest powołanie jednego lub kilku samorządowych centrów usług wspólnych na obszarze jednej JST, m.in. z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- 1) kryterium zadań przekazanych do realizacji przez podmioty obsługiwane (podmiotowe);
- 2) kryterium charakteru i rodzaju podmiotów obsługiwanych (przedmiotowe);
- 3) kryterium podziału danej JST na mniejsze jednostki/obszary (geograficzne).

Co istotne, w przypadku zastosowania jednego z ww. kryteriów przy tworzeniu sieci samorządowych centrów usług wspólnych, konieczne jest, aby uchwała organu uchwałodawczego JST, o której mowa w art. 10b u.s.g., art. 6b u.s.p. oraz art. 8d u.s.w., w sposób wyczerpujący i jednoznaczny określała jednostki obsługiwane poprzez ich enumeratywne wymienienie. Wynika to jednoznacznie ze sposobu sformułowania przez ustawodawcę w art. 10b ust. 2 pkt 2 u.s.g. (oraz art. 6b ust. 2 pkt 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 pkt 2 u.s.w.) elementów obligatoryjnych, jakie musi zawierać każda uchwała organu uchwałodawczego JST w przedmiocie wspólnej obsługi, wśród których jest m.in. właśnie określenie „podmiotów obsługiwanych”.

Na temat dopuszczalności tworzenia kilku centrów usług wspólnych na obszarze jednej jednostki samorządu terytorialnego wypowiedziało się również Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich w VII Kadencji Sejmu RP⁵. Również w od-

5 Odpowiedź Jana Grabca – podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z dnia 14 października 2015 r. na interpelację nr 34592, dostępna jest w archiwum VII kadencji na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

powiedzi na jedną z interpelacji poselskich, złożonych w VIII (obecnej) kadencji Sejmu RP, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wskazało, że „*brzmienie dodanego do ustawy o samorządzie gminnym art. 10b ust. 2 [odpowiednio również art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w. – przyp. własny] sugeruje, że gmina [odpowiednio: powiat i województwo – przyp. własny] może powołać więcej niż jedną jednostkę obsługującą jednostki organizacyjne, co może być np. związane z faktem, że wykonują one różne zadania*”⁶.

3.2.1. Kryterium zadań przekazanych do realizacji przez podmioty obsługiwane

W art. 10a u.s.g. (odpowiednio w art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w.) wskazano, że samorządowe centra usług wspólnych mogą być tworzone w ramach realizacji zadań na rzecz podmiotów obsługiwanych, w szczególności o charakterze administracyjnym, finansowym i organizacyjnym. Biorąc pod uwagę przykładowy katalog tych zadań wskazać można, że dopuszczalne jest utworzenie centrów usług wspólnych dla wszystkich tych obszarów aktywności, np. centrum usług wspólnych, które będzie prowadzić na rzecz jednostek obsługiwanych wszystkie usługi o charakterze administracyjnym. Dopuszczalne jest również utworzenie na terenie danej JST kilku centrów usług wspólnych (o charakterze „specjalistycznym”), każde obejmujące swoim zakresem te same jednostki obsługiwane, ale równocześnie prowadzące innego rodzaju działalność o charakterze wspierającym w stosunku do działalności podstawowej tychże podmiotów, np. odrębne centrum usług wspólnych w zakresie spraw finansowych oraz odrębne w zakresie spraw o charakterze organizacyjnym.

Praktyczne wykorzystanie instytucji centrów usług wspólnych dopuszczalne jest również poprzez np. stworzenie jednego, specjalistycznego centrum, zajmującego się obsługą finansową wszystkich jednostek obsługiwanych oraz drugiego centrum, którego przedmiotem świadczenia usług będą pozostałe czynności o charakterze wspierającym podstawową działalność tychże jednostek (tj. administracyjną i organizacyjną) – również wszystkich lub tylko wybranych jednostek.

6 Odpowiedź Sebastiana Chwałka – podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z dnia 23 maja 2016 r. na interpelację nr 2681, dostępna jest na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl

3.2.2. Kryterium charakteru i rodzaju podmiotów obsługiwanych

Jak już zostało wskazane, JST, wykorzystując instytucję centrów usług wspólnych na swoim terenie, mogą zdecydować się na utworzenie jednego wspólnego CUW dla wszystkich jednostek obsługiwanych, bądź też mogą postanowić o utworzeniu kilku centrów z uwzględnieniem wybranego przez siebie kryterium. Oprócz omówionego powyżej kryterium zadań przekazanych do realizacji przez podmioty obsługiwane, akceptowalne jest również utworzenie kilku centrów usług wspólnych, biorąc pod uwagę charakter i rodzaj podmiotów obsługiwanych.

I tak, najczęściej spotykanym w praktyce podziałem z uwzględnieniem ww. kryterium jest tworzenie odrębnych centrów usług wspólnych dla szkół i placówek oświatowych. Działanie takie związane jest m.in. z faktem, iż przed dniem 1 stycznia 2016 r., a więc przed wejściem w życie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie wspólnej obsługi (tj. art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz art. 8c–8f u.s.w.), uprawnione było tworzenie odrębnych podmiotów w zakresie wspólnej obsługi szkół i placówek oświatowych – tzw. zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej (więcej na ten temat w rozdziale 9).

Obecnie jednostka samorządu terytorialnego, decydując się utworzyć odrębne, specjalistyczne centrum usług wspólnych, którego zadaniem będzie obsługa szkół i placówek oświatowych, będzie miała możliwość powierzenia takiemu podmiotowi szerszego zakresu obowiązków, niż to wynika ze specyfiki funkcjonowania jednostek oświatowych (więcej na temat zakresu przedmiotowego działania centrów usług wspólnych o charakterze oświatowym w dalszej części niniejszego rozdziału).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że praktyczne wykorzystanie instytucji samorządowych centrów usług wspólnych może odbywać się m.in. poprzez utworzenie podmiotu do obsługi szkół i placówek oświatowych i drugiego, odrębnego podmiotu do obsługi pozostałych podmiotów obsługiwanych. Oczywiście jest również, że dopuszczalne będzie także utworzenie kolejnego centrum usług wspólnych dla wybranej grupy podmiotów obsługiwanych, które będą charakteryzować się pewną cechą wspólną, tak jak to ma miejsce w przypadku szkół i placówek oświatowych, których cechą wspólną jest właśnie ich charakter „oświatowy”.

3.2.3. Kryterium podziału danej JST na mniejsze jednostki (obszary)

Analizując kwestię utworzenia na swoim terenie centrum (bądź centrów) usług wspólnych, JST mogą rozważyć również stworzenie sieci takich centrów, biorąc pod uwagę tzw. kryterium geograficzne, czyli kry-

terium podziału danej JST, np. na mniejsze jednostki. Tworzenie CUW dla różnych części czy obszarów danej JST nie zawsze musi jednak wiązać się z jakimś konkretnym podziałem, np. na jednostki pomocnicze. Z praktycznego punktu widzenia utworzenie indywidualnych, samorządowych centrów usług wspólnych dla różnych obszarów danej JST jest jednak znacznym ułatwieniem, zwłaszcza w odniesieniu do powierzniowo większych JST (np. miast na prawach powiatu, większych powiatów, czy województw). Pozwala to bowiem uniknąć zbytniego oddalenia jednostek obsługiwanych od CUW.

W przypadku gmin, tworzenie centrów usług wspólnych może odbywać się z uwzględnieniem ich podziału na jednostki pomocnicze. Stosownie do art. 5 ust. 1 u.s.g., gmina może tworzyć takie jednostki pomocnicze, jak sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Tym samym, w przypadku występowania znacznej ilości podmiotów, w stosunku do których gmina chciałaby prowadzić ich wspólną obsługę, dopuszczalne jest utworzenie kilku centrów usług wspólnych, odrębnych dla każdej z jednostek pomocniczych lub obejmujących część z nich. Możliwe jest również takie skonstruowanie sieci centrów, aby jedno, bądź każde z nich, obsługiwało po kilka jednostek pomocniczych. W tym zakresie gmina ma niemalże niczym nieskrępowaną samodzielność (dowolność).

Analogicznie do sytuacji w gminach, dopuszczalne jest tworzenie centrów usług wspólnych na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, z tym, że dokonuje się podziału powiatów na gminy, a w przypadku województw – właśnie na powiaty. W praktyce oznacza to, że powiaty będą mogły tworzyć kilka samodzielnych centrów usług wspólnych dla powiatowych jednostek organizacyjnych, zlokalizowanych na terenie jednej lub kilku gmin i wchodzących w skład tychże powiatów, a województwa, o ile zajdzie taka potrzeba, w ten sam sposób będą mogły tworzyć centra usług wspólnych, odrębnie dla wojewódzkich jednostek organizacyjnych, zlokalizowanych na terenie jednego lub kilku powiatów, wchodzących w skład danego województwa.

Biorąc pod uwagę powyższe wywody, należy zadać pytanie, czy dopuszczalne jest tworzenie samorządowych centrów usług wspólnych z uwzględnieniem kryterium „geograficznego” w dowolnym kształcie, innym niż występujące, oficjalnie podziały. W tym zakresie najistotniejsza będzie ocena przyjętego modelu podziału danej JST pod kątem jego legalności. Ważne jest bowiem, że o ile organ uchwałodawczy JST ma szeroką i co do zasady niczym nieskrępowaną możliwość konstruowania systemu centrów usług wspólnych na swoim terenie, to z art. 10b ust. 2 pkt 2 u.s.g (oraz art. 6b ust. 2 pkt 2 u.s.p i art. 8d ust. 2 pkt 2 u.s.w.) wynika, że uchwała dotycząca wspólnej obsługi ma określać „jednostki

obsługiwane”. Użycie przez ustawodawcę sformułowania w tym kształcie jednoznacznie wskazuje, że konieczne jest enumeratywne wymienienie tychże jednostek. Tym samym, nawet skonstruowanie przez JST „własnego podziału geograficznego”, jakkolwiek precyzyjnego, wymagać będzie wyraźnego wskazania, które jednostki będą obsługiwane przez dane centrum usług wspólnych.

3.2.4. Inne kryteria

Wskazane i omówione wyżej trzy kryteria, na podstawie których JST mogą zdecydować się na utworzenie sieci wyspecjalizowanych w danym zakresie centrów usług wspólnych, mają charakter przykładowy. Należy przy tym pamiętać, że w większości przypadków jedna jednostka, będąca centrum usług wspólnych, obsługiwać będzie w określonym zakresie wszystkie jednostki obsługiwane z terenu danej JST (bądź ich zdecydowaną większość). Kwestia zdecydowania się na utworzenie większej ilości CUW musi być poprzedzona dogłębną analizą, zwłaszcza pod kątem finansowej opłacalności i efektywności wdrożenia takiego przedsięwzięcia w życie. Przeprowadzenie takiej analizy jest jednym z rekomendowanych elementów prawidłowej procedury tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych (więcej na ten temat w rozdziale 5). Jednocześnie podkreśla się, że nie ma żadnych przeszkód pod względem prawnym, aby kryteria te były wykorzystywane łącznie. Przykładem takich działań mogą być następujące konfiguracje:

- 1) utworzenie w każdej dzielnicy miasta odrębnego centrum usług wspólnych w zakresie pełnej obsługi (tj. administracyjnej, finansowej i organizacyjnej) szkół i placówek oświatowych oraz jednego w danej gminie CUW, również w zakresie pełnej obsługi dla pozostałych jednostek obsługiwanych;
- 2) utworzenie odrębnego centrum usług wspólnych w zakresie pełnej obsługi szkół i placówek oświatowych oraz po jednym centrum usług wspólnych we wszystkich dzielnicach miasta dla pozostałych jednostek obsługiwanych, funkcjonujących w zasięgu terytorialnym danego CUW;
- 3) utworzenie odrębnego centrum usług wspólnych wyłącznie w zakresie obsługi finansowej szkół i placówek oświatowych oraz kolejnego CUW w zakresie pełnej obsługi dla pozostałych jednostek obsługiwanych;
- 4) utworzenie specjalistycznego centrum usług wspólnych (np. w zakresie obsługi informatycznej) dla całej gminy oraz odrębnych CUW w zakresie pozostałej obsługi w każdej jednostce pomocniczej.

3.3. Katalog zadań możliwych do przekazania w zakresie wspólnej obsługi

Zgodnie z art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. oraz art. 8c u.s.w. każda JST może zapewnić wybranym przez siebie podmiotom obsługiwanym wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną. Jak już zostało wskazane, ustawodawca, posługując się zwrotem „w szczególności”, wyraźnie dał do zrozumienia, że dopuszczalne jest również tworzenie samorządowych centrów usług wspólnych w innym niż ww. zakresie.

Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w kontekście tworzenia i funkcjonowania wyspecjalizowanych centrów usług wspólnych, np. o charakterze oświatowym, obsługujących wyłącznie szkoły i placówki oświatowe. W takim bowiem przypadku oprócz obsługi w zakresie administracyjnym, finansowym czy organizacyjnym, możliwym jest, aby jednostka obsługująca obsługiwała wybrane szkoły i placówki oświatowe również w zakresie wspólnym dla nich wszystkich, ale związanym ze specyfiką tych jednostek, wynikającą z przepisów u.s.o., na podstawie których one funkcjonują.

Przypomnieć przy tym należy, że powierzenie samorządowemu centrum usług wspólnych realizacji określonych zadań z zakresu usług wspólnych pozbawia możliwości ich realizacji przez jednostki obsługiwane. Realizacja tych zadań ma bowiem charakter rozłączny, co oznacza, że w przypadku ich wykonywania przez jeden podmiot, żadna inna jednostka nie jest już do tego uprawniona.

Stosownie do art. 10b ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 6b ust. 2 pkt 3 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 pkt 3 u.s.w., zakres obowiązków, powierzonych samorządowemu centrum usług wspólnych w ramach wspólnej obsługi podmiotów, o których mowa w art. 10a pkt 1 u.s.g., art. 6a pkt 1 u.s.p. oraz art. 8c pkt 1 u.s.w., jest jednym z obligatoryjnych elementów każdej uchwały organu uchwałodawczego JST w tym zakresie. Natomiast w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g., art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. oraz art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w., zakres zadań przekazanych w ramach wspólnej obsługi określa porozumienie, zawarte przez te podmioty z samorządowym centrum usług wspólnych (więcej na temat jednostek obsługiwanych i obsługujących w rozdziale 4, natomiast o procedurze tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, w tym zawieranych porozumień, w rozdziale 5).

Tym samym zadania, nakładane na samorządowe centra usług wspólnych, można podzielić na następujące grupy/kategorie:

- 1) zadania o charakterze administracyjnym;
- 2) zadania o charakterze finansowym;
- 3) zadania o charakterze organizacyjnym;
- 4) inne zadania;
- 5) zadania o charakterze szczegółowym, wynikającym ze specyfiki danego centrum usług wspólnych.

Co ważne, powyższe zadania muszą mieć charakter zadań wspierających (pomocniczych) w stosunku do działalności podstawowej podmiotów obsługiwanych.

Konstruując katalog zadań, które mają zostać przyjęte do realizacji na rzecz jednostek obsługiwanych przez centrum usług wspólnych, należy pamiętać, że samo ich ogólnikowe wskazanie może stwarzać w przyszłości wiele problemów interpretacyjnych. Określenie w stosownej uchwale organu stanowiącego JST, że CUW będzie prowadzić wspólną obsługę wskazanych w tejże uchwale podmiotów obsługiwanych wyłącznie w zakresie zadań o charakterze organizacyjnym, uznane zostanie za niedostatecznie szczegółowe. W tak skonstruowanym i przekazanym do realizacji przez centrum usług katalogu zadań ciężko będzie bowiem jednoznacznie stwierdzić, czy znajduje się w nim np. wspólna obsługa w zakresie informatyki czy też zakupów (zamówień publicznych). Może to rodzić nie tylko spory kompetencyjne (zarówno o charakterze negatywnym⁷, jak i pozytywnym⁸) w zakresie realizacji określonych, niedoprecyzowanych zadań, ale również wątpliwości co do legalności podejmowania określonych zadań i wydatkowania środków publicznych.

W związku z powyższym przy tworzeniu centrum usług wspólnych szczególnie istotne będzie prawidłowe i jak najbardziej wyczerpujące (a nawet enumeratywne) wyliczenie w uchwale organu stanowiącego JST konkretnych zadań, których to centrum się podejmie. Ograniczy to ewentualne przyszłe nieścisłości interpretacyjne, które mogłyby się pojawić przy niezbyt dokładnym i niewyczerpującym określeniu katalogu zadań realizowanych przez centrum usług wspólnych na rzecz jednostek obsługiwanych. Wyjątkiem są sprawy z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, w stosunku do których ustawodawca zaznaczył, że należy przekazać je w całości (art. 10c ust. 2 u.s.g., art. 6c ust. 2 u.s.p. i art. 8e ust. 2 u.s.w.). Oznacza to, że zasadne (a nawet konieczne) jest

7 Ze sporem kompetencyjnym o charakterze negatywnym mamy do czynienia w sytuacji, gdy żaden z podmiotów „spierających się” nie chce realizować określonego zadania.

8 Ze sporem kompetencyjnym o charakterze pozytywnym mamy do czynienia w sytuacji, gdy wszystkie „spierające się” podmioty są zainteresowane realizacją tego samego zadania.

wyłączne wskazanie, że jednostka obsługująca będzie świadczyć na rzecz wybranych jednostek obsługujących wspólną obsługę w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości⁹.

Również w wydawanym w stosunku do uchwał w sprawie powołania CUW orzecznictwie organów nadzoru zajmowane jest m.in. stanowisko, że wskazanie obowiązków powierzanych do realizacji przez CUW na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych musi mieć charakter jednoznaczny i wyczerpujący, co oznacza, że niedopuszczalne jest posługiwanie się np. zwrotem „w szczególności” przy wskazywaniu zakresu powierzonych obowiązków¹⁰.

3.3.1. Zadania o charakterze administracyjnym

Jedną z przykładowo wymienionych przez ustawodawcę w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w. kategorią zadań, które może przejąć od jednostek obsługiwanych utworzone przez organ uchwałodawczy JST centrum usług wspólnych, są te o charakterze administracyjnym. Ponieważ ustawodawca nie precyzuje, jakie konkretnie zadania rozumie przez to pojęcie, konieczne jest ich choćby przykładowe wyliczenie.

Wyrażenie „administracyjny” jest przymiotnikiem utworzonym od wyrazu „administracja”, który to z kolei oznacza zarządzanie lub obsługę (od łac. *administrare*). Tym samym, biorąc pod uwagę znaczenie słowa „administracyjny”, wskazać należy, że zadaniami o charakterze administracyjnym, które mogą być realizowane w ramach wspólnej obsługi za podmioty obsługiwane, są m.in.:

- 1) usługi administracyjne;
- 2) pomoc prawna.

⁹ Za prawidłowe pod tym względem uznać należy chociażby następujące uchwały:

- 1) uchwała Nr XVIII/118/16 Rady Gminy Zapolice z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom organizacyjnym Gminy Zapolice, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1861);
- 2) uchwała Nr XV/102/2016 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek oświatowych oraz zmiany statutu Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Libiążu (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2846).

¹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

3.3.1.1. Usługi administracyjne

Przejęcie przez CUW od podmiotów obsługiwanych, realizacji usług administracyjnych, świadczonych przez te podmioty, może dotyczyć szeregu czynności. Również w tym zakresie nie sposób wskazać jednego zupełnego i zamkniętego katalogu takich usług, a każde ich wyliczenie będzie miało charakter przykładowy i niewyczerpujący.

Wśród usług administracyjnych można zatem wymienić m.in.:

- ochronę mienia;
- utrzymanie czystości i porządku;
- zarządzanie posiadanym majątkiem;
- archiwizację.

Świadczenie przez CUW usług w zakresie ochrony mienia polegać będzie m.in. na zapewnieniu bezpieczeństwa w jednostkach obsługiwanych – czy to poprzez bezpośrednią ochronę, czy też monitoring systemów alarmowych. Dozór taki może mieć charakter stały, bądź doraźny. Ze stałym będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy w każdej z jednostek obsługiwanych przez centrum usług wspólnych zapewniony będzie odrębny pracownik, realizujący zadania w tym zakresie, a zatrudniony bezpośrednio przez CUW. Z kolei ochrona o charakterze doraźnym oznaczać będzie zapewnienie przez centrum usług wspólnych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa, jednego lub kilku pracowników, którzy będą do dyspozycji podmiotów obsługiwanych, w razie potrzeby ich wykorzystywania przez te podmioty. W tym przypadku należy jednak mieć na uwadze szczegółowe zapisy i wymagania, wynikające z ustawy o ochronie osób i mienia¹¹.

W ramach wprowadzenia w danej JST wspólnej obsługi, prowadzonej przez utworzone w tym celu centrum usług wspólnych, dopuszczalne jest również przekazanie na rzecz tego podmiotu wybranych usług z zakresu utrzymania czystości i porządku. Pod tym pojęciem należy rozumieć zwłaszcza bieżące utrzymanie czystości i porządku na terenie jednostek obsługiwanych, rozumiane jako zatrudnianie osób sprzątających, zapewnienie środków czystości itp.

Szczególnie pożądanym zadaniem z zakresu usług administracyjnych, przekazanych do realizacji w ramach wspólnej obsługi przez CUW, może okazać się również prowadzenie wspólnej archiwizacji dokumentów, czy to wytworzonych, czy też znajdujących się w posiadaniu jednostek obsługiwanych. Prowadzenie wspólnego archiwum może bowiem w znacz-

11 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1099 z późn. zm.).

ny sposób obniżyć koszty gromadzenia materiałów archiwalnych. Należy jednak pamiętać o tym, że w przypadku podjęcia przez CUW tego rodzaju działalności, niezbędnym jest spełnianie wszystkich wymogów prawnych, wynikających z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹², zwłaszcza w kontekście czasu i zasad przechowywania określonych akt i dokumentów, oraz innych ustaw o charakterze szczególnym w zakresie dopuszczalności archiwizowania (czy wykorzystywania) konkretnej dokumentacji poza miejscem jej wytworzenia.

W zakresie usług administracyjnych centrum usług wspólnych może również wykonywać zadania polegające na zarządzaniu posiadanym majątkiem, tj. ruchomościami (np. flotą samochodową) i nieruchomościami. W tym przypadku przez pojęcie zarządzania będziemy rozumieć wszystkie czynności związane z dysponowaniem powierzonym mieniem oraz jego bieżącym utrzymaniem, konserwacją (przeglądami, remontami, naprawami), ubezpieczeniem, czy zatrudnieniem kierowców.

Wskazać również należy, że, zgodnie z art. 12 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 u.f.p., organ stanowiący JST, tworząc samorządową jednostkę budżetową, nadaje jej statut oraz określa mienie, przekazywane tej jednostce w zarząd. Także w przypadku zakładów budżetowych ustawodawca w art. 16 ust. 2 pkt 4 u.f.p. zaznaczył, że tworząc tego typu jednostkę sektora finansów publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe, przekazane zakładowi w użytkowanie.

Tym samym w przypadku podjęcia przez organ stanowiący JST stosownej uchwały w zakresie utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.g. i art. 8d ust. 2 u.s.w., w odniesieniu do jednostek o których mowa odpowiednio w art. 10a pkt 1 u.s.g., art. 6a pkt 1 u.s.p. i art. 8c pkt 1 u.s.w. (a więc m.in. samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych) dopuszczalne jest, w ramach powierzonej CUW wspólnej obsługi, administrowanie majątkiem (nieruchomościami) oddanym (oddanymi) w trwałą zarząd tymże jednostkom. W zakresie tak sformułowanego administrowania majątkiem znajdować się będzie podejmowanie m.in. następujących czynności:

- nadzorowanie bieżącej obsługi majątku, w tym m.in. bieżące przeprowadzanie napraw i konserwacji oraz kontroli i przeglądów technicznych;
- planowanie bieżącego wykorzystywania majątku (nieruchomości);

¹² Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1446 z późn. zm.).

- podejmowanie odpowiednich decyzji i czynności w celu pozostawienia majątku w stanie niepogorszonym, zwłaszcza budynków w odpowiednim stanie technicznym.

W przypadku zdecydowania się przez organ stanowiący JST na przekazanie samorządowemu centrum usług wspólnych zadania z zakresu wspólnego administrowania majątkiem, znajdującym się w użytkowaniu jednostek obsługiwanych, należy pamiętać o precyzyjnym, nie budzącym w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych, skonstruowaniu katalogu elementów tego majątku, który będzie wspólnie zarządzany. Konieczne jest bowiem wyraźne wskazanie nieruchomości (oraz, ewentualnie: budynków znajdujących się na tych nieruchomościach), które miałyby objąć to wspólne administrowanie. Powyższe nie będzie oznaczać jednak pozbawienia jednostek obsługiwanych trwałego zarządu.

3.3.1.2. Pomoc prawna

Analiza dotychczasowej praktyki tworzenia i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych wskazuje, że jednym z najbardziej niedocenianych zadań, możliwych do przekazania w zakresie wspólnej obsługi prowadzonej przez CUW, jest wspólna pomoc prawna. W kwestii zadań o charakterze administracyjnym – to właśnie świadczenie wspólnej pomocy prawnej może się przyczynić do bardziej efektywnego wykonywania zadań o charakterze głównym (podstawowym) przez jednostki obsługiwane. Tym samym wprowadzenie możliwości wspólnej obsługi przez CUW w zakresie świadczenia pomocy prawnej stanowi pewnego rodzaju „usankcjonowanie” obecnej praktyki, stosowanej w jednostkach samorządu terytorialnego, polegającej na zatrudnianiu radcy prawnego w urzędzie (starostwie), który w rzeczywistości świadczy pomoc prawną na rzecz wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych w danej JST.

Świadczenie przez centrum usług wspólnych pomocy prawnej może być realizowane poprzez nawiązanie współpracy z radcą prawnym lub adwokatem, którzy w ramach swoich obowiązków będą świadczyć pomoc prawną na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym m.in. odbywać cykliczne dyżury w poszczególnych jednostkach obsługiwanych.

Szczególnie istotną kwestią jest sposób nawiązania współpracy przez samorządowe centrum usług wspólnych z prawnikami, mającymi świadczyć wspólne usługi jednostkom obsługiwanim w zakresie pomocy prawnej. Zagadnienie to jest o tyle problematyczne, że w odniesieniu do radców prawnych oraz adwokatów ustawodawca przewidział dwa różne modele działania.

Jak bowiem wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych¹³, może on wykonywać zawód w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz we wskazanych w tym przepisie formach spółek prawa handlowego i spółce cywilnej. Bezsprzecznym jest, że w przypadku zatrudniania radcy prawnego przez centrum usług wspólnych, jedynymi możliwymi i dopuszczalnymi formami w tym zakresie będzie świadczenie usług w ramach stosunku pracy albo na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Co ważne, w przypadku wykonywania zawodu przez radcę prawnego w ramach stosunku pracy, w art. 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych zostało wskazane, że musi on zajmować samodzielne stanowisko, podległe bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej (w przypadku samorządowego centrum usług wspólnych – kierownikowi CUW). Jednocześnie, jeżeli w centrum usług wspólnych zatrudnionych będzie dwóch lub więcej radców prawnych, jednemu z nich powierza się koordynację pomocy prawnej w tej jednostce. W ust. 3 ww. przepisu ustawodawca wskazał ponadto, że w organie samorządowym radca prawny wykonuje pomoc prawną w komórce lub w jednostce organizacyjnej, w biurze, w wydziale lub na wyodrębnionym stanowisku do spraw prawnych, podległym bezpośrednio kierownikowi tego organu. Radcy prawnemu nie można również polecać wykonania czynności wykraczającej poza zakres pomocy prawnej.

W przypadku świadczenia – w ramach centrum usług wspólnych – pomocy prawnej przez adwokatów, kwestia ta jest o tyle problematyczna, że ustawodawca w art. 4a ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze¹⁴ wskazał, że adwokat może wykonywać zawód wyłącznie w kancelarii adwokackiej, w zespole adwokackim oraz we wskazanych w tym przepisie formach spółek prawa handlowego i spółce cywilnej. Tym samym, adwokat nie może być zatrudniony na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie, stosownie do art. 4 ust. 1 Prawa o adwokaturze, dopuszczalne jest wykonywanie przez adwokata zawodu na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z tym przepisem zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że adwokat może świadczyć usługi prawne na podstawie

13 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 233 z późn. zm.).

14 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 615 z późn. zm.).

umowy cywilnoprawnej. W praktyce stroną umowy stanowi określona, jednoosobowa kancelaria adwokacka (bądź inny podmiot ze wskazanych w ww. art. 4a ust. 1 Prawa o adwokaturze).

W przypadku chęci przeniesienia na samorządowe centrum usług wspólnych wspólnej pomocy prawnej dla wszystkich jednostek obsługiwanych, pojawić się może pytanie, czy dopuszczalne jest nawiązanie współpracy w tym zakresie przez CUW z innymi niż radcowie prawni czy adwokaci osobami.

W odpowiedzi już na wstępie zaznacza się, że przez świadczenie pomocy prawnej należy rozumieć nie tylko udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych, ale również występowanie przed organami administracji publicznej i sądami (administracyjnymi lub powszechnymi) w charakterze pełnomocnika. Wynika to także wprost z art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych i art. 4 ust. 1 Prawa o adwokaturze. Natomiast przepisy regulujące procedury przed sądami powszechnymi i administracyjnymi jednoznacznie wskazują, że pełnomocnikami w sprawach przed tymi sądami mogą być co do zasady wyłącznie radcowie prawni i adwokaci (zob. art. 87 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹⁵, art. 88 ustawy – Kodeks postępowania karnego¹⁶, art. 35 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷). Tym samym, w celu świadczenia przez CUW jednostkom obsługiwanym pomocy prawnej w pełnym zakresie, dopuszczalnym jest nawiązanie współpracy w zakresie świadczenia pomocy prawnej z innymi niż radcowie prawni i adwokaci prawnikami (np. z aplikantami radcowskimi, czy adwokackimi), z zastrzeżeniem jednak, że osoby te będą mogły świadczyć usługi w zakresie pomocy prawnej albo pod nadzorem radców prawnych czy adwokatów (w przypadku aplikantów), albo we współpracy z tymi radcami prawnymi lub adwokatami (pozostali prawnicy). Należy bowiem pamiętać, że osoby te, nawet posiadając wykształcenie prawnicze, nie będą mogły dokonywać wszystkich ww. czynności z zakresu pomocy prawnej.

W kwestii przeniesienia na samorządowe centrum usług wspólnych realizacji zadania z zakresu świadczenia pomocy prawnej istotny jest również fakt, iż zarówno jednostki obsługiwane, jak i obsługujące, w dalszym ciągu, w razie stwierdzenia takiej potrzeby, będą mogły nawiązać

15 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.).

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

17 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.).

współpracę z zewnętrznymi kancelariami prawnymi, świadczącymi specjalistyczne usługi prawne (np. w zakresie spraw podatkowych), jednakże będzie to zależeć od sposobu określenia zakresu zadania, jakie zostało powierzone samorządowemu centrum usług wspólnych w ramach prowadzenia wspólnej obsługi. Jeżeli bowiem na rzecz CUW przekazano realizowanie bieżącej obsługi prawnej, to w przypadku CUW, będzie ono mogło nawiązywać współpracę z zewnętrznymi kancelariami wyłącznie w tym zakresie. Nie będzie to również wykluczało zawierania umów z zewnętrznymi kancelariami przez jednostki obsługiwane w innym niż bieżąca obsługa prawna zakresie – podobnie jak to ma obecnie miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, korzystających z bieżącej obsługi prawnej i zawierających dodatkowe umowy z kancelariami prawnymi w zakresie usług specjalistycznych, np. szczegółowych spraw podatkowych.

3.3.2. Zadania o charakterze finansowym

Kolejną grupą (kategorią) zadań, wprost wskazanych przez ustawodawcę w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w., które mogą zostać powierzone przez organy uchwałodawcze JST samorządowemu centrum usług wspólnych, są zadania o charakterze finansowym. Również w tym przypadku nie zdecydowano się na wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciem wspólnej obsługi finansowej. Jednakże zaznaczyć należy, że niedopuszczalne jest wskazanie w uchwale organu uchwałodawczego JST, dotyczącej funkcjonowania CUW w sposób bardzo ogólny, że samorządowe centrum usług wspólnych będzie prowadzić wspólną obsługę finansową jednostek obsługiwanych, bowiem może to rodzić szereg problemów interpretacyjnych. Konieczne jest tym samym jak najbardziej szczegółowe (a nawet enumeratywne) wyliczenie usług, jakie będą świadczone przez CUW w ramach zadań o charakterze finansowym. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie organów nadzoru¹⁸.

W tym zakresie przypomnieć jednak należy brzmienie art. 10c ust. 1 u.s.g., art. 6c ust. 1 u.s.p. i art. 8e ust. 1 u.s.w. Zgodnie bowiem z tymi przepisami zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek, zaliczanych do sektora finansów publicznych, do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

Jednocześnie, stosownie do art. 10c ust. 2 u.s.g., art. 6c ust. 2 u.s.p. i art. 8e ust. 2 u.s.w., w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 u.s.g., art. 6a pkt 1 i 2 u.s.p. oraz art. 8c ust. 1 i 2 u.s.w., są one przekazywane w całości. Niedopuszczalne jest uszczegółowianie konkretnych czynności, jakie miałyby realizować na rzecz jednostek obsługiwanych samorządowe centrum usług wspólnych (w przeciwieństwie do pozostałych przekazywanych czynności, gdzie ich szczegółowe wyliczenie jest niezbędne w celu zachowania jednoznaczności zakresu realizowanych przez CUW zadań)¹⁹.

Również w orzecznictwie organów nadzoru wskazuje się, że nie istnieje możliwość wymienienia zadań z zakresu rachunkowości, które zostaną przekazane jednostce obsługującej²⁰. Dopuszczalna wydaje się jednak możliwość zaznaczenia, że powoływane samorządowe centrum usług wspólnych będzie świadczyć na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych wszystkie usługi z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, wraz ze wskazaniem przykładowego ich katalogu. W ten sposób podjęta została m.in. uchwała Nr XV/102/2016 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek

19 Organy stanowiące JST, które dotychczas wydały uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w., w większości w sposób prawidłowy dokonują zapisów w tym zakresie. Dla przykładu, prawidłowo pod względem legalności podjętymi uchwałami w przedmiocie powierzenia realizacji przez samorządowe centrum usług wspólnych obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są:

- 1) uchwała Nr IX/63/15 Rady Gminy Stary Lubotyń z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stary Lubotyń (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10015);
- 2) uchwała Nr XIV/62/2015 Rady Gminy w Lututowie z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom budżetowym funkcjonującym na terenie Gminy Lututów, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5347);
- 3) uchwała Nr XI/88/2015 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Gminy Stara Dąbrowa zaliczonych do sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r. poz. 700);
- 4) uchwała Nr XVIII/118/16 Rady Gminy Zapolice z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom organizacyjnym Gminy Zapolice, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1861).

20 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

oświatowych oraz zmiany statutu Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Libiążu²¹.

Szczegółowe funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych w zakresie wspólnej obsługi finansowej, w tym obsługi księgowej, z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości oraz w kontekście centralizacji rozliczeń VAT przez JST, przedstawione zostało w rozdziale 7.

3.3.3. Zadania o charakterze organizacyjnym

Najobszerniejszą grupą zadań, wprost wskazanych w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w., są zadania o charakterze organizacyjnym. Podobnie jak w przypadku zadań o charakterze administracyjnym i finansowym, ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie ich przykładowego katalogu. Tym samym, konieczne jest przedstawienie choćby przykładowych zadań, które mogą zostać przekazane na rzecz samorządowego centrum usług wspólnych przez organ uchwałodawczy JST w drodze stosownej uchwały. I tak, zadaniami o charakterze organizacyjnym, będącymi jednocześnie zadaniami wspierającymi w stosunku do działalności podstawowej podmiotów obsługiwanych przejętych przez CUW, mogą być m.in.:

- 1) zarządzanie kadrami i płacami;
- 2) obsługa informatyczna;
- 3) zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych, w tym udzielaniem wspólnych zamówień publicznych.

Jak już zostało wskazane, ww. zadania są wyłącznie przykładowymi, którym można przypisać charakter organizacyjny. Również samo ich zakwalifikowanie do kategorii zadań organizacyjnych ma w istocie charakter „umowny”, bowiem mogą być one również zakwalifikowane jako zadania o charakterze administracyjnym. Nie sposób jest jednoznacznie stwierdzić, czy świadczenie przez samorządowe centrum usług wspólnych wspólnej obsługi informatycznej będzie zadaniem o charakterze w większym stopniu organizacyjnym niż administracyjnym, i odwrotnie. Tym samym, kwalifikowanie ww. przykładowych zadań z zakresu wspólnej organizacyjnej obsługi jednostek obsługiwanych należy traktować jako „umowne”, a zakwalifikowanie pewnego zadania jako administracyjnego zamiast organizacyjnego, nie będzie wpływać na jego prawidłowość (legalność). Najistotniejsze w przypadku tworzenia samorządowego centrum usług wspólnych jest bowiem wskazanie jak najbardziej precyzyjnego i zamkniętego zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej, jaką jest CUW, w ramach wspólnej obsługi.

²¹ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2846.

3.3.3.1. Zarządzanie kadrami i płacami

Przekazanie samorządowemu centrum usług wspólnych wspólnej obsługi jednostek obsługiwanych w zakresie zarządzania kadrami i płacami wiązać się może z powierzeniem CUW m.in. następujących zadań:

- przeprowadzenie wspólnej rekrutacji;
- prowadzenie administracji kadrowo-płacowej;
- obsługa podróży służbowych;
- organizowanie i przeprowadzanie szkoleń i doskonalenia zawodowego.

Z praktycznego (a zarazem finansowego) punktu widzenia istotne jest, że powierzenie samorządowemu centrum usług wspólnych zadania z zakresu ww. elementów, składających się na szeroko rozumiane pojęcie zarządzania kadrami i płacami, może przynieść danej JST szereg wymiernych korzyści, zwłaszcza w kontekście uzyskania oszczędności finansowych.

Włączenie do centrum usług wspólnych przeprowadzania wspólnej dla wszystkich jednostek obsługiwanych rekrutacji, oprócz wskazanych powyżej oszczędności finansowych, może przyczynić się również do zwiększenia profesjonalizacji tego procesu oraz zatrudniania bardziej doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników. O ile bowiem przed przekazaniem tego zadania wprost do CUW w wielu jednostkach obsługiwanych kwestiami związanymi z rekrutacją zajmują się pracownicy, realizujący jednocześnie szereg innych obowiązków, to w przypadku samorządowego centrum usług wspólnych i realizacji, w ramach całego tego procesu, wszystkie czynności wykonuje (wykonywać będzie) jeden (lub kilku – w zależności od ilości jednostek obsługiwanych) pracownik. Niewątpliwie sprzyja to rozwijaniu wśród pracowników CUW specjalizacji, dzięki czemu następuje profesjonalizacja oraz wzrost poziomu usług, świadczonych przez dane centrum. Brak przy tym przeszkód, aby w postępowaniu rekrutacyjnym – na jego poszczególnych etapach – uczestniczyli przedstawiciele jednostek obsługiwanych. Podkreślić bowiem należy, iż jednostki te dalej będą posiadać status pracodawcy w stosunku do osób, które pomyślnie przejdą proces rekrutacji.

Powyższe uwagi można odnieść również do pozostałych przykładów usług, świadczonych przez samorządowe centrum usług wspólnych na rzecz jednostek obsługiwanych w zakresie zarządzania kadrami i płacami, w tym w zakresie prowadzenia administracji kadrowo-płacowej. Pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkiego rodzaju czynności związane m.in. z:

- prowadzeniem obsługi płacowej jednostek obsługiwanych, w tym sporządzaniem list płac oraz dokonywaniem wypłat wynagrodzeń i innych należności;

- ewidencjonowaniem danych o wypłacanym wynagrodzeniu;
- prowadzeniem obsługi księgowej funduszu socjalnego;
- prowadzeniem rozliczeń z urzędami, w tym z Urzędem Skarbowym i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych;
- wystawianiem stosownych zaświadczeń, m.in. o zatrudnieniu czy wynagrodzeniu, dla obecnych i byłych pracowników jednostek obsługiwanych;
- prowadzeniem akt osobowych pracowników zatrudnianych w jednostkach obsługiwanych.

Analizując usługi z zakresu zarządzania kadrami i płacami, nie sposób nie wspomnieć o bardzo często spotykanej i wykorzystywanej w praktyce przez JST, prowadzonej przez samorządowe CUW wspólnej obsługi podróży służbowych. Świadczenie usług na rzecz jednostek obsługiwanych w tym zakresie jest bowiem immanentnie związane z zarządzaniem kadrami i płacami, w ramach zadań o charakterze organizacyjnym.

Kolejnym elementem, możliwym do uwzględnienia przez organ uchwałodawczy JST w stosownej uchwale w zakresie funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, jest organizowanie i przeprowadzanie szkoleń i doskonalenia zawodowego. Niewątpliwie bowiem, w przypadku świadczenia na rzecz jednostek obsługiwanych w tym zakresie, możliwe jest dokonanie oszczędności, np. poprzez organizowanie wspólnych szkoleń dla pracowników wszystkich jednostek obsługiwanych.

W zakresie spraw kadrowo-płacowych zdaje się nie mieścić, stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych²², przeprowadzanie ocen pracowniczych pracowników samorządowych, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Zgodnie z tym przepisem, oceny pracowniczej dokonuje, na piśmie, bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. W ramach CUW niedopuszczalne będzie również wykonywanie, w stosunku do pracowników jednostek obsługiwanych, obowiązków pracodawcy, o których mowa w art. 94 K.p.²³. Tym samym przekazanie na rzecz CUW ww. zadań

22 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.).

23 Zgodnie z tym przepisem, pracodawca jest obowiązany w szczególności:

- 1) zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami;
- 2) organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników, przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy;

może zostać zakwestionowane przez organy nadzoru jako niedopuszczalne na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza z uwzględnieniem ww. przepisów ustawy o pracownikach samorządowych oraz K.p.

3.3.3.1.1. Czynności z zakresu prawa pracy²⁴

Jednocześnie obsługa kadrowa, obejmująca wykonywanie przez samorządowe centrum usług wspólnych czynności z zakresu prawa pracy (o których mowa w art. 3¹K.p.), może w praktyce rodzić wątpliwości u pracowników, którzy są nadal zatrudniani przez jednostkę obsługiwaną, kto jest ich pracodawcą, a w szczególności czy sam fakt realizowania wobec takich pracowników przez centrum czynności z zakresu prawa pracy nie oznacza przejścia zakładu pracy w rozumieniu art. 23¹K.p. Odpowiedź na powyższe pytanie jest istotna, bowiem przejście zakładu pracy, o którym mowa w art. 23¹K.p., pociąga za sobą określone przepisami K.p. skutki prawne. W art. 23¹K.p. określono prawa i obowiązki podmiotu przejmującego zakład pracy oraz sytuację prawną przejmowanych

-
- 2a) organizować pracę w sposób zapewniający zmniejszenie uciążliwości pracy, zwłaszcza pracy monotonnej i pracy w ustalonym z góry tempie;
 - 2b) przeciwdziałać dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy;
 - 3) (uchylony);
 - 4) zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz prowadzić systematyczne szkolenie pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
 - 5) terminowo i prawidłowo wypłacać wynagrodzenie;
 - 6) ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
 - 7) stwarzać pracownikom, podejmującym zatrudnienie po ukończeniu szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe lub szkoły wyższej, warunki sprzyjające przystosowaniu się do należytego wykonywania pracy;
 - 8) zaspokajać w miarę posiadanych środków socjalne potrzeby pracowników;
 - 9) stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy;
 - 9a) prowadzić dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników;
 - 9b) przechowywać dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem;
 - 10) wpływać na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego.

24 Punkt 3.3.3.1.1. niniejszego rozdziału jest autorstwa Michała Prętnickiego.

pracowników. Wśród obowiązków pracodawcy warto wskazać między innymi na te dotyczące zawiadomienia pracowników (*vide* art. 23¹ § 3 K.p.) oraz związane z wpływem zmiany pracodawcy na stosunki prawne, towarzyszące stosunkom pracy (*vide* art. 23¹ § 5 K.p.). Nadto, przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy (art. 23¹ § 6 K.p.).

Przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę może być konsekwencją różnorodnych zdarzeń prawnych, w efekcie których następuje zmiana podmiotu występującego jako pracodawca²⁵. Przepis art. 23¹K.p. nie definiuje pojęcia „przejście”.

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego pojęcie „przejścia” należy rozumieć szeroko, jako wszelkie czynności i zdarzenia, które powodują przejście na inny podmiot zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym, w całości lub w części. Innymi słowy – przejęcie zakładu pracy ma miejsce zawsze wówczas, gdy do innego podmiotu przechodzą składniki majątkowe, z którymi związane było zatrudnienie pracowników. Zdarzeniem powodującym „przejęcie” może być czynność prawna, zarówno dwustronna, jak i jednostronna, a także inne zdarzenie, np. dziedziczenie²⁶. Przejście zakładu pracy (lub jego części) na innego pracodawcę polega na tym, iż zakład ten lub jego część przechodzi z jednego podmiotu (dotychczasowy pracodawca) w posiadanie innego, który w związku z tym staje się pracodawcą przejętych pracowników (nowy pracodawca)²⁷. Dla przejścia zakładu pracy, lub jego części, na innego pracodawcę w rozumieniu art. 23¹K.p., istotne jest faktyczne przejęcie majątku (także na podstawie umów zobowiązaniowych, nieprzenoszących prawa własności, np. umowy dzierżawy) oraz zadań dotychczasowego zakładu pracy²⁸. Dla oceny, kto jest pracodawcą w stosunku do pracownika, decydujące jest faktyczne przejęcie zakładu pracy, powodujące, że pracownicy świadczą pracę na rzecz innej osoby niż dotychczas. Zmiany prawne, dotyczące praw do zakładu pracy, nie są przy tym przesądzające²⁹. Wedle opinii Sądu Najwyższego, powierzenie przez pracodawcę wykonywania zadań pomocniczych podmiotowi zewnętrznemu, świadczącemu usługi

25 K. Walczak. *Kodeks pracy. Komentarz*, Beck Online. *Komentarze*, 2016. SIP Legalis.

26 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. I PZP 20/94, OSNAPIUS 1994, Nr 9, poz. 141.

27 K. Walczak, *op. cit.*

28 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2006 r., sygn. II PK 274/05, SIP Legalis.

29 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2007 r., sygn. V CSK 156/07, SIP Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. II PK 33/09, SIP Legalis.

w tym zakresie („outsourcing”), nie może stanowić przejścia części zakładu pracy na innego pracodawcę (art. 23¹ § 1 K.p.), jeżeli nie przemawia za tym kompleksowa ocena takich okoliczności, jak: rodzaj zakładów, przejęcie składników majątkowych i niematerialnych, przejęcie większości pracowników, przejęcie klientów, a zwłaszcza stopień działalności prowadzonej przed i po przejęciu zadań³⁰. Zgodnie z innym orzeczeniem Sądu Najwyższego, w przypadku przejęcia części zakładu pracy istotne jest określenie, którzy pracownicy są zatrudnieni w przejętej części zakładu pracy, czyli którzy pracownicy zostali przejęci. Przepis art. 23¹K.p. nie ma bowiem zastosowania do pracowników, którzy pozostali i są nadal zatrudnieni w nieprzejętej części zakładu, jeżeli zakład ten funkcjonuje na mniejszej części majątku i z ograniczonymi zadaniami, lecz w dalszym ciągu jest placówką zatrudnienia dla pracowników³¹.

Reasumując, dla pracowników jednostki obsługiwanej przez centrum usług wspólnych, cały czas zatrudnianych przez jednostkę obsługiwaną i cały czas faktycznie świadczących na jej rzecz pracę, sam fakt wykonywania przez centrum usług wspólnych niektórych czynności z zakresu prawa pracy (o których mowa w art. 3¹K.p.) nie oznacza, że doszło do przejścia zakładu pracy w rozumieniu art. 23¹K.p. Odrębnej ocenie, pod kątem przesłanek przejścia zakładu pracy lub jego części, zawartych w orzecznictwie, należy poddać sytuację prawną tych pracowników jednostek obsługiwanych, z którymi, w związku z przekazaniem pewnych zadań centrum usług wspólnych, planuje się rozwiązanie umów o pracę lub którzy zaczęli faktycznie świadczyć pracę na rzecz powyższego centrum.

3.3.3.2. Obsługa informatyczna

W dobie postępującej informatyzacji życia codziennego, w tym coraz większej ilości usług administracyjnych, świadczonych przez organy władzy publicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej³²,

30 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. I PK 210/09, OSNP 2010, Nr 19–20, poz. 249.

31 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. I PKN 511/98, OSNAPiUS 2000, Nr 4, poz. 134.

32 Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1422 z późn. zm.) [dalej: „u.s.u.d.e.”], pod pojęciem środków komunikacji elektronicznej należy rozumieć rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.

prawidłowe funkcjonowanie systemów teleinformatycznych³³ jest jednym z ważniejszych zadań, ciężących na jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli. Tym samym zasadne wydaje się przekazanie na rzecz samorządowych centrów usług wspólnych również zadania wspólnej obsługi informatycznej podmiotów obsługiwanych, które w sposób bezsprzeczny przyczynią się do świadczenia przez organy JST usług drogą elektroniczną³⁴ na wyższym poziomie. Również w tym przypadku podjęcie takiej decyzji może przyczynić się do zwiększenia stabilności systemów teleinformatycznych wszystkich jednostek obsługiwanych i profesjonalizacji świadczenia tych usług, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów w tym zakresie.

Ponieważ pod pojęciem świadczenia przez samorządowe C UW wspólnej obsługi informatycznej można rozumieć szereg różnorodnych czynności, należy przedstawić choćby przykładowe ich wyliczenie. I tak, samorządowe centrum usług wspólnych może świadczyć na rzecz podmiotów obsługiwanych następujące usługi o charakterze organizacyjnym z zakresu informatyki:

- zarządzanie bazami danych,
- planowanie i rozwój aktualnych systemów teleinformatycznych;
- prowadzenie tzw. helpdesku (ang. „biura pomocy”) z zakresu funkcjonowania sprzętów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej, czyli biura odpowiedzialnego za przyjmowanie wpływających spraw i zgłoszeń wraz z kontrolą ich rozwiązania.

Zasadne jest również, aby w ramach wspólnej obsługi informatycznej, prowadzonej w ramach samorządowego centrum usług wspólnych, odbywała się standaryzacja wykorzystywanego oprogramowania oraz zgłaszanie zapotrzebowania (bądź opiniowanie takiego zapotrzebowania) na zakup odpowiednich urządzeń teleinformatycznych i narzędzi programowych, wykorzystywanych zarówno przez pracowników samego

33 Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.ś.u.d.e. systemem teleinformatycznym jest zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

34 Stosownie do art. 2 pkt 4 u.ś.u.d.e., świadczeniem usług drogą elektroniczną jest wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

CUW, jak i pracowników jednostek obsługiwanych. Sam zakup tychże towarów również może odbywać się w ramach CUW, wspólnie dla wszystkich jednostek obsługiwanych (więcej na ten temat w rozdziale 8). Takie działania w sposób istotny mogą poprawić (zwiększyć) bezpieczeństwo informatyczne w obrębie obsługiwanych samorządowych jednostek organizacyjnych danej JST.

3.3.3.3. Zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych, w tym udzielaniem wspólnych zamówień publicznych

Jak już zostało zasygnalizowane w punkcie dotyczącym wspólnej obsługi informatycznej, samorządowe centrum usług wspólnych może również przejąć od jednostek obsługiwanych świadczenie na ich rzecz usług z zakresu przeprowadzania wspólnych zakupów towarów i usług, w oparciu o przepisy P.z.p. Szczegółowe kwestie realizowania w ramach CUW wspólnych zamówień publicznych (również w kontekście ostatniej nowelizacji P.z.p., implementującej do polskiego porządku prawnego unijne dyrektywy: tzw. „dyrektywę klasyczną” 2014/24/UE oraz tzw. „dyrektywę sektorową” 2014/25/UE) omówione zostały w rozdziale 8. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że zapewnienie przez CUW, na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych, wspólnej obsługi w zakresie uregulowań, wynikających z przepisów znowelizowanego P.z.p., wiązać się będzie nie tylko z możliwością przeprowadzania wspólnych zakupów, ale również szeregu innych wspólnych działań z zakresu zamówień publicznych, takich jak np. wykorzystanie nowej instytucji centralnego zamawiającego pod kątem dokonywania scentralizowanych i pomocniczych działań zakupowych (więcej na ten temat we wskazywanym powyżej rozdziale 8).

3.3.4. Inne zadania

Jak już zostało zaznaczone, ustawodawca, określając w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. oraz art. 8c u.s.w. przedmiotowy zakres działania samorządowych centrów usług wspólnych, zdecydował się wyłącznie na przykładowe wyliczenie katalogu zadań możliwych do przekazania w zakresie wspólnej obsługi, poprzestając na wskazaniu zadań o charakterze administracyjnym, finansowym i organizacyjnym. Należy raz jeszcze przypomnieć, że na rzecz CUW mogą być przeniesione wyłącznie zadania o charakterze wspierającym (pomocniczym) w stosunku do działalności podstawowej (głównej) podmiotów obsługiwanych. Fakt wyłącznie

przykładowego wyliczenia przez ustawodawcę zadań określonych w ww. przepisach potwierdza użycie zwrotu „w szczególności”. Tym samym, należy wskazać inne niż wyraźnie wymienione zadania, przy których dopuszczalne jest powierzenie ich realizacji (w ramach wspólnej obsługi) samorządowemu centrum usług wspólnych.

3.3.5. Zadania o charakterze szczegółowym, wynikającym ze specyfiki danego centrum usług wspólnych

Jednym z głównych celów tworzenia i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych jest osiągnięcie przez jednostki samorządu terytorialnego wymiernych korzyści finansowych (w zakresie oszczędności), a to dzięki wprowadzeniu dla swoich jednostek wspólnej obsługi w zakresie realizacji zadań o charakterze wspierającym (pomocniczym) w stosunku do działalności podstawowej (głównej) określonych podmiotów obsługiwanych.

Z uwagi na szerokie praktyczne zastosowanie instytucji samorządowych centrów usług wspólnych, możliwym jest utworzenie CUW np. wyłącznie dla szkół i placówek oświatowych (więcej na ten temat w punkcie 3.2.2. niniejszego rozdziału). W takim przypadku zasadne wydaje się rozważenie, czy w zakresie zadań, przekazanych tego typu CUW, nie umieścić również realizacji za jednostki obsługiwane zadań o charakterze szczegółowym, wynikającym ze specyfiki tego centrum usług wspólnych.

W praktyce bowiem najczęściej spotykaną formą funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych są właśnie centra tworzone dla wspólnej obsługi szkół i placówek oświatowych. W związku z tym, w przypadku tego typu CUW organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w stosownej uchwale, dotyczącej funkcjonowania CUW w zakresie obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi, wskazać również realizację takich zadań, jak np.:

- organizacja wspólnego dowozu uczniów (dzieci) do szkół;
- wspólne przygotowanie (bądź zamawianie, np. poprzez skorzystanie z usług cateringowych) posiłków w tych jednostkach.

Powyższe zadania, z uwagi na swój charakter, nie będą mogły być realizowane na rzecz innych niż szkoły i placówki oświatowe jednostek obsługiwanych, bowiem ich specyfika jest przypisana wyłącznie podmiotom działającym na podstawie przepisów u.s.o.

W orzecznictwie organów nadzoru wskazuje się również na czynności, które nie mogą być powierzane do realizacji przez samorządowe centrum usług wspólnych na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych, działających na podstawie przepisów u.s.o. I tak, za sprzeczną

z prawem uznaje się realizację przez CUW zadań w zakresie prowadzenia spraw związanych z udzielaniem uczniom stypendiów za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe³⁵. Zgodnie bowiem z art. 90g ust. 11 u.s.o., przyznawanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe jest zadaniem dyrektora szkoły, a procedura jego przyznawania wymaga również udziału rady pedagogicznej i samorządu uczniowskiego (art. 90g ust. 7 i 10 u.s.o.).

W praktyce można również wykorzystywać instytucje samorządowych centrów usług wspólnych do wspólnej realizacji innych niż wyżej wskazane zadań o charakterze szczegółowym, wynikającym ze specyfiki danego CUW.

3.4. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, dotyczących funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych w zakresie przedmiotu działania CUW, wskazuje na szeroką możliwość ich zastosowania. Jednocześnie kształt, jaki zostanie nadany tworzonemu centrum usług wspólnych należy do wyłącznej i niemalże niczym nieograniczonej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zarówno kryterium zadań przekazanych do realizacji przez podmioty obsługiwane, jak również kryterium charakteru i rodzaju podmiotów obsługiwanych, czy też kryterium podziału danej JST na mniejsze jednostki.

Ostateczny kształt samorządowego CUW w praktyce będzie zależał wyłącznie od decyzji, podjętej przez organy JST na podstawie wyników przeprowadzonej analizy w zakresie przewidywanych zysków (głównie finansowych – pod kątem możliwych do osiągnięcia oszczędności) wprowadzenia wspólnej obsługi wybranych jednostek.

35 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

Rozdział 4

Określenie podmiotów obsługujących i podmiotów obsługiwanych

Adrian Misiejko

4.1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. wprowadziła do ustaw samorządowych przepisy stanowiące o możliwości zapewnienia wspólnej obsługi (w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej), na podstawie art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz 8b–8f u.s.w.¹. Skutkiem przedmiotowej nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawnego dwóch nowych kategorii podmiotów, związanych z zapewnieniem wspólnej obsługi – jednostek obsługujących oraz jednostek obsługiwanych. Jednakże, jak zostało wskazane w dalszej części niniejszego rozdziału, nie jest jasne, jakie podmioty mieszczą się w zakresie tych dwóch rodzajów jednostek. W szczególności poruszona została problematyka pojęć „jednostek organizacyjnych gminy (powiatu)” oraz „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych” w kontekście ich relacji z pojęciami „samorządowych jednostek organizacyjnych”, „samorządowych osób prawnych” oraz „jednostek organizacyjnych, należących do sektora finansów publicznych” oraz ich znaczenia dla określania jednostek obsługujących i jednostek obsługiwanych w kontekście funkcjonowania centrów usług wspólnych.

¹ W dalszej części, używając pojęcia „ustaw samorządowych”, autor będzie odnosił się właśnie do trzech przedmiotowych ustaw.

4.2. Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługujących

Zgodnie z art. 10b ust. 1 u.s.g., wspólną obsługę mogą prowadzić:

- 1) urząd gminy;
- 2) inna jednostka organizacyjna gminy;
- 3) jednostka organizacyjna związku międzygminnego;
- 4) jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego; zwane dalej (na gruncie u.s.g.) „**jednostkami obsługującymi**”.

Co więcej, zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g. *in fine*, związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. Jak stanowi art. 72a ust. 1 u.s.p., związek powiatowo-gminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi.

Podobnie, zgodnie z art. 6b u.s.p., wspólną obsługę mogą prowadzić:

- 1) starostwo powiatowe;
- 2) inna jednostka organizacyjna powiatu;
- 3) jednostka organizacyjna związku powiatów;
- 4) jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego; zwane dalej (na gruncie u.s.p.) „**jednostkami obsługującymi**”.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.p. *in fine*, związek powiatów może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. Jak stanowi art. 72a ust. 1 u.s.p., związek powiatowo-gminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi w rozumieniu art. 6a u.s.p.

Natomiast art. 8d ust. 1 u.s.w. stanowi, iż wspólną obsługę mogą prowadzić:

- 1) urząd marszałkowski;
- 2) inna wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna; zwane dalej (na gruncie u.s.w.) „**jednostkami obsługującymi**”.

Brak w tym zakresie możliwości powierzenia wspólnej obsługi jednostkom organizacyjnym związków komunalnych².

4.3. Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługiwanych

Zgodnie z art. 10a u.s.g., gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

2 Zagadnienie prowadzenia wspólnej obsługi przez związki jednostek samorządu terytorialnego zostało omówione w odrębnym rozdziale.

- 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych;
- 2) gminnym instytucjom kultury;
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki te na gruncie u.s.g. określane są jako „**jednostki obsługiwane**”.

Podobnie, zgodnie z art 6a. u.s.p., powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) jednostkom organizacyjnym powiatu zaliczanym do sektora finansów publicznych;
- 2) powiatowym instytucjom kultury;
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych powiatowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki te na gruncie u.s.p. określane są jako „**jednostki obsługiwane**”.

Natomiast art. 8c u.s.w. stanowi, iż województwo może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) wojewódzkim samorządowym jednostkom organizacyjnym zaliczanym do sektora finansów publicznych;
- 2) wojewódzkim instytucjom kultury;
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych wojewódzkim osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki te na gruncie u.s.w. określane są jako „**jednostki obsługiwane**”.

Należy zaznaczyć, iż, zgodnie z ustawami samorządowymi, celem prowadzenia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy (powiatu) oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały: 1) jednostki obsługiwane, 2) jednostki obsługujące oraz 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

4.4. Jednostki organizacyjne gminy (powiatu) oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne jako jednostki obsługiwane

Zagadnieniem, które budzi poważne wątpliwości w doktrynie, jest kwestia określenia, do jakich jednostek odnoszą się pojęcia „jednostka organizacyjna gminy (powiatu)” albo „wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna”. Określenia te nie zostały zdefiniowane prawnie, a przepisy ustaw szczegółowych nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź w przedmiocie ich zakresu. Nie jest bowiem jasne, czy obejmują one jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz jednostki posiadające tę osobowość, czy też odnoszą się wyłącznie do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W literaturze wskazuje się, że zarówno jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jak i osoba prawna w rozumieniu u.s.g. mogą być uznane za jednostki organizacyjne³. Ma to znaczenie również w kontekście wzajemnej relacji pojęć takich jak: „jednostka organizacyjna gminy” (powiatu), „gminna (powiatowa, wojewódzka, samorządowa) jednostka organizacyjna” oraz „samorządowa jednostka organizacyjna”⁴.

W odniesieniu do stanu prawnego, obowiązującego przed wejściem w życie przepisów o zapewnieniu wspólnej obsługi, w niniejszej kwestii zaprezentowano kilka poglądów. W odniesieniu do gminy w orzecznictwie postawiono tezę, iż najbardziej ogólnym pojęciem jest „gminna jednostka organizacyjna”. W jego zakresie mieszczą się zarówno jednostki organizacyjne gminy (podmioty nieposiadające osobowości prawnej), jak i gminne osoby prawne (a więc m.in. spółki handlowe)⁵. Można również

3 K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 4 ustawy, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 141 i nast.; A. Szewc, *Komentarz do art. 9 ustawy, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, SIP Lex.

4 A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3, s. 105 i nast. Cf. B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2 (34), s. 67 i nast.; Cf. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 ustawy, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 266 i nast.

5 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Bd 878/08, CBOSA. Cf. A. Matan, *Komentarz do art. 9 ustawy, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016,

spotkać się z poglądem, iż gminna jednostka organizacyjna i jednostka organizacyjna gminy stanowią pojęcia wykorzystywane zamiennie⁶. Przy takim rozumieniu, pojęcie „gminnej osoby prawnej” zawiera się zarówno w pojęciu „gminnej jednostki organizacyjnej”, jak i „jednostki organizacyjnej gminy” (podobne uwagi odnoszą się do samorządu powiatowego)⁷. Co istotne dla analizowanej kwestii, zaprezentowano również pogląd, iż znaczenie pojęcia „jednostki organizacyjnej” może niekiedy zależeć od kontekstu, w jakim jest używane⁸. Jest to związane z krytyczną oceną zastosowanej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej⁹.

W piśmiennictwie pojawił się natomiast pogląd, iż niespójność terminologiczna nie występuje na gruncie u.s.w., w obrębie której ustawodawca posłużył się pojęciem „wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej”. Według tego poglądu, w tej kategorii mieszczą się wojewódzkie osoby prawne¹⁰. Jednakże, nie można bezwarunkowo zgodzić się z tym

SIP Lex; M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, SIP Lex.

6 A. M. Wierzbica, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 2, s. 98 i nast.

7 *Ibidem*, s. 99.

8 A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05*, SIP Lex 2007.

9 *Ibidem*. Przykładowo, art. 47 u.s.g. stanowi, iż kierownicy **jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej** działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Oczywiście jest więc, że chodzi o tylko taką jednostkę organizacyjną, która nie jest osobą prawną (nie rozstrzygając, czy mogą to być jednostki organizacyjne posiadające taką osobowość). Oznaczałoby to, iż za jednostkę organizacyjną gminy mogą być uznane oba te podmioty. Jednakże art. 24m ust. 1 u.s.g. stanowi, iż wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, **kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną** oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść. Powstaje więc pytanie, czy art. 24m ust. 1 u.s.g. odnosi się do art. 47 u.s.g. Wydaje się, że właśnie tak jest. Zestawienie ze sobą kierownika jednostki organizacyjnej oraz osoby zarządzającej gminną osobą prawną oznacza, że jednostka organizacyjna gminy w rozumieniu art. 24m ust. 1 jest jednostką organizacyjną gminy nieposiadającą osobowości prawnej. **W tym kontekście gminna osoba prawna nie może być uznana za jednostkę organizacyjną gminy.**

10 A. M. Wierzbica, *op. cit.*, s. 98 i nast.

poglądem. Niekiedy bowiem u.s.w. stanowi o wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych ogólnie¹¹, niekiedy z kolei stanowi o wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej¹² wyraźnie, w końcu zaś niekiedy stanowi o wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz osobach prawnych w sposób, który może sugerować, iż należą one do rozdzielnych kategorii¹³. Kwestię komplikuje ponadto art. 47 ust. 2 u.s.w., który stanowi, iż **województwami osobami prawnymi**, poza samym województwem, są **samorządowe jednostki organizacyjne**, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Interpretując powołane przepisy literalnie, należałoby wysnuć wniosek, iż u.s.w. stanowi o co najmniej czterech kategoriach podmiotów – wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz wojewódzkich osobach prawnych.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, w jakim znaczeniu ustawodawca posługuje się pojęciem „jednostki organizacyjnej gminy (powiatu)” oraz „wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej”. Jest to o tyle istotne, iż jednostka organizacyjna gminy (powiatu) albo wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna mogą być określane jako jednostki obsługujące. Gdyby uznać, iż w pojęciu „jednostki organizacyjnej gminy (powiatu)” lub „samorządowej wojewódzkiej jednostki organizacyjnej” mieszczą się gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne, oznaczałoby to, iż np. spół-

11 Cf. art. 8 ust. 1 u.s.w., który stanowi, iż w celu wykonywania zadań województwo tworzy **wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne** oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. W doktrynie zaprezentowano pogląd, iż pojęcie wojewódzkich jednostek organizacyjnych może być definiowane w różnorodny sposób, Cf. *Komentarz do art. 8 ustawy*, [w:] P. Szejna, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, SIP Legalis.

12 Cf. art. 56 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym kierownicy **wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej** działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa.

13 Cf. art. 18 pkt 19 lit. e u.s.w., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy tworzenie **spółek prawa handlowego** lub **spółdzielni** i przystępowanie do nich oraz określanie zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowanie, nabywanie i zbywanie udziałów i akcji oraz, zgodnie z art. 18 pkt. 19 lit. f, tworzenie, przekształcanie i likwidowanie **wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych** oraz wyposażanie ich w majątek;

ka handlowa z udziałem jednostki samorządu terytorialnego może być jednostką obsługującą. Pogląd odmienny wyklucza takie rozwiązanie.

Rozważając dopuszczalność określenia jednostki obsługującej, należy zauważyć, iż przepisy ustaw samorządowych stanowią wprost o jednostkach organizacyjnych gminy (powiatu) albo wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Przepisy nie rozstrzygają jednakże kwestii dopuszczalności lub niedopuszczalności określenia osób prawnych jako jednostek obsługujących. Natomiast w przypadku określenia jednostek obsługiwanych mowa jest o jednostkach organizacyjnych gminy (powiatu) albo o wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, należących do sektora finansów publicznych. Co więcej, oddzielnie wymienia się gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury (które z chwilą wpisu do rejestru stają się osobami prawnymi¹⁴) oraz inne gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Należy zatem ustalić, czy omawiana technika legislacyjna ma znaczenie dla określenia kręgu podmiotów, dających się zakwalifikować jako jednostki obsługiwane.

Skoro ustawodawca zdaje się rozdzielać pojęcia „jednostek organizacyjnych gminy (powiatu)” oraz „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”, należących do sektora finansów publicznych, od gminnych (powiatowych, wojewódzkich) instytucji kultury i niektórych innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych, które należą do sektora finansów publicznych, to wydaje się, iż rozumie wspomniane jednostki organizacyjne gminy (powiatu) albo wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne jako podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Rozważając odpowiedź na pytanie, dlaczego zdecydował się oddzielić gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury (będące wszakże osobami prawnymi) i niektóre inne gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne, które należą do sektora finansów publicznych, należy stwierdzić, że jest to chęć nawiązania do podziału wynikającego z art. 9 u.f.p. Art. 9 pkt 3 i 4 u.f.p., który stanowi, iż jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe należą do sektora finansów publicznych (podmioty te mają status jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej i mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego). Natomiast art. 9 pkt 13 u.f.p. stanowi o tym, iż do sektora finansów publicznych zaliczamy

14 Art. 15 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 406) [dalej: „u.o.p.d.k.”].

państwowe lub samorządowe instytucje kultury, natomiast art. 9 ust. 14 u.f.p., iż do sektora finansów publicznych zalicza się inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. **Należy uznać więc, iż przepisy ustaw samorządowych, dotyczące jednostek obsługiwanych w ograniczonym zakresie, nawiązują do art. 9 u.f.p. i w związku z tym, gdy stanowią o jednostkach organizacyjnych gminy (powiatu) albo wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych, należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.**

Zaprezentowany pogląd znajduje uzasadnienie również w stwierdzeniu, iż zgodnie z nim uchwała określająca jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obsługi, odnosiłaby się wyłącznie do podmiotów nieposiadających osobowości prawnej. Art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w. stanowią bowiem, iż przedmiotowa uchwała dotyczy tylko jednostek organizacyjnych gminy (powiatu) albo wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji zaś, gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury oraz niektóre inne gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne (a więc podmioty posiadające osobowość prawną) mogłyby przystąpić do wspólnej obsługi wyłącznie po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi (zarządowi powiatu, zarządowi województwa). Pozwala to na określenie klarownego podziału – jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej przystępują do wspólnej obsługi na podstawie uchwały gminy, zaś podmioty wyposażone w osobowość prawną – na podstawie porozumienia.

4.5. Jednostki organizacyjne gminy (powiatu) oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne jako jednostki obsługujące

Powyższe rozważania należy rozszerzyć o wyniki analizy przepisów dotyczących jednostek obsługujących. Należy wskazać, iż na gruncie art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. oraz art. 8d ust. 1 u.s.w. jednostki organizacyjne gminy (powiatu) albo wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne nie zostały tam dookreślone jako „należące do sektora finansów publicz-

nych” lub „nieposiadające osobowości prawnej”. Pozostaje więc ustalić, czy przedmiotowe zróżnicowanie ma znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów mogących stanowić jednostki obsługiwane. Trudno bowiem wskazać, dlaczego ustawodawca zdecydował się na przedmiotowe zróżnicowanie. Warto przy tym zaznaczyć, iż w przypadku, w którym jednostka obsługująca nie należałaby do sektora finansów publicznych, niedopuszczalne byłoby powierzenie jej prowadzenia ksiąg rachunkowych przez przystępującą do wspólnej obsługi jednostkę obsługiwaną (które zgodnie z ustawami samorządowymi należą przecież do sektora finansów publicznych). Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 pkt 2 u.r. jednostka sektora finansów publicznych może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych innej jednostce sektora finansów publicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Fakt, iż analizowany przepis został wprowadzony ustawą z 25 czerwca 2015 r., sugeruje, że chodzi tu o przepisy ustaw samorządowych, dotyczące prowadzenia wspólnej obsługi. Ponadto, zgodnie z art. 54 ust. 2a u.f.p., jeżeli w ramach wspólnej obsługi, o której mowa w ustawach samorządowych, jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi, o których mowa w art. 54 ust. 2 u.f.p., w jednostce obsługiwaney nie zatrudnia się głównego księgowego. Gdyby jednostka obsługująca nie należała do sektora finansów publicznych, byłoby to więc niemożliwe.

Ustawy samorządowe nie stwierdzają jednak wprost, by gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne nie mogły być jednostkami obsługującymi. Oznacza to, iż na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie można jednoznacznie przyjąć, że jest to wykluczone (należy bowiem ponownie odwołać się do stwierdzeń doktryny, iż ustawy samorządowe niejednoznacznie posługują się pojęciami związanymi z jednostkami organizacyjnymi). Wydaje się jednak, że w obecnym stanie prawnym, w odniesieniu do centrów usług wspólnych, przez pojęcia „jednostek organizacyjnych gminy (powiatu)” oraz „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”, ustawodawca stanowi o jednostkach organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej. Wskazuje na to zwłaszcza analiza przepisów antykorupcyjnych, które, choć nie określają wprost jednostek organizacyjnych jako nieposiadających osobowości prawnej, stawiają je obok gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych w sposób, który sugeruje ich rozdzielnosc¹⁵. Dopuszczenie prowadzenia wspólnej obsługi przez gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne wiąże się jednak z ryzykiem, szczególnie w kwestiach nadzoru nad działalnością gminną oraz ograniczeń zakresu działania.

15 Cf. przypisy podrozdziału 4.4.

Podsumowując, wydaje się, iż na gruncie ustaw samorządowych wspólną obsługę mogą prowadzić jedynie jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Możliwość prowadzenia wspólnej obsługi przez osoby prawne nie została wprost wykluczona, lecz nie wydaje się dopuszczalna w świetle wykładni systemowej. Podobnie, przez pojęcie jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych, należy rozumieć jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, należące do sektora finansów publicznych.

Do gminnych (powiatowych) jednostek organizacyjnych oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, zalicza się jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.p., jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje dochody bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek, odpowiednio: dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do gminnych (powiatowych) jednostek organizacyjnych oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, zalicza się w doktrynie również samorządowe zakłady budżetowe (choć na gruncie u.f.p. nie zostały one tak określone wprost¹⁶). Należy przy tym zauważyć, iż ustawy szczególne mogą przewidywać tworzenie wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, regulując niektóre aspekty ich funkcjonowania w sposób szczegółowy względem przepisów u.f.p. Przykładem takiej jednostki może być zespół obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, który przed 1 stycznia 2016 r. mógł być powoływany przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁷.

W kontekście powyższych rozważań ujawnia się kolejne zagadnienie budzące istotne wątpliwości – a mianowicie, czy samorządowe zakłady budżetowe mogą być wskazane jako jednostki obsługujące? Są one, w zależności od podmiotu powołującego, niewątpliwie jednostkami organizacyjnymi gminy (powiatu) albo samorządowymi wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi, które nie posiadają osobowości prawnej. Jednakże, art. 14 u.f.p. w zw. z art. 7 u.g.k. wyraźnie ogranicza zakres działalności przedmiotowych zakładów do niektórych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, mieszczących się w zakresie użyteczności publicznej. Co więcej, z art. 15 ust. 1 u.f.p. wynika, iż samorzą-

16 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) w art. 24 ust. 1 wprost określała zakład budżetowy jako jednostkę organizacyjną finansów publicznych.

17 Zagadnienie zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej w kontekście tworzenia centrum usług wspólnych zostało omówione w odrębnym rozdziale.

dowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swej działalności z dochodów własnych lub dotacji jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym w piśmiennictwie pojawił się pogląd stwierdzający, iż powierzenie samorządowym zakładom budżetowym funkcji jednostki obsługującej jest niedopuszczalne¹⁸.

Poszukując odpowiedzi na przedmiotowe pytanie należy rozważyć, w jakiej relacji znajdują się przepisy u.f.p. i u.g.k. wobec przepisów ustaw samorządowych stanowiących o prowadzeniu wspólnej obsługi. Jeżeli uznać, iż przepisy ustaw samorządowych stanowiące o wspólnej obsłudze są przepisami ogólnymi, należałoby uznać, iż samorządowy zakład budżetowy mógłby być jednostką obsługującą tylko w przypadku, gdyby mógł jednocześnie spełnić wymogi określone w przepisach szczególnych – w tym w art. 14 u.f.p. oraz art. 7 u.g.k.. Alternatywą jest uznanie, iż przepisy stanowiące o wspólnej obsłudze przyznają jednostce samorządu terytorialnego uprawnienie, zgodnie z którym gmina może rozszerzyć zakres działania samorządowego zakładu budżetowego o prowadzenie wspólnej obsługi. Konsekwentnie należałoby wtedy traktować wspólną obsługę jako zadanie dodatkowe, które może być wykonywanego niezależnie od realizowania zadań określonych w art. 14 u.f.p. oraz art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Jednakże, nawet w takim przypadku wspólna obsługa nie mogłaby być wyłącznym przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego.

Przepisy ustaw samorządowych stanowiące o wspólnej obsłudze należy uznać za przepisy ogólne. Wydaje się bowiem, iż należą one do tej samej kategorii co, w przypadku ustawy o samorządzie gminnym, art. 9 oraz art. 10. Jak wskazuje się w doktrynie, art. 9 u.s.g. określa sposoby realizacji zadań publicznych, natomiast art. 10 u.s.g. stanowi jego kontynuację¹⁹. Zasadne jest uznanie, iż tego samego rodzaju relacja zachodzi między art. 6 i 5 u.s.p. oraz 8 i 8a u.s.w. Przywołane przepisy stanowią ogólną podstawę tworzenia jednostek organizacyjnych oraz zawierania porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwym jest jednak, iż to przepisy szczególne określają m.in. zasady powoływania konkretnych rodzajów jednostek organizacyjnych. Należy wskazać, iż przepisy o wspólnej obsłudze zostały umiejscowione tuż po przywołanych przepisach o sposobach

18 M. Krajewski, *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, „Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 14, s. 2 i nast. wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

19 K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 135.

wykonywania zadań. Prowadzi to do wniosku, iż również one stanowią przepisy ogólne. Konsekwencją tego jest fakt, iż przepisy szczególne mogą ograniczyć możliwość prowadzenia wspólnej obsługi w określonych formach organizacyjno-prawnych. Do tego typu przepisów należą art. 14 u.f.p. oraz art. 7 u.g.k., które uszczegóławiają zakres możliwej działalności samorządowych zakładów budżetowych.

Wobec powyższego konieczne jest rozważenie, czy prowadzenie wspólnej obsługi może mieścić się w zakresie potencjalnych zadań samorządowych zakładów budżetowych. Jeżeli uznać, iż jest to odrębne zadanie publiczne, wtedy wykonywanie go przez samorządowy zakład budżetowy byłoby niedopuszczalne. Jednakże, możliwe jest również odmienne rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii wskutek przyjęcia, iż prowadzenie wspólnej obsługi stanowi specyficzny sposób wykonywania elementów konkretnych zadań publicznych. Oznaczałoby to, iż jednostka obsługująca otrzymuje do realizacji pewne elementy zadań realizowanych co do zasady przez jednostki obsługiwane. Jest to uzasadnione o tyle, że wszystkie kategorie podmiotów, będących potencjalnie jednostkami obsługiwanymi, realizują zadania publiczne.

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania, należy przyjąć, iż prowadzenie wspólnej obsługi stanowi sposób wykonywania niektórych elementów zadań publicznych. Podobnie jak w formie porozumienia jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazać do realizacji w całości lub w części zadania publiczne innej jednostce samorządu terytorialnego, tak na podstawie przepisów o wspólnej obsłudze dopuszczalne jest przekazywanie elementów zadań publicznych między jednostkami organizacyjnymi tej samej jednostki samorządu terytorialnego. Przemawia za tym usytuowanie przepisów o wspólnej obsłudze (we wszystkich ustawach samorządowych) obok przepisów stanowiących o formach wykonywania zadań publicznych. Co więcej, niektóre przepisy szczególne wprost określają obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jako element poszczególnych zadań²⁰. Prowadzenie wspólnej obsługi byłoby więc w tym ujęciu nie samoistnym zadaniem publicznym, lecz sposobem wykonywania elementów zadań publicznych, w szczególności z zakresu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Przyjmując to założenie, można by stwierdzić, iż potencjalnie samorządowe zakłady budżetowe mogłyby być określone jako jednostki obsługujące wyłącznie w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej.

20 Cf. art. 5 ust. 7 pkt 3 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie niektórych czynności wynikających z u.r., i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki.

Dotychczasowe rozważania nie wyczerpują jednak wszystkich problematycznych kwestii w tym zakresie. U.f.p. przewiduje bowiem dodatkowe ograniczenia w odniesieniu do funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.f.p. samorządowy zakład budżetowy wykonuje zadania odpłatnie. Trudno w obowiązującym stanie prawnym uznać, iż jednostki obsługiwane będące jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej powinny „płacić” za prowadzenie wspólnej obsługi. Pojawia się więc pytanie, czy dopuszczalne jest wykonywanie elementu innego zadania o charakterze użyteczności publicznej oraz czy może być ono wykonywane przez zakład nieodpłatnie. Jedynym rozwiązaniem w tym zakresie mogłaby być bowiem dotacja jednostki samorządu terytorialnego, która stanowiłaby w przypadku wspólnej obsługi „surogat” zapłaty, rekompensujący koszty prowadzenie wspólnej obsługi.

Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego zasadnym wydaje się stwierdzenie, iż ustawy samorządowe nie wykluczają prowadzenia wspólnej obsługi przez samorządowe zakłady budżetowe. Jednakże, przepisy ustaw szczególnych komplikują przedmiotowe zagadnienie. Wydaje się, że niedopuszczalne jest prowadzenie przez samorządowe zakłady budżetowe wspólnej obsługi podmiotów wykonujących zadania nie mieszczące się w zakresie użyteczności publicznej. Potencjalnie wspólna obsługa byłaby dopuszczalna jedynie w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Jednakże, nie rozwiązuje to problemu art. 15 ust. 1 u.f.p. stanowiącego, iż samorządowy zakład budżetowy wykonuje swoje zadania odpłatnie. Należy więc stwierdzić, iż określenie samorządowego zakładu budżetowego jako jednostki obsługującej, choć nie wykluczone wprost, wiąże się w obecnym stanie prawnym z pewnymi dodatkowymi komplikacjami prawnymi, które mogą wpłynąć na ewentualną postawę organów nadzoru.

4.6. Gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury

Jak wskazano powyżej, samorządowe instytucje kultury zostały w art. 9 pkt. 13 u.f.p. zaliczone do sektora finansów publicznych. Zasady ich tworzenia i funkcjonowania zostały uregulowane w u.o.p.d.k. Art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury, dla których

prorowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k., działalność kulturalna w rozumieniu przedmiotowej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Zgodnie z art. 2 u.o.p.d.k., formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Nie jest to więc katalog zamknięty, a jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć także innego rodzaju instytucje kultury. Art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. stanowi natomiast, iż instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Zgodnie z art. 14 ust. 3 u.o.p.d.k., instytucja kultury z urzędu podlega wpisowi do rejestru. Instytucja kultury nie może więc zgodnie z prawem prowadzić działalności przed wpisem do rejestru, nie może zatem prowadzić tej działalności, zgodnie z prawem, jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Przepisy ustaw samorządowych, dotyczące prowadzenia wspólnej obsługi, kategoryzują samorządowe instytucje kultury na gminne, powiatowe i wojewódzkie, choć u.o.p.d.k. nie wprowadza takiego podziału. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.s.p., powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat. Podobnie, zgodnie z art. 47 ust. 2 u.s.w., wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Brak natomiast analogicznego przepisu w odniesieniu do gmin. Wydaje się zasadne, by analogicznie za gminne osoby prawne uznać gminę, a także samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawa nadaje charakter gminnych osób prawnych, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone tylko przez gminę.

Jednakże, w przypadku przekazania zadań z zakresu prowadzenia działalności kulturalnej powiatowi przez województwo, tylko powiat będzie upoważniony do utworzenia instytucji kultury, będącej formą prowadzenia działalności kulturalnej o charakterze wojewódzkimi (lub zarówno o charakterze powiatowym, jak i wojewódzkim). Powierzenie zadań uniemożliwia bowiem ich dalsze wykonywanie przez podmiot, które je przekazał – przynajmniej do chwili powrotu zadań do podmiotu przekazującego. Omawiana osoba prawna będzie więc powiatową instytucją kultury.

Gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury, jako osoby prawne, są jednostkami odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego, które powołały je do życia. Gmina (powiat, województwo) nie może kierować nimi na takich samych zasadach, jak jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Instytucje kultury nie są również podporządkowane gminie (powiatowi, województwu) tak, jak jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Uzasadnia to odrębny tryb powierzenia przez nie prowadzenia ich obsługi prawnej jednostce obsługującej (następującego w drodze porozumienia).

4.7. Inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego

Zgodnie z wyżej zaprezentowanymi argumentami, przepisy ustaw samorządowych, dopuszczające objęcie wspólną obsługą samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych (innych niż instytucje kultury oraz przedsiębiorstwa, instytuty badawczych, banki i spółki prawa handlowego), stanowią nawiązanie do art. 9 pkt 14 u.f.p. Aktualne są wobec nich uwagi dotyczące trudności w ustaleniu kręgu podmiotów zaliczanych do gminnych, powiatowych lub wojewódzkich osób prawnych.

Do analizowanej kategorii należeć będą z pewnością wojewódzkie osoby prawne, tj. wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego²¹ oraz wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego²². Kontrowersje budzi natomiast

21 Art. 2 ust. 2a ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 356).

22 Art. 116 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.).

zaliczenie do gminnych osób prawnych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej²³. Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. wynika, iż zamiarem projektodawcy było objęcie tych podmiotów wspólną obsługą²⁴. W ustawie – Prawo ochrony środowiska zostały one jednak określone jako samorządowe (a nie wojewódzkie) osoby prawne w rozumieniu art. 9 ust. 14 u.f.p.²⁵. Ponadto, art. 400 ust. 3 P.o.ś. stanowi, iż wojewódzkie fundusze nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.s.w. Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 2 u.s.w. wojewódzkimi osobami prawnymi są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Należy podkreślić, iż wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie mogą być tworzone przez województwo, a ustawa nie nadaje im charakteru wojewódzkiej osoby prawnej. Podsumowując, istnieją poważne wątpliwości w zakresie dopuszczalności prowadzenia wspólnej obsługi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska jako jednostek obsługiwanych.

Mimo, iż w przepisach ustaw ustrojowych nie doprecyzowano, czy związki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub ich stowarzyszenia są gminnymi (powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi, taki pogląd bywa akceptowany w doktrynie²⁶. Nie jest jednak oczywiste, czy te podmioty mogą być uznane za inne gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne. Podtrzymując tezę, iż katalog potencjalnych jednostek obsługiwanych, zawarty w ustawach samorządowych, nawiązuje do katalogu zawartego w art. 9 u.f.p., należy wskazać, iż art. 9 u.f.p. stanowi oddzielnie o jednostkach samorządu terytorialnego i ich

23 Cf. D. Gajewski, *Komentarz do art. 400 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, [w:] D. Gajewski, A. Kulon, *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Art. 400–421 Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Legalis.

24 Cf. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2656, Sejm VIII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl, s. 8. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska zostały wymienione tam w kontekście jednostek obsługiwanych.

25 Art. 400 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 672), dalej jako P.o.ś.

26 Cf. A. Mierzwa, *Komentarz do art. 9 ustawy*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), Warszawa 2014, SIP Legalis; J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 43 ustawy*, [w:] *op. cit.*, P. Chmielnicki (red.), s. 651. Wątpliwości w tym zakresie sygnalizuje S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.

związkach, a oddzielnie o innych państwowych lub samorządowych osobach prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Wydaje się więc, iż związki jednostek samorządu terytorialnego, będące samorządowymi (lub, według niektórych autorów, gminnymi lub powiatowymi) osobami prawnymi, nie są „innymi zaliczanymi do sektora finansów gminnymi (powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi” w rozumieniu ustaw samorządowych w związku z art. 9 u.f.p. W tym ujęciu niedopuszczalne byłoby jednak prowadzenie wspólnej obsługi samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wymienionych w art. 9 pkt 10 u.f.p.

Gdyby natomiast przyjąć, iż pojęcia „innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych” w rozumieniu przepisów o wspólnej obsłudze nie należy odczytywać w kontekście art. 9 u.f.p., wtedy dopuszczalne byłoby przyjęcie, iż samodzielnie publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być jednostkami obsługiwanymi. Problematiczne może wszak być uznanie związków międzygminnych za gminne osoby prawne, a związków powiatów – za powiatowe osoby prawne. W szczególności nie jest jasne, jaką kwalifikację należałoby przyznać związkowi powiatowo-gminnym oraz metropolitalnym. Pogląd o niedopuszczalności wspólnej obsługi związków międzygminnych lub związku powiatów jako jednostek obsługiwanymi znajduje uzasadnienie w stwierdzeniu, iż przedmiotowe związki nie mogą przekazywać swoich zadań do realizacji tym jednostkom samorządu terytorialnego, które mogą powoływać te związki²⁷.

Mając na względzie powyższe uwagi, należy opowiedzieć się za rozwiązaniem kompromisowym. Choć przepisy ustaw samorządowych nie nakazują stosowania art. 9 u.f.p. odpowiednio, wydaje się, iż w drodze wykładni systemowej należy stwierdzić, iż do tego przepisu nawiązują. **Dlatego, choć w rozumieniu „innych samorządowych osób prawnych” w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p. nie mieszczą się samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, to należy stwierdzić, iż mieszczą się one w pojęciu „innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych” w rozumieniu ustaw samorządowych.** Należy zaznaczyć, iż taki był zamysł projektodawców pierwotnego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw²⁸. Samodzielne

27 Cf. J. Dominowska, *Komentarz do art. 64 ustawy*, [w:] *op. cit.*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), s. 623; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *op. cit.*, P. Chmielnicki (red.), s. 782.

28 Cf. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2656, Sejm VIII kadencji, dostępne na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

publiczne zakłady opieki zdrowotnej zostały w przedmiotowym uzasadnieniu zaklasyfikowane jako inne samorządowe osoby prawne, zaliczane do sektora finansów publicznych.

Natomiast istnieją poważne wątpliwości co do stwierdzenia, iż w pojęciu „gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych” mieszczą się związki jednostek samorządu terytorialnego. Związek międzygminny, który jest w doktrynie uznawany niekiedy za gminną osobę prawną, nie może przekazać swoich zadań do prowadzenia gminie. Podobnie, związek powiatów nie może przekazać swoich zadań do prowadzenia powiatowi. Natomiast związki powiatowo-gminne i związki metropolitalne, zdaniem autora, nie mogą być uznane za gminne lub powiatowe osoby prawne. Do powołania tego pierwszego niezbędne są jednocześnie gmina i powiat, natomiast procedura powoływania związku metropolitalnego jest zasadniczo odmienna od procedur tworzenia innych związków²⁹.

W odniesieniu do pozostałych podmiotów, mieszczących się w pojęciu „innych zaliczanych do sektora finansów gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych”, w doktrynie toczy się spór o zakres uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w danym podmiocie. Ustawodawca nie rozstrzygnął bowiem, jaka musi być struktura własnościowa danej osoby prawnej, by ta mogła być uznana za gminną (powiatową, wojewódzką) osobę prawną. Część autorów opowiada się za koniecznością posiadania przez gminę 100% udziałów lub akcji³⁰, inni twierdzą, iż wystarczy posiadać ponad 50% udziałów lub akcji³¹. Kontekst analizowanej sprawy nie dotyczy oczywiście spółek handlowych, które zostały wyłączone z możliwości wspólnej obsługi w rozumieniu ustaw samorządowych. Niemniej, do kategorii innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych (zaliczanych do sektora finansów publicznych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego) można zaliczyć te spółdzielnie (w tym spółdzielnie socjalne), które są gminnymi (powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi.

29 Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890), związki metropolitalne tworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

30 *Komentarz do art. 2 ustawy*, [w:] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, SIP Lex; *Komentarz do art. 9 ustawy*, [w:] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, SIP Lex. Cf. J. Jagoda, *op. cit.*

31 A. Szewc, *Komentarz do art. 9 ustawy*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *op. cit.* Cf. J. Jagoda, *op. cit.*

4.8. Określenie jednostek obsługujących i obsługiwanych

W odniesieniu do jednostek, które, zgodnie z ustawami samorządowymi, mogą prowadzić wspólną obsługę, nie zostało określone, czy możliwość prowadzenia wspólnej obsługi powinna znaleźć odzwierciedlenie w statutach jednostek organizacyjnych, czy też wystarczającą podstawą są przepisy rangi ustawowej³². W przypadku realizowania wspólnej obsługi przez urząd gminy (starostwo powiatowe, urząd marszałkowski), wydaje się, iż nie jest konieczne dostosowywanie statutu danej jednostki samorządu terytorialnego do przepisów dotyczących prowadzenia wspólnej obsługi, gdyż to ustawa będzie samodzielną podstawą do jej prowadzenia. Konieczne może być jednak dostosowanie regulaminu organizacyjnego urzędu (starostwa). Natomiast w przypadku jednostek organizacyjnych gminy (powiatu) lub samorządowych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, statut powinien określać przedmiot działalności w sposób umożliwiający prowadzenie wspólnej obsługi. Wydaje się, iż w statucie można zawrzeć zarówno przepis dopuszczający prowadzenie wspólnej obsługi w ogólności (w tym na podstawie porozumienia³³), jak i prowadzenie wspólnej obsługi enumeratywnie wymienionych jednostek albo wskazanie np., iż dopuszczalne jest prowadzenie wspólnej obsługi jednostek obsługiwanych, wskazanych w uchwale organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, także plany finansowe jednostek obsługiwanych, będących jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, powinny zostać dostosowane do sytuacji, w której część zadań danej jednostki zostanie przesunięta.

W powyższym kontekście pojawia się pytanie, czy jednostką obsługującą może być wyłącznie określony urząd gminy (starostwo powiatowe, urząd marszałkowski) jako całość, czy też jedynie jego część (np. referat określony w regulaminie organizacyjnym jako „centrum usług wspólnych”). Wydaje się, iż zgodne z analizowanymi przepisami jest wyłącznie określenie jednostki obsługującej urząd (starostwo) jako całości. Wynika

32 Zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w zakresie wspólnej obsługi został omówiony w odrębnym rozdziale.

33 O przedmiotowych porozumieniach stanowią przepisy art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. oraz art. 8d ust. 3 u.s.w. Nie należy ich mylić z porozumieniami, zawierającymi między jednostkami samorządu terytorialnego celem powierzenia wykonywania zadań publicznych.

to z literalnej wykładni przepisów o wspólnej obsłudze. Niemniej, wyodrębnienie w ramach struktury organizacyjnej urzędu (starostwa) referatu, zajmującego się wyłącznie wspólną obsługą, jest zgodne z prawem. Czynności z zakresu wspólnej obsługi, dokonywane przez pracowników takiego referatu, stanowiłyby działalność prowadzoną w ramach wspólnej obsługi przez urząd gminy (starostwa).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, dopuszczalne jest uznanie za jednostkę obsługującą takiej jednostki organizacyjnej, która wykonuje również działalność inną niż prowadzenie wspólnej obsługi. Oznacza to, iż na gruncie ustaw samorządowych nie ma przeciwwskazań, by wspólną obsługą jednostki obsługiwanej prowadził zakład budżetowy, powołany do realizowania przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego³⁴ albo gminna jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, która jest przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁵. Ograniczenia związane z tym związane mogą wynikać natomiast z ustaw szczególnych (np. w przypadku, gdy ustawa określiłaby zamknięty katalog zadań, realizowanych przez danego rodzaju jednostkę budżetową).

Ustawy samorządowe ustanawiają kompetencje do podjęcia uchwały, która – w odniesieniu do jednostek obsługujących, będących jednostkami organizacyjnymi gminy (powiatu), należących do sektora finansów publicznych lub samorządowymi wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi, należącymi do sektora finansów publicznych – powinna określić jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Należy przy tym podkreślić, iż uchwała określająca jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres wspólnej obsługi nie może dotyczyć gminnych (powiatowych, wojewódzkich) instytucji kultury ani innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych w rozu-

34 Zgodnie z art. 19 ust 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.), organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

35 Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.) stanowi, iż przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym są m.in. gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

mieniu przepisów o wspólnej obsłudze. Te podmioty mogą przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumienia zawartego z jednostką obsługującą, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru organowi wykonawczemu gminy. Oczywiście, przedmiot działalności jednostki, która miałaby prowadzić wspólną obsługę na podstawie porozumienia, musi dopuszczać prowadzenie wspólnej obsługi.

4.9. Organy jednostek obsługujących

Przepisy ustaw samorządowych nie modyfikują ustawowo określonego układu organów jednostek obsługujących. Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.s.g., kierownikiem urzędu gminy jest wójt. Pojawia się pytanie, czy kierownikiem jednostki obsługującej mógłby być ustanowiony kierownik wydzielonego referatu w ramach struktury urzędu. Jak wskazano wcześniej, wydaje się to niemożliwe – skoro ustawa wyraźnie stanowi, iż to urząd gminy może prowadzić wspólną obsługę, obejmuje to urząd jako całość. Oznacza to więc, iż kierownikiem musi być wójt. W przypadku innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, kierownika zwalnia i zatrudnia wójt (na przykład kierownika gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, lub kierownika samorządowego zakładu budżetowego, realizującego przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego). Kompetencje i zakres działalności kierownika, w zakresie dopuszczalnym przez ustawy, powinny zostać określone w statucie danej jednostki.

Analogiczne uwagi dotyczą starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego. To te jednostki (jako całość) mogą prowadzić wspólną obsługę, a ich kierownikiem będzie odpowiednio starosta (art. 35 ust. 2 u.s.p.) albo marszałek województwa (art. 43 ust. 3 u.s.w.). Jednakże, w przypadku powiatu kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej zatrudniać i zwalniać będzie zarząd powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5), a w przypadku kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych czynności tych dokonuje zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6 u.s.w.). Kompetencje i zakres działalności kierowników innych jednostek organizacyjnych powiatu oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w zakresie dopuszczalnym przez ustawy, powinny zostać określone w statucie danej jednostki.

4.10. Podsumowanie

Podsumowując, przepisy wprowadzające kategorie jednostek obsługujących i obsługiwanych nie określiły jednoznacznie kręgu podmiotów, które są nimi objęte. Jednakże, wskutek przeprowadzenia wykładni systemowej, wydaje się, iż pojęcia „jednostek organizacyjnych gminy (powiatu)” oraz „samorządowych wojewódzkich jednostek organizacyjnych” na gruncie przepisów o wspólnej obsłudze, zawartych w ustawach samorządowych, obejmują jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Oznacza to, iż prócz urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego), jednostką obsługującą może być tylko związek jednostek samorządu terytorialnego albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Natomiast w odniesieniu do jednostek obsługiwanych należy stwierdzić, iż kategorie „jednostek organizacyjnych gminy (powiatu)” lub „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”, zaliczanych do sektora finansów publicznych, obejmuje jedynie te jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej. To w odniesieniu do nich wydawana jest uchwała określająca jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres wspólnej obsługi. Należy jednak mieć na względzie wskazywane w niniejszym rozdziale wątpliwości co do możliwości powoływania centrum usług wspólnych w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Rozdział 5

Procedura powołania (organizacji) samorządowych centrów usług wspólnych

Mateusz Karciarz, Maciej Kietbus

5.1. Wprowadzenie

Biorąc pod uwagę lakoniczność przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych (art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz art. 8c–8f u.s.w.), wydawać by się mogło, że procedura ich utworzenia jest łatwa i krótkotrwała. Dokonana w niniejszym rozdziale analiza procedury powołania CUW prowadzi jednak do wniosku, że chcąc, aby utworzony podmiot obsługujący w ramach wspólnej obsługi działał nie tylko prawidłowo, ale przede wszystkim efektywnie, konieczne jest przeprowadzenie szeregu czynności, które nie zostały przez ustawodawcę wprost wymienione w ww. przepisach. Przez takie niezbyt szczegółowe uregulowanie powyższych kwestii ustawodawca chciał jednocześnie pozostawić jednostkom samorządu terytorialnego względną swobodę w kształtowaniu własnego modelu centrum usług wspólnych. Biorąc pod uwagę konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność JST, takie działanie ustawodawcy należy uznać za właściwe.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na fakt, iż cały proces powoływania (organizacji) w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych w wielu przypadkach będzie miał charakter cykliczny. Cykliczność ta będzie miała miejsce zwłaszcza w przypadku chęci wprowadzenia modyfikacji w już utworzonych i funkcjonujących centrach usług wspólnych, a więc chęci dalszego rozwoju tych centrów (w aspekcie przedmiotowym lub podmiotowym) oraz powoływania kolejnych CUW w danej JST. Oczywiście jest bowiem, że w takich przypadkach konieczne będzie powtórzenie niektórych (albo i wszystkich) etapów procedury organizacji CUW.

5.2. Etapy powołania (organizacji) CUW

Prawidłowo przeprowadzona procedura utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych powinna obejmować szereg etapów, które w ostatecznym rozrachunku doprowadzą do istnienia właściwie funkcjonującego podmiotu, w stosunku do którego nie będą pojawiać się żadne wątpliwości, zarówno w zakresie legalności przeprowadzonej procedury, jak i samych zapisów, określających sposób funkcjonowania tego centrum usług wspólnych. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że organy jednostek samorządu terytorialnego, zainteresowane skorzystaniem z dobrodziejstw płynących z instytucji samorządowego centrum usług wspólnych, powinny przeprowadzić następujące etapy tejże procedury:

- 1) wystąpienie z inicjatywą utworzenia CUW;
- 2) przygotowanie wstępnej koncepcji powołania CUW;
- 3) przeprowadzenie odpowiednich analiz zasadności (opłacalności) powołania CUW;
- 4) wstępna akceptacja przygotowanej koncepcji powołania CUW przez organ uchwałodawczy JST;
- 5) powołanie zespołu do spraw organizacji CUW;
- 6) przygotowanie projektów niezbędnych dokumentów;
- 7) podjęcie przez organ uchwałodawczy JST uchwały w sprawie powołania CUW oraz ewentualnych, innych niezbędnych uchwał w tym zakresie;
- 8) przyjęcie regulacji wewnętrznych CUW;
- 9) organizacja CUW;
- 10) inne etapy procedury, poprzedzające rozpoczęcie działalności przez CUW;
- 11) zmiana planów finansowych jednostek obsługiwanych;
- 12) rozpoczęcie działalności CUW;
- 13) czynności dokonywane po rozpoczęciu działalności CUW.

Co ważne, nie wszystkie ww. elementy mają charakter obligatoryjny (pominięcie któregośkolwiek z nich nie będzie powodować nieważności całej procedury), jednakże realizacja wszystkich z nich może przyczynić się do racjonalności podejmowanych działań oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania utworzonego samorządowego centrum usług wspólnych w praktyce. Wskazać również należy, że nie wszystkie z tych etapów – a właściwie tylko nieliczne – wynikają wprost z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania CUW. Warto zaznaczyć, że także kolejność realizacji wskazanych powyżej etapów może w niektórych przypadkach być inna, z tym zastrzeżeniem, że niektóre z nich muszą odbywać się przed innymi etapami lub po nich

(np. podjęcie przez organ uchwałodawczy JST uchwały w sprawie powołania CUW musi zostać dokonane przed rozpoczęciem działalności przez CUW). Wskazana w niniejszym rozdziale kolejność ma charakter jedynie poglądowy i niewiążący.

5.2.1. Inicjatywa powołania CUW

Pierwszym etapem, początkującym całą procedurę tworzenia samorządowego centrum usług wspólnych, jest podjęcie „inicjatywy” w tym zakresie, rozumianej jako wyrażenie zainteresowania utworzeniem CUW. Należy jednak pamiętać, że na tym etapie nie mamy jeszcze do czynienia z klasycznie rozumianą inicjatywą, polegającą na przedłożeniu projektu stosownej uchwały w przedmiocie utworzenia CUW. W tym przypadku przez pojęcie „inicjatywy” należy rozumieć wyrażenie zamiaru utworzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego samorządowego centrum usług wspólnych, bez konkretyzacji elementów jego funkcjonowania, choćby w zakresie przedmiotu obsługi czy rodzajów instytucji obsługiwanych i obsługujących.

Samo wystąpienie z „inicjatywą”, dotyczącą utworzenia CUW, nie musi być również poprzedzone żadnymi analizami, bowiem działania takie będą przedmiotem kolejnych etapów całej procedury. Na tym etapie procedury wystarczające jest wyłączenie wyrażne wyartykułowanie przez organ/organy (bądź przedstawiciela/przedstawicieli organu) jednostki samorządu terytorialnego samego zamiaru skorzystania z instytucji wspólnej obsługi wybranych jednostek obsługiwanych, o której mowa w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w. Tym samym, w przypadku niniejszego etapu procedury powołania CUW, będziemy mieli do czynienia z wyrażeniem woli podjęcia dalszych działań w zakresie całej procedury.

Powyższe nie oznacza jednak, że niedopuszczalne jest wydanie aktu prawnego, wyrażającego wstępny zamiar utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych. Najwłaściwszym rozwiązaniem będzie przyjęcie, że stosowne zarządzenie lub uchwałę w tym zakresie podejmować będzie organ wykonawczy danej JST¹. W przypadku decyzji o zamiarze podjęciu takiego aktu prawnego, wśród jego zapisów powinny znaleźć się zobowiązania konkretnych osób do opracowania w określonym czasie wstępnej koncepcji utworzenia CUW oraz do sporządzenia (ewentualnie – nadzorowania procesu) analiz dotyczących zasadności (opłacalności) utworzenia CUW.

1 Zarządzenie – w przypadku wójta, a uchwałę – w przypadku zarządu powiatu i zarządu województwa.

W praktyce może się jednak zdarzyć, że niniejszy etap wystąpienia z „inicjatywą” utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych zostanie pominięty lub będzie miał charakter całkowicie „nie-sformalizowany”, a pierwszym etapem, od którego rozpocznie się procedura utworzenia CUW, będzie przygotowanie wstępnej koncepcji jego utworzenia. Z uwagi na lakoniczność regulacji prawnych w zakresie samej procedury tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, która nie wskazuje jej obligatoryjnych elementów (z wyjątkiem podjęcia stosownej uchwały, zgodnie z art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.), działanie takie będzie jak najbardziej prawidłowe pod względem legalności, jednakże, biorąc pod uwagę wymóg transparentności działania organów władzy publicznej (w tym organów jednostek samorządu terytorialnego), zasadne wydaje się publiczne prezentowanie zamiaru (wystąpienia z inicjatywą) utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych już na tym etapie całej procedury.

5.2.2. Przygotowanie wstępnej koncepcji powołania CUW

Jak już zostało wskazane, kolejnym etapem procedury tworzenia samorządowego centrum usług wspólnych jest przygotowanie wstępnej koncepcji powołania i funkcjonowania CUW. Co prawda w praktyce, również w tym przypadku, obecnie obowiązujące przepisy prawne nie stoją na przeszkodzie, aby zrezygnować z tego etapu, jednakże chcąc utworzyć sprawnie i prawidłowo funkcjonujący podmiot realizujący zadania z zakresu wspólnej obsługi, konieczne jest dokonanie stosownych czynności, związanych z przygotowaniem wstępnej koncepcji jego utworzenia.

Analizowany etap w głównej mierze dotyczyć będzie przygotowania wstępnych założeń, skupiających się na przyszłym funkcjonowaniu samorządowego centrum usług wspólnych. Wstępna koncepcja utworzenia CUW może ewentualnie zawierać również kilka alternatywnych wariantów, dotyczących podmiotu obsługującego, które następnie będą w sposób szczegółowy omawiane pod kątem ich wad i zalet na kolejnym etapie całej procedury, tj. etapie szczegółowych analiz co do zasadności utworzenia CUW. Omawiana wyjściowa koncepcja może dotyczyć również sporządzenia ogólnych, wstępnych założeń co do proponowanego zakresu obsługi jednostek obsługiwanych w ramach CUW, czy też planowanego terminu zakończenia całej procedury i ewentualnego dalszego rozwoju samorządowego centrum usług wspólnych (czy to w zakresie kolejnych obszarów wspólnej obsługi, czy też dodatkowych podmiotów objętych tą obsługą).

Z uwagi na to, że przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych nie regulują tego etapu procedury, wybór osoby (lub osób) odpowiedzialnej (odpowiedzialnych) za przygotowanie wstępnej koncepcji utworzenia CUW pozostawiony jest organom wykonawczym JST. Należy jednak pamiętać, że w przypadku podjęcia w etapie pierwszym przez organ wykonawczy JST stosownego aktu prawnego, wyrażającego wstępny zamiar utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych, w którym wskazano konkretne osoby do przygotowania w określonym czasie wstępnej koncepcji utworzenia CUW, zapis ten, przynajmniej do czasu jego zmiany, jest wiążący. Warto wskazać, że ewentualne przygotowanie takiej wstępnej koncepcji przez inną niż początkowo wyznaczona osoba nie będzie wpływać na ważność (legalność) późniejszych czynności, podjętych w zakresie tworzenia CUW (zwłaszcza uchwały organu stanowiącego JST, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.).

5.2.3. Analiza zasadności powołania CUW

Kolejnym, najbardziej istotnym etapem – z perspektywy pozostałych etapów i późniejszego prawidłowego funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych – jest przeprowadzenie odpowiednich analiz zasadności (opłacalności) skorzystania z tej instytucji. Dokonanie tejże analizy jest o tyle ważne i konieczne, że jej wyniki będą stanowić podstawę do ostatecznego określenia formy, jaka zostanie zarekomendowana, a następnie nadana przez organ uchwałodawczy JST tworzonemu CUW.

Wyniki powyższej analizy powinny odpowiedzieć na pytanie, czy utworzenie w danej jednostce samorządu terytorialnego samorządowego centrum usług wspólnych jest zasadne, a jeśli tak, to w jakim kształcie i czy przyniesie m.in. stosowne oszczędności finansowe, aby dokonanie całego proceduru w tym zakresie było opłacalne. Dokonana analiza powinna wskazywać również pozostałe zalety powołania CUW (np. w zakresie profesjonalizacji usług pomocniczych, świadczonych przez CUW) oraz ewentualne istotne i zauważalne wady takiego działania, a także możliwe ryzyka z tego wynikające.

Analiza zasadności utworzenia przez zainteresowaną JST samorządowego centrum usług wspólnych powinna obejmować co najmniej następujące elementy:

- zakres wspólnej obsługi pod względem:
 - przedmiotowym (tj. czym CUW ma się zajmować);
 - podmiotowym, w tym analiza w zakresie wyboru podmiotów obsługujących i obsługiwanych;

- zasięg terytorialny funkcjonowania przyszłego CUW;
- możliwość stopniowego (etapowego) tworzenia i optymalizacji CUW;
- zyski i koszty użytkowania instytucji CUW;
- harmonogram powołania CUW.

W razie potrzeby dopuszczalne jest poszerzenie stosownej analizy o dodatkowe elementy, w innym niż wyżej wymieniony zakresie. Decyzja o ostatecznym kształcie przeprowadzanej analizy należy do organu wykonawczego danej JST, który będzie ją zlecać pracownikom kierowanemu przez siebie urzędowi lub podmiotom zewnętrznym.

5.2.3.1. Analiza zakresu wspólnej obsługi

Jak już zostało wskazane, analiza zakresu wspólnej obsługi, która ma być prowadzona przez samorządowe centrum usług wspólnych, powinna obejmować aspekty przedmiotowe i podmiotowe. W kwestii przedmiotu, rozumianego jako zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej, istotne jest przeanalizowanie możliwych wariantów działania poprzez rozważenie, jakie konkretne zadania ma (może) realizować taka jednostka na rzecz wybranych jednostek obsługiwanych. Dopuszczalne warianty działania w tym zakresie przedstawione zostały w rozdziale 3.

Kolejnym zagadnieniem, szczególnie istotnym dla późniejszego prawidłowego funkcjonowania tworzonego samorządowego centrum usług wspólnych, jest analiza zakresu wspólnej obsługi pod kątem podmiotowym, rozumianym jako właściwy wybór rodzaju instytucji obsługiwanych i obsługujących. Analiza dopuszczalnych form, w jakich można ukształtować jednostkę obsługującą i jakimi mogą być jednostki obsługiwane, dokonana została w rozdziale 4.

5.2.3.2. Zasięg terytorialny funkcjonowania CUW

Badanie zasięgu terytorialnego funkcjonowania planowanego samorządowego centrum usług wspólnych obejmować powinno w głównej mierze rozważanie następujących kwestii:

- czy wspólna obsługa prowadzona będzie w obrębie jednej jednostki samorządu terytorialnego, czy też swoim zasięgiem obejmować będzie kilka JST, przy wykorzystaniu prawnie dopuszczalnych form współdziałania JST;
- czy z uwagi np. na znaczną powierzchnię danej JST bądź wielość jednostek, w stosunku do których miałyby być prowadzona wspól-

na obsługa, zasadne będzie utworzenie kilku samorządowych centrów usług wspólnych, odrębnie dla każdej (lub kilku łącznie) z jednostek (obszarów), wchodzących w skład tejże jednostki samorządu terytorialnego.

Szczegółowe kwestie związane z tworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych o zasięgu obejmującym obszar więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego omówione zostały w rozdziale 6, natomiast tworzenie kilku CUW z zastosowaniem kryterium podziału danej JST na mniejsze jednostki zaprezentowano w rozdziale 3.

5.2.3.3. Stopniowe (etapowe) tworzenie i optymalizacja CUW

W zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych każda jednostka samorządu terytorialnego, zainteresowana skorzystaniem z dobrodziejstw wprowadzenia tejże instytucji, powinna rozważyć możliwość stopniowej (etapowej) organizacji CUW. Działanie takie jest o tyle korzystne, że pozwala na wyciągnięcie wniosków z wcześniejszych etapów tejże procedury. Również w przypadku chęci zastosowania instytucji wspólnej obsługi wybranych jednostek samorządowych, także np. poprzez stworzenie rozbudowanej sieci samorządowych centrów usług wspólnych, możliwe jest skorzystanie z możliwości etapowania całej procedury.

Należy jednak pamiętać, że przeprowadzana analiza zasadności powołania CUW powinna obejmować także aspekty ewentualnego etapowania całego przedsięwzięcia. Analiza przeprowadzona w tym zakresie powinna wskazywać, czy utworzenie sieci CUW może odbywać się całościowo w tym samym momencie, czy też zasadne byłoby rozdzielenie całej procedury, chociażby w ten sposób, aby najpierw utworzyć część samorządowych centrów usług wspólnych, które przyniosą najwięcej korzyści pod względem prowadzenia wspólnej obsługi (nie tylko finansowych, ale również w zakresie sprawniejszego zarządzania czy organizacji), a dopiero w następnych etapach tworzyć kolejne jednostki obsługujące, mniej istotne (ale wciąż przynoszące korzyści po powołaniu) pod względem zakładanych oszczędności finansowych.

W praktyce zdarzyć się może również, że, z uwagi na zakładany kształt CUW, ogrom czynności do przeprowadzenia, pozwalających prawidłowo skoordynować działanie zarówno jednostek obsługujących, jak i, w zmienionym kształcie, jednostek obsługiwanych (zmienionym w ten sposób, że odjęte zostanie realizowanie szeregu zadań, czy to np. o charakterze administracyjnym, finansowym, czy też organizacyjnym), będzie powodował konieczność ich podziału na poszczególne etapy, rozłożone w czasie.

Stopniowe (etapowe) powołanie samorządowego centrum usług wspólnych jest szczególnie istotne chociażby w kontekście centralizacji rozliczeń VAT przez jednostki samorządu terytorialnego (więcej na ten temat w rozdziale 7). W przypadku prowadzenia wspólnej obsługi w tym zakresie przepisy prawa wymagają bowiem dostosowania się organów JST do terminów realizacji. W praktyce może przyczynić się to do konieczności częściowego wdrożenia instytucji CUW w danej JST – na początku z zamiarem powierzenia wspólnych usług z zakresu centralizacji rozliczeń VAT. Część JST, która będzie miała zamiar prowadzić wspólną obsługę w zakresie centralizacji rozliczeń VAT, może bowiem wyrazić wolę prowadzenia wspólnej obsługi również w innym zakresie (np. administracyjnym, czy informatycznym). Biorąc jednak pod uwagę czas, jaki ustawodawca przewidział na wdrożenie odpowiednich zapisów w kwestii centralizacji rozliczeń VAT, zasadne wydaje się jak najszybsze uruchomienie działalności samorządowego centrum usług wspólnych w tym zakresie, z późniejszym (dokonanym w kolejnym etapie) powierzeniem świadczenia usług wspólnych na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych w pozostałym zakresie.

5.2.3.4. Planowane korzyści i koszty wprowadzenia CUW

Głównym uzasadnieniem wprowadzenia przez ustawodawcę do wszystkich trzech samorządowych ustaw ustrojowych przepisów, dotyczących tworzenia i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych, było umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli wykorzystania instytucji CUW dla osiągnięcia wymiernych oszczędności finansowych poprzez scentralizowanie świadczenia niektórych usług o charakterze pomocniczym do działalności podstawowej swoich jednostek organizacyjnych. Celem, jaki chciał osiągnąć ustawodawca, wprowadzając ww. przepisy, było również zwiększenie efektywności, samodzielności i elastyczności działania JST w tym zakresie. Tym samym, najistotniejszym elementem przeprowadzonej analizy zasadności utworzenia CUW w danej JST jest wyraźne wskazanie nie tylko korzyści, jakie będą płynąć z wprowadzenia wspólnej obsługi (rozumianych szerzej niż tylko korzyści o charakterze finansowym, lecz także np. organizacyjnym), ale również kosztów, jakie zainteresowana jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała ponieść, powołując CUW w planowanym kształcie.

Jednocześnie wskazać należy, że przeprowadzona analiza przewidywanych korzyści i kosztów wprowadzenia samorządowego centrum usług wspólnych powinna mieć charakter długoterminowy (a nie krótkotermini-

nowy) i zawierać wskazanie tychże korzyści i kosztów w dłuższej perspektywie czasowej funkcjonowania CUW. Podkreślić bowiem trzeba, że niektóre korzyści lub koszty wystąpią dopiero po pewnym okresie funkcjonowania CUW.

O ile błędnie bądź nierzetelnie przeprowadzona analiza finansowa przyszłego funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych nie będzie wpływać na ważność uchwały organu stanowiącego JST o utworzeniu CUW, bowiem może być ona badana wyłącznie pod względem legalności, a nie rzetelności, gospodarności czy celowości, to należy jednak pamiętać, że jej wadliwość może mieć inne, niepożądane następstwa. Nie sposób wykluczyć chociażby skutki społeczne (np. wzrost niechęci mieszkańców do organów JST, spowodowany niewłaściwym wykorzystywaniem środków publicznych, a więc brakiem gospodarności w wydatkowaniu „wspólnych” publicznych pieniędzy). Skutki te mogą zostać wykorzystane w przyszłości jako narzędzie walki politycznej w danej jednostce samorządu terytorialnego, czego z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania aparatu władzy publicznej szczebla lokalnego należy się wystrzegać. Wadliwie przeprowadzona analiza może również spowodować brak zgody radnych rady (sejmiku) na ostateczne podjęcie uchwały w sprawie powołania samorządowego centrum usług wspólnych.

W zakresie analizy planowanych korzyści i kosztów wprowadzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych, powinno się znaleźć również przeprowadzenie analizy zastanego stanu prawnego i faktycznego, w tym zawartych umów dotyczących usług, których świadczenie przejąć ma CUW, np. umów zawartych przez przyszłe jednostki obsługiwane w zakresie pomocy prawnej. Przejęcie w ramach wspólnej obsługi tych usług przez CUW oznaczać bowiem będzie, że wybrane samorządowe jednostki organizacyjne, na rzecz których mają być świadczone przez CUW owe usługi, nie będą mogły ich w dalszym ciągu samodzielnie realizować. W takim przypadku należy rozważyć, czy w stosunku do tych umów zasadna będzie zmiana (aneksowanie) w zakresie podmiotów je zawierających, czy też rozwiązanie takiej umowy.

5.2.3.5. Harmonogram utworzenia CUW

Ostatnim z prezentowanych, przykładowych elementów analizy, która powinna poprzedzać utworzenie w danej jednostce samorządu terytorialnego samorządowego centrum usług wspólnych, jest przygotowanie wstępnego harmonogramu organizacji jednostki, której zadaniem będzie prowadzenie wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Przygotowany harmonogram powinien w sposób jak

najbardziej jednoznaczny i szczegółowy wskazywać, w jakim terminie możliwe jest rozpoczęcie działalności przez CUW, w kształcie wynikającym z analizy przeprowadzonej w pozostałych obszarach.

W przygotowanym harmonogramie zasadne wydaje się uwzględnienie wstępnych terminów, w szczególności takich czynności, jak:

- termin powołania zespołu ds. utworzenia CUW i czas, na jaki ten zespół miałby być powołany;
- termin podjęcia uchwały w sprawie utworzenia CUW i innych niezbędnych uchwał oraz zmiany planów finansowych jednostek obsługiwanych;
- termin przyjęcia przez CUW swoich regulacji wewnętrznych;
- termin rozpoczęcia działalności przez CUW.

Harmonogram przygotowany w toku przeprowadzonej analizy zasadności utworzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego samorządowego centrum usług wspólnych może stać się również, w kolejnym etapie procedury utworzenia CUW, dokumentem stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie zamiaru utworzenia CUW (o ile zostanie podjęta decyzja o przyjęciu takiej uchwały). Przygotowując taki harmonogram, należy jednak mieć na względzie jego realność (tj. prawdopodobieństwo realizacji całej procedury w zakładanym czasie), zostawiając sobie pewną rezerwę czasową w razie przedłużania się w praktyce niektórych czynności, czy też konieczności powtórzenia poszczególnych etapów.

5.2.4. Wstępna akceptacja przez organ uchwałodawczy JST przygotowanej koncepcji powołania CUW

Po przeprowadzeniu analizy zasadności utworzenia CUW, zasadne wydaje się dokonanie wstępnej akceptacji przygotowanej koncepcji utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych przez organ uchwałodawczy danej jednostki samorządu terytorialnego. Jest to o tyle istotne, że ostateczną decyzję co do powołania samorządowego centrum usług wspólnych i jego kształtu podejmuje organ stanowiący danej JST. W związku z tym zasadne jest zaznajomienie radnych z tematem na możliwie wczesnym etapie całej procedury. Odmowa podjęcia uchwały w sprawie zamiaru utworzenia CUW uchroni jednocześnie daną JST przed zbędnymi kosztami, które byłyby poniesione w toku dalszych etapów tejże procedury, a także niepotrzebnym nakładem pracy. Wskazać również należy, że, w przeciwieństwie do regulacji prawnych dotyczących innych procedur prowadzonych przez organy stanowiące JST (np. pro-

cedura likwidacji szkoły², czy procedura planistyczna³), przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie regulują kwestii wyraźnego wyrażenia zamiaru utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych. Tym samym jego brak nie będzie wpływać na prawidłowość podejmowania dalszych czynności, wynikających z procedury utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych.

Warto jednak pamiętać, że podjęcie ww. uchwały (zarówno wyrażającej chęć powołania CUW, jak i odmawiającej wyrażenia zgody w tym przedmiocie) nie ma charakteru wiążącego na dalszych etapach procedury organizacji CUW. Niewyrażenie zamiaru utworzenia CUW nie będzie zatem powodować niemożności późniejszego podjęcia uchwały w sprawie powołania CUW, jednakże będzie wskazówką dla osób zajmujących się przygotowaniem stosownych materiałów i dokumentów co do możliwego ostatecznego wyniku rozstrzygnięcia w tym zakresie. Również podjęcie przez organ stanowiący JST uchwały w sprawie zamiaru utworzenia CUW nie będzie powodować związania tego organu tym stanowiskiem i koniecznością głosowania za ostatecznym utworzeniem CUW. Może się bowiem zdarzyć, że, biorąc pod uwagę wyniki dalszych etapów procedury, radni dojdą do wniosku, że powołanie CUW jest niecelowe.

Podjęta przez organ uchwałodawczy JST na tym etapie procedury uchwała, oprócz wyrażenia wstępnej akceptacji przygotowanej koncepcji utworzenia CUW, może zawierać również dodatkowe elementy, takie jak np. wspomniany wyżej, wstępny harmonogram dalszych działań, czy upoważnienie dla organu wykonawczego JST do powołania zespołu do spraw utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych. Ich uwzględnienie może przyczynić się do sprawniejszego i bardziej przejrzystego prowadzenia dalszych etapów procedury organizacji CUW.

Dokonywana przez organ stanowiący JST wstępna akceptacja przygotowanej koncepcji utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych nie musi przybierać formy uchwały. Akceptacja ta może również odbyć się w trakcie dyskusji na posiedzeniach poszczególnych komisji lub połączonych komisji rady/sejmiku (o ile statut danej JST przewiduje

2 Zgodnie z art. 59 ust. 1 zdanie drugie u.s.o. organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

3 Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778), w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

taką możliwość), a następnie przejść do kolejnego etapu całej procedury tworzenia CUW. Należy jednak przy tym pamiętać, że podjęcie takiej uchwały może ułatwić wdrożenie całej koncepcji utworzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych. Jak się wydaje, podstawą prawną takiej uchwały powinien być w przypadku rady gminy art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. Oprócz tego przepisu, w podstawie prawnej uchwały powinny znaleźć się przepisy art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w., wskazujące na możliwość zapewnienia przez JST wspólnej obsługi wybranym jednostkom obsługiwany, oraz przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, regulujące tworzenie, przekształcanie i likwidowanie samorządowych jednostek organizacyjnych (o ile samorządowe centrum usług wspólnych będzie działać w formie innej niż urząd/starostwo danej JST), tj. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p. i art. 19 pkt 19 lit. f u.s.w. Z uwagi na brak w przepisach u.s.p. i u.s.w. odpowiednika przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., za podstawę prawną ww. uchwały należy uznać pozostałe wskazane powyżej przepisy.

Podjęta uchwała nie będzie miała charakteru aktu prawa miejscowego, a jedynie wewnętrznie obowiązujący (tym samym nie będzie publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym), w związku z czym nie ma żadnych przeszkód, aby weszła ona w życie z dniem podjęcia.

Przy badaniu celowości podejmowania przez organ stanowiący JST uchwały w sprawie zamiaru utworzenia CUW, będącej wyrazem wstępnej akceptacji koncepcji utworzenia tejże jednostki obsługującej, wskazania wymaga poziomu jej szczegółowości. W tym kontekście zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że organ stanowiący JST powinien wyrazić zamiar utworzenia CUW z uwzględnieniem wstępnego zakresu wspólnej obsługi, realizowanej przez ten podmiot pod kątem przedmiotowym i podmiotowym. Tym samym podejmowana uchwała powinna obejmować przynajmniej wskazanie, jakie jednostki mają być w przyszłości objęte wspólną obsługą przez planowane do utworzenia samorządowe centrum usług wspólnych, oraz w jakim zakresie zostaną jednostce obsługującej powierzone obowiązki w ramach tejże wspólnej obsługi⁴. Tak wstępnie określony obszar obsługi będzie determinował kierunek dalszych działań z zakresu procedury tworzenia CUW. Oczywiście dopuszczalnym jest również wyrażenie bardziej ogólnej wstępnej akceptacji koncepcji utworzenia CUW. Takie

4 Przykładem podjęcia tego typu aktu prawnego jest uchwała Nr XVII/32/2016 Rady Miasta Włocławek z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie zamiaru utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Placówek Oświatowych we Włocławku.

działanie ma jednak zarówno swoje wady, jak i zalety. Z jednej bowiem strony brak bardziej szczegółowych wyjaśnień na tym etapie może w przyszłości powodować zwiększenie niepewności co do ostatecznej decyzji organu stanowiącego JST w sprawie powołania CUW. Z drugiej jednak strony, akceptacja dokonana w sposób ogólny da na większe możliwości (zwiększy elastyczność) działania w zakresie powoływania CUW, bez ograniczenia stosownych organów JST konkretnymi rozwiązaniami.

5.2.5. Powołanie zespołu do spraw organizacji CUW

Jak już zostało wskazane we wcześniejszym fragmencie niniejszego rozdziału, prawidłowa procedura utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych powinna obejmować również etap powołania zespołu do spraw organizacji CUW. Nie jest bowiem możliwe, aby zadanie to samodzielnie zrealizowała jedna osoba (np. sekretarz czy skarbnik). Powołanie takiego zespołu nie jest obligatoryjne, ponieważ regulacje samorządowych ustaw ustrojowych w tym zakresie nie nakładają na zainteresowane wspólną obsługą jednostki samorządu terytorialnego takiego obowiązku. Jego powołanie może jednak przyczynić się do właściwego i optymalnego uregulowania ostatecznego kształtu funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych. Dzięki temu realizacja przez CUW wspólnej obsługi będzie świadczona w sposób prawidłowy i jak najbardziej efektywny. Powołanie takiego zespołu może odbyć się również na wcześniejszym etapie całej procedury powołania CUW (np. niezwłocznie po podjęciu inicjatywy organizacji CUW).

Należy jednak podkreślić, że niedopuszczalne jest powołanie zespołu do spraw utworzenia CUW bezpośrednio w drodze uchwały organu stanowiącego JST, która to będzie określać skład tego zespołu, sposób i czas jego prac oraz inne niezbędne zapisy. Takie działanie może zostać bowiem zakwestionowane przez organy nadzoru z uwagi na brak możliwości nakładania jakichkolwiek obowiązków, przez organ stanowiący JST, na pracowników urzędu (starostwa) i samorządowych jednostek organizacyjnych, którzy są podporządkowani organowi wykonawczemu JST. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie organów nadzoru, w którym wskazuje się, że organ stanowiący JST nie jest upoważniony do nakładania na pracowników tejże JST jakichkolwiek obowiązków⁵.

5 *Vide*: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego Nr PN.III-AB-0911-1-26/2003 z dnia 7 marca 2003 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego Nr NK.II.0911/406/09 z dnia 25 listopada 2009 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego Nr NK.II.0911/383/10 z dnia 14 grudnia 2010 r.

Tym samym, dopuszczalnym sposobem powołania zespołu ds. utworzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych wydaje się podjęcie (wydanie) przez organ wykonawczy JST uchwały (zarządzenia), która (które) określać będzie np.: skład tego zespołu, sposób i czas jego pracy, osobę koordynującą prace całego zespołu i składającą okresowe sprawozdania z tychże prac oraz, co najważniejsze, termin, do jakiego zespół ma obowiązek przygotować ostateczną koncepcję funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, a także formę, w jakiej ta koncepcja ma być opracowana (np. przygotowanie konkretnych projektów niezbędnych dokumentów, w tym projektu uchwały w sprawie powołania CUW).

Skład powoływanego zespołu uzależniony będzie w głównej mierze od planowanego zakresu przedmiotowego organizowanego samorządowego centrum usług wspólnych. Tym samym w sytuacji, gdy planowane CUW miałyby przejąć świadczenie usług z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, udział w zespole powinien mieć skarbnik (lub główny księgowy, jeśli są to dwie różne osoby) danej JST. Analogicznie, w pracach zespołu do spraw organizacji CUW powinni brać udział np.:

- specjalista do spraw zamówień publicznych (w przypadku CUW świadczącego wspólną obsługę w zakresie wspólnych zamówień);
- informatyk (w przypadku CUW świadczącego wspólną obsługę informatyczną);
- osoba zarządzająca kadrami i płacami (w przypadku CUW świadczącego wspólną obsługę w zakresie zarządzania kadrami i płacami);
- radca prawny (nie tylko w przypadku CUW świadczącego wspólną pomoc prawną, bowiem radca prawny będzie miał za zadanie nadzorować prawidłowość/legalność podejmowanych przez zespół czynności oraz planowanych rozwiązań).

Powoływany zespół powinien obejmować również przedstawicieli wybranych przyszłych jednostek obsługiwanych, celem umożliwienia zapoznania się z ich wizją i oczekiwaniami co do przyszłego funkcjonowania planowanego samorządowego centrum usług wspólnych. Należy również rozważyć, czy (czasowo lub na stałe) w pracach zespołu do spraw organizacji CUW nie powinni także uczestniczyć przedstawiciele wybranych komisji organu uchwałodawczego danej JST, a więc również radni, których obecność przyczyni się do sprawniejszego przeprowadzenia pozostałych etapów procedury powołania CUW, zwłaszcza najistotniejszego etapu, tj. podjęcia przez organ stanowiący JST uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.

Tak skonstruowany skład zespołu do spraw organizacji CUW zapewni odpowiednie możliwości jego nadzorowania, rozumianego jako podporządkowanie organizacyjne tych osób, czy to organowi wykonawczemu

JST (w przypadku powiatu i województwa – przewodniczącemu tego organu), czy też sekretarzowi danej JST (w zależności od regulacji wewnętrznych, obowiązujących w danej jednostce samorządu terytorialnego).

Jednocześnie wskazać należy, że powołany zespół ds. organizacji w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych po zakończeniu swojej działalności nie musi zostać rozwiązany. Możliwe jest bowiem jego „przekształcenie” w zespół, który na bieżąco będzie koordynować i monitorować, w oparciu o wypracowane wskaźniki efektywności, prawidłowe funkcjonowanie powołanego już CUW, przedstawiając możliwości nie tylko poprawy tego funkcjonowania, ale również ewentualnego dalszego rozwoju.

5.2.6. Przygotowanie projektów niezbędnych dokumentów

Kolejnym, jednym z najistotniejszych etapów procedury powołania samorządowych centrów usług wspólnych, jest przygotowanie projektów dokumentów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tego podmiotu. Do każdego projektu aktu prawnego powinno zostać opracowane stosowne uzasadnienie, z którego będzie można odczytać motyw, dla jakich zdecydowano się przyjąć dany akt. Zgodnie z art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w., organ uchwałodawczy JST w odniesieniu do samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące (pkt 1);
- 2) jednostki obsługiwane (pkt 2);
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (pkt 3).

Również w tym przypadku ustawodawca posłużył się wyrażeniem „w szczególności”. Analiza tych przepisów z uwzględnieniem użycia wyrażenia „w szczególności” prowadzi do wniosku, że wymienione w nich elementy stanowią minimalną, konieczną do uregulowania ramę każdej uchwały w tym zakresie, z pozostawieniem możliwości uwzględnienia w niej innych, dodatkowych i również koniecznych (w zależności od wybranego kształtu CUW) elementów. Tym samym, dokumentem w każdym przypadku niezbędnym do podjęcia przez organ stanowiący JST będzie ww. uchwała, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w. Jej ostateczny kształt będzie zależał jednak w głównej mierze od wyboru rodzaju podmiotu, jaki będzie prowadzić wspólną obsługę (dopuszczalne formy, w jakich mogą funkcjonować podmioty obsługujące, przedstawione zostały w rozdziale 4). Jednocześnie

wskazać należy, że podjęcie przez organ stanowiący JST ww. uchwały jest jedynym wyraźnie wskazanym przez ustawodawcę elementem procedury powołania samorządowego centrum usług wspólnych. Na potrzeby niniejszego rozdziału należy przedstawić cztery możliwe warianty działania, od wyboru których zależeć będzie forma podjętej uchwały:

- 1) powierzenie wspólnej obsługi urzędowi (starostwu) danej JST, tj. urzędowi gminy, starostwu powiatowemu lub urzędowi marszałkowskiemu;
- 2) powierzenie wspólnej obsługi innej istniejącej jednostce organizacyjnej JST (np. jednostce budżetowej lub zakładowi budżetowemu);
- 3) utworzenie nowej jednostki organizacyjnej JST (np. jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego) w celu powierzenia jej wspólnej obsługi;
- 4) powierzenie wspólnej obsługi związkowi komunalnemu (szczegółowa analiza tego przypadku przedstawiona została w rozdziale 6).

Wybór urzędu jednostki samorządu terytorialnego jako pomiotu prowadzącego wspólną obsługę w wybranym i szczegółowo określonym zakresie powodować będzie konieczność podjęcia, oprócz uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w., zawierającej wskazane w tych przepisach trzy obligatoryjne elementy, również zmiany regulaminu organizacyjnego urzędu (art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. oraz art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.) w zakresie powierzenia urzędowi roli samorządowego centrum usług wspólnych. Tym samym, w przypadku wyboru tego modelu, konieczne będzie przygotowanie projektów co najmniej dwóch dokumentów: uchwały w sprawie organizacji CUW (która w tym przypadku będzie uchwałą w sprawie organizacji wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych) oraz zmiany regulaminu organizacyjnego urzędu (kompetencję w tym zakresie posiadają organy wykonawcze JST – art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. oraz art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

W przypadku decyzji o powierzeniu wspólnej obsługi innej istniejącej jednostce organizacyjnej JST (np. jednostce budżetowej, czy zakładowi budżetowemu) również konieczne będzie podjęcie uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w., zawierającej wskazane w tych przepisach trzy obligatoryjne elementy. Uchwała ta może również (lecz nie musi) zawierać zapisy w zakresie zmiany statutu tejże istniejącej jednostki organizacyjnej JST (w zakresie powierzenia wspólnej obsługi) oraz analogicznej zmiany statutu (poprzez wykreślenie zadań, przekazywanych na rzecz CUW) jednostek obsługiwanych przez tworzone centrum usług wspólnych. Tym samym, w niniejszym przypadku możliwe będzie przygotowanie projektu uchwały, rozbudowanego o ww. elementy w zakresie zmian w statutach jednostek

obsługiwanych i obsługujących. Najwłaściwszym wydaje się jednak przygotowanie projektu odrębnej uchwały (projektów odrębnych uchwał) wyłącznie w zakresie ww. zmian w statutach, jednakże należy pamiętać, że powinny one być skorelowane czasowo, tj. ich zapisy nie powinny wejść w życie później niż „główna” uchwała, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.

Decyzja o utworzeniu nowej, innej jednostki organizacyjnej JST (np. jednostki budżetowej czy zakładu budżetowego) w celu powierzenia jej wspólnej obsługi będzie wiązać się z kolei z koniecznością podjęcia uchwały w sprawie powołania CUW, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w. oraz odrębnej uchwały, która będzie tworzyć tę nową jednostkę organizacyjną, nadając jej statut, z zachowaniem wymogów określonych w tym zakresie w przepisach u.f.p. Stosownie bowiem do art. 12 ust. 2 u.f.p., tworząc jednostkę budżetową, organ stanowiący JST nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 2 u.f.p., tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa:

- 1) nazwę i siedzibę zakładu;
- 2) przedmiot jego działalności;
- 3) źródła przychodów własnych zakładu;
- 4) stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe, przekazane zakładowi w użytkowanie;
- 5) terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych, dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, odmiennie niż w odniesieniu do jednostek budżetowych, ustawa nie wymaga formy statutu dla utworzenia zakładu budżetowego⁶. Wystarczające (a przy tym konieczne) jest jedynie, aby uchwała w sprawie utworzenia zakładu budżetowego zawierała ww. elementy. Pomimo braku wyraźnego zapisu w tym zakresie, w praktyce ww. elementy zamieszczane są także w statucie, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie utworzenia takiego zakładu (wraz z pozostałymi zapisami, regulującymi m.in. szczegółowy sposób funkcjonowania danego zakładu).

Jednocześnie, wraz z koniecznością (w przypadku zakładów budżetowych – możliwością) nadania tworzonemu podmiotowi statutu określającego sposób jego funkcjonowania, również w tym przypadku zasadna wydaje się

⁶ Vide: L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 16 ustawy*, [w:] *eadem, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Lex.

zmiana statutów jednostek obsługiwanych poprzez wyłączenie części zadań, które realizowane będą w tej sytuacji przez centrum usług wspólnych.

Tym samym, w przypadku wyboru niniejszego modelu funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, konieczne będzie przygotowanie projektu uchwały w sprawie powołania CUW oraz odrębnego projektu uchwały (ewentualnie odrębnych projektów uchwał) w sprawie utworzenia tejże nowej jednostki i ewentualnego nadania jej statutu oraz ewentualnej (w razie potrzeby) zmiany statutów jednostek obsługiwanych. Zmiana statutów jednostek obsługiwanych również w tym przypadku powinna nastąpić w drodze odrębnej uchwały (odrębnych uchwał).

Analizując kwestie związane z projektem uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz art. 8d ust. 2 u.s.w., należy jednocześnie wskazać, że uchwała ta nie może w zakresie podmiotów obsługiwanych wskazywać podmiotów, o których mowa odpowiednio w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g., art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. i art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w., bowiem w stosunku do tych podmiotów ustawodawca określił inny tryb przystępowania do wspólnej obsługi, tj. zawarcie przez te podmioty, stosownie do art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. oraz art. 8d ust. 3 u.s.w., porozumienia (więcej na ten temat w dalszej części niniejszego rozdziału).

5.2.7. Uchwała w sprawie powołania CUW

Jak już zostało wskazane, stosownie do art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w., organ stanowiący JST w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, będących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Podjęcie przez organ uchwałodawczy JST stosownej uchwały w sprawie utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych odbywać się będzie na zasadach ogólnych, określających podejmowanie uchwał przez te organy, tj. zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (sejmiku), w głosowaniu jawnym (art. 14 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 19 ust. 1 u.s.w.). Zanim jednak ww. uchwała zostanie podjęta, jej projekt, przygotowany przez organ wykonawczy JST, musi przejść całą procedurę uchwałodawczą, stosownie do uregulowań statutowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to zazwyczaj konieczność zasięgnięcia statutowo wymaganych opinii i przeprowadzenia stosownych

prac w odniesieniu do takiego projektu, na posiedzeniach komisji lub innych organów wewnętrznych organu stanowiącego danej JST. Jednocześnie przypomnieć należy, że podjęcie uchwały w sprawie powołania CUW, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. oraz art. 6b ust. 2 u.s.p., jest jedynym wyraźnie wskazanym i uregulowanym przez ustawodawcę elementem całej procedury. W szczególności przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie wymagają zasięgnięcia opinii innych organów czy podmiotów.

Powyższe oznacza, że przedłożony przez organ wykonawczy JST projekt uchwały nie musi być ostateczny, a zmiany w jego zapisach mogą być wprowadzane co do zasady na każdym etapie prac nad treścią tejże uchwały (konieczne jest uwzględnienie regulacji statutowych w danej JST w tym zakresie). Zmiany te mogą być zgłaszane przez radnych również na sesji organu stanowiącego JST do samego momentu głosowania nad ostateczną wersją projektu uchwały w sprawie utworzenia CUW. Co ważne, w przypadku przedłożenia projektu uchwały w sprawie powołania CUW, organ wykonawczy JST nie ma wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w tym zakresie, a posiadają ją wszystkie podmioty, które na zasadach ogólnych w tym zakresie są wskazane w statutach danych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym z projektem w sprawie powołania CUW, a także późniejszymi zmianami w tym zakresie, mogą wystąpić inne niż organ wykonawczy JST podmioty. Jednocześnie podjęcie uchwały w takim przypadku nie wymaga zgody organu wykonawczego. Powyższe uwagi należy również w pełni odnieść do ewentualnych późniejszych uchwał, nowelizujących uchwały w sprawie powołania CUW.

W związku z tym, że przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych obowiązują od 1 stycznia 2016 r., w obrocie prawnym obowiązuje już szereg uchwał organów stanowiących JST, które w sposób prawidłowy zawierają wszystkie elementy określone przez ustawodawcę w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.⁷.

7 Przykładowo należy wskazać następujące uchwały:

- 1) uchwała Nr XI/100/2015 Rady Powiatu w Olkuszu z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Olkuski (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5178);
- 2) uchwała Nr IX/63/15 Rady Gminy Stary Lubotyń z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stary Lubotyń (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10015);
- 3) uchwała Nr XIV/62/2015 Rady Gminy w Lututowie z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom budżetowym funkcjonującym na terenie Gminy Lututów, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5347);

Kwestią szczególnie istotną jest wskazanie charakteru uchwały podejmowanej w sprawie powołania w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy uchwała taka ma charakter aktu prawa miejscowego, a więc podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym miejscowo ze względu na organ, który ją podejmuje, czy też jest aktem o charakterze wewnętrznym, nie wymagającym publikacji w oficjalnym publikatorze.

Biorąc pod uwagę fakt, iż kwestie funkcjonowania ww. jednostek obsługiwanych i obsługujących (a więc co do zasady jednostek budżetowych i zakładów budżetowych) skierowane są wyłącznie do tychże podmiotów, jako podporządkowanych organizacyjnie organom jednostki samorządu terytorialnego, która je utworzyła, nie wpływając jednocześnie na sytuację prawną podmiotów administrowanych (np. poprzez zmianę właściwości organu)⁸, powyższe uchwały należy uznać za akty o charakterze wewnętrznym (wiążące wyłącznie jednostki obsługujące i jednostki obsługiwane), niepodlegające publikacji. Zawarte w takich aktach przepisy oddziałują bowiem wyłącznie na sferę praw i obowiązków tych samorządowych jednostek organizacyjnych i nie są kierowane na zewnątrz.

Uchwalane przez organy stanowiące JST statuty własnych jednostek organizacyjnych nie zawierają zarazem przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym, co oznacza, iż także uchwały w tym zakresie nie mają charakteru aktów prawa miejscowego. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że takie statuty nie mają charakteru aktów powszechnie obowiązujących⁹, a akty te, w przypadku samorządu gminnego, nie stanowią aktów, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g.¹⁰. Zgodnie z tym przepisem, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie organizacji urzędów i instytucji

4) uchwała Nr XI/88/2015 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Gminy Stara Dąbrowa zaliczonych do sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r. poz. 700);

5) uchwała Nr XIV/76/2016 Rady Gminy Rogoźno z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie zorganizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Rogoźno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1157).

8 Tak jak ma to miejsce w przypadku uchwał podjętych na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.

9 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 332/05, jak również: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r., sygn. II OSK 353/07; oba dostępne w CBOSA.

10 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. II SA/Op 324/11, CBOSA.

gminnych. W pozostałych dwóch samorządowych ustawach ustrojowych (tj. u.s.p. i u.s.w.) brak jest analogicznego przepisu, zatem tym bardziej nie sposób przypisywać ww. uchwałom charakter aktów prawa miejscowego.

Jednocześnie wskazać należy, że w najnowszym orzecznictwie organów nadzoru w zakresie uchwał podejmowanych przez organy stanowiące JST w sprawie tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych prezentowany jest pogląd, że nie stanowią one aktów prawa miejscowego, nawet w przypadku, gdy ich załącznikiem jest statut nowoutworzonej jednostki organizacyjnej, mającej być CUW¹¹.

Co prawda w zakresie charakteru ww. uchwały w sprawie utworzenia gminnych jednostek organizacyjnych i nadania im statutu pojawiają się głosy odmienne, lecz nie mają one charakteru dominującego¹². Zgodnie z tymi poglądami ww. regulacje mieszczą się w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., w związku z czym stanowią akty prawa miejscowego¹³. Również w praktyce podejmowania uchwał w powyższym zakresie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, dominuje praktyka uznawania tych aktów za akty prawa miejscowego i przesyłania ich do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych, co nie jest w większości przypadków kwestionowane (z wyjątkiem tych wskazywanych powyżej) i wojewodowie publikują te uchwały w swoich dziennikach urzędowych. Należy jednak pamiętać, że błędne uznanie danego aktu za akt prawa miejscowego na etapie postępowania nadzorczego nie powoduje „legalizacji” takiego aktu w tym zakresie, bowiem uchwała taka w każdej chwili może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, który nie jest związany ustaleniami poczynionymi na etapie postępowania nadzorczego.

Należy jednak zaznaczyć, że samo wskazanie w uchwale w sprawie powołania samorządowego centrum usług wspólnych, iż podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, samo w sobie nie powoduje wadliwości całego aktu prawnego, a jedynie wadliwość tego konkretnego przepisu o publikacji. W praktyce, w większości przypadków przepis o publikacji danego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest tak skonstruowany, że stwierdzenie jego nieważności powoduje, że dany akt

11 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.32.2016.AHor z dnia 24 lutego 2016 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 maja 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj. poz. 1578), jak również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

12 P. Chmielnicki, *Glosa do wyroku WSA w Opolu z dnia 13 września 201 r., II SA/Op 324/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, Nr 2.

13 *Ibidem*.

nie ma jednego z obligatoryjnych elementów w postaci przepisu o wejściu w życie. Dzieje się tak najczęściej w przypadku przepisów o wejściu w życie skonstruowanych w następujący sposób: „§ ... Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. W takiej sytuacji organy nadzoru co do zasady wskazują, że nie mają możliwości częściowego stwierdzenia nieważności tego przepisu, i w związku z tym zobowiązane są stwierdzić nieważność całego aktu jako takiego, w którym nie określono terminu wejścia w życie. Tym samym, zasadne wydaje się, aby w przypadku decyzji organu stanowiącego JST, uznającej uchwalany akt w sprawie utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych, skonstruować przepis o wejściu w życie oraz publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w ten sposób, aby w przypadku ewentualnego zakwestionowania go przez organy nadzoru, miały one możliwość stwierdzenia jego nieważności wyłącznie w części dotyczącej publikacji. Innymi słowy, takie skonstruowanie przepisu o wejściu w życie w praktyce zmniejszy ryzyko zakwestionowania przez organ nadzoru całej uchwały organu stanowiącego JST. W związku z tym, w takim przypadku proponuje się wprowadzenie przepisu w następującym brzmieniu:

„§ ... 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem ...(wskazanie konkretnego dnia).

2. Uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”

W przypadku tak skonstruowanego przepisu organ nadzoru, gdy uzna to za zasadne, będzie miał możliwość stwierdzenia nieważności wyłącznie ust. 2 ww. przepisu, dzięki czemu pozostawiony zostanie jego fragment, dotyczący terminu wejścia w życie tej uchwały.

5.2.8. Regulacje wewnętrzne CUW

Jednym z najistotniejszych elementów każdej procedury powołania w danej jednostce samorządu terytorialnego centrum usług wspólnych, jest przyjęcie odpowiednich regulacji wewnętrznych, związanych z funkcjonowaniem centrum. Regulacje te będą w sposób szczegółowy określać zakres i sposób funkcjonowania danej jednostki, uznanej przez organ stanowiący JST za jednostkę prowadzącą wspólną obsługę w określonym zakresie. Ostateczny kształt przyjętych regulacji wewnętrznych będzie zależał w głównej mierze od dwóch następujących czynników:

- 1) formy organizacyjno-prawnej, w jakiej będzie prowadzona wspólna obsługa (w ramach urzędu/starostwa, czy też jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego);

- 2) decyzji co do utworzenia nowego podmiotu do wspólnej obsługi lub dostosowania już funkcjonującego podmiotu w zakresie wspólnej obsługi.

Co równie ważne, w odniesieniu do regulacji wewnętrznych funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych nie należy zapominać o przyjęciu stosownych dokumentów, regulujących sposób przepływu (obiegu), kontroli dokumentów i korespondencji pomiędzy CUW a jednostkami obsługiwanymi, oraz wzajemnych praw i obowiązków pracowników jednostek obsługujących i jednostek obsługiwanych.

Co prawda, przepisy art. 10b ust. 4 i 5 u.s.g., art. 6b ust. 4 i 5 u.s.p. oraz art. 8d ust. 4 i 5 u.s.w.¹⁴ regulują w określonym zakresie relacje wewnętrzne pomiędzy jednostkami obsługującymi i jednostkami obsługiwanymi, lecz ich ogólne sformułowanie przez ustawodawcę wymaga uszczegółowienia w kontekście aspektów technicznych.

Analizując kształt regulacji wewnętrznych samorządowego centrum usług wspólnych i biorąc pod uwagę formę, w jakiej zostało ono powołane, wskazać należy, że główną różnicą w tym zakresie będzie podmiot, zobowiązany do ich przyjęcia. W przypadku wyboru urzędu (gminy, marszałkowskiego) albo starostwa (powiatowego) jako formy podmiotu obsługującego, regulacje wewnętrzne CUW zawarte będą w regulaminie organizacyjnym urzędu/starostwa, przyjmowanym przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego w formie zarządzenia (wójt) albo uchwały (zarząd powiatu, zarząd województwa), o czym stanowią art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. oraz art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w. Tym samym zasadne wydaje się podjęcie, po powołaniu do życia samorządowego centrum usług wspólnych, odpowiednich regulacji wewnętrznych poprzez albo zmianę obowiązujących regulaminów organizacyjnych urzędów/starostw, albo przyjęcie nowych regulaminów, z uwzględnieniem stosownych zapisów w zakresie funkcjonowania CUW.

W przypadku decyzji o prowadzeniu wspólnej obsługi w formie odrębnej samorządowej jednostki organizacyjnej (jednostka budżetowa, zakład budżetowy), sposób przyjęcia regulacji wewnętrznych zależeć będzie nie tylko od wyboru jednej z tych dwóch form, ale również od tego, czy jednostka obsługująca będzie nowoutworzonym podmiotem, czy też odpowiednio dostosowanym w tym zakresie podmiotem już istniejącym (funkcjonującym). W przypadku utworzenia nowego podmiotu, którego

¹⁴ Zgodnie z ust. 4 tych przepisów jednostka obsługująca ma prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki. Natomiast zgodnie z ust. 5, jednostka obsługiwana ma prawo żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi.

zadaniem będzie prowadzenie wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek obsługiwanych, konieczne będzie stworzenie od podstaw wszystkich regulacji dotyczących wewnętrznego funkcjonowania CUW. Zarówno w przypadku jednostki budżetowej, jak i zakładu budżetowego, dopuszczalnym jest uregulowanie kwestii wewnętrznych CUW, albo w statucie tejże jednostki, albo, odrębnym od statutu, jej regulaminie organizacyjnym. Wybór formy, w jakiej zostaną przyjęte regulacje wewnętrzne powołanego do życia samorządowego centrum usług wspólnych, pozostawiony jest organom danej jednostki samorządu terytorialnego.

W praktyce, w regulaminach organizacyjnych samorządowych jednostek organizacyjnych (odrębnych od ich statutów) reguluje się m.in. następujące kwestie:

- szczegółowy przedmiot i zakres działania jednostki;
- gospodarkę finansową jednostki;
- sposób zarządzania jednostką;
- podział i przypisanie zadań, kompetencji i odpowiedzialności w ramach jednostki;
- strukturę organizacyjną;
- (ewentualnie) sposób i zakres działania działów/komórek organizacyjnych jednostki.

Mając powyższe na uwadze, pamiętać jednak należy, że w przypadku wyboru statutu jednostki budżetowej jako aktu, w którym zawarte będą regulacje wewnętrzne CUW, podmiotem je przyjmującym będzie organ stanowiący JST (art. 12 ust. 2 u.f.p.). Z kolei wybór odrębnego od statutu regulaminu organizacyjnego, jako formy, w jakiej będą przyjęte regulacje wewnętrzne CUW, będzie wiązał się ze zmianą podmiotu (organu) upoważnionego do jego podjęcia. Regulamin organizacyjny jednostki budżetowej opracowywany jest bowiem w praktyce zazwyczaj przez dyrektora tejże jednostki i następnie zatwierdzany przez organ wykonawczy JST.

W przypadku prowadzenia wspólnej obsługi w formie zakładu budżetowego, jak już zostało wskazane, przepisy u.f.p. nie przewidują obligatoryjnego przyjęcia jego statutu, co nie oznacza jednak, że akt taki nie może zostać przyjęty przez organ stanowiący JST jako załącznik do uchwały w sprawie utworzenia tego zakładu. Analogicznie do jednostek budżetowych, w przypadku chęci przyjęcia regulacji wewnętrznych CUW w drodze odrębnego od statutu regulaminu organizacyjnego, regulamin ten będzie opracowywany przez dyrektora zakładu, a następnie zatwierdzany przez odpowiedni organ JST.

Dostosowanie do prowadzenia wspólnej obsługi już istniejącej samorządowej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej, zakładu budżetowego) nie będzie wymagać podjęcia nowych aktów prawnych w powyższym zakresie (choć takie działanie nie jest zabronione), a wystarczające będzie wyłącznie znowelizowanie (zmiana) aktów, które obecnie obowiązują w zakresie regulacji wewnętrznych, pod kątem dzia-

łałości prowadzonej przez powoływane samorządowe centrum usług wspólnych. W przypadku jednak dokonywania znacznej ilości zmian w ww. aktach, zasadne wydaje się ich podjęcie na nowo, kierując się koniecznością zachowania przejrzystości ich zapisów, która w przypadku obszernej nowelizacji może zostać naruszona.

5.2.9. Organizacja CUW

Jednym z ostatnich etapów procedury powoływania samorządowego centrum usług wspólnych jest jego organizacja, rozumiana jako przygotowanie tejże jednostki do faktycznego rozpoczęcia działalności w zakresie świadczenia wspólnych usług na rzecz jednostek obsługiwanych. Prawidłowe przeprowadzenie tego etapu w głównej mierze warunkować będzie sprawne funkcjonowanie CUW po jego „uruchomieniu”. Tym samym, ewentualne błędy popełnione podczas dokonywania organizacji samorządowego centrum usług wspólnych mogą powodować istotne problemy na późniejszym etapie działania centrum.

Kwestie związane z prawidłową organizacją samorządowego centrum usług wspólnych powinny obejmować m.in. nie tylko właściwe, fizyczne przygotowanie miejsca, w którym centrum będzie działać, ale również zadbanie o wyposażenie (biurowe i informatyczne) zajmowanych lokali, a zwłaszcza o odpowiednie oprogramowanie. Na tym etapie procedury niezbędnym jest również dokonanie ewentualnych przesunięć pracowników pomiędzy centrum usług wspólnych a urzędem (starostwem) czy też jednostkami, które mają stać się jednostkami obsługiwanymi. W razie potrzeby konieczne może być również przeprowadzenie rekrutacji na wolne stanowiska w jednostce obsługującej.

Przez pojęcie organizacji samorządowego centrum usług wspólnych należy rozumieć również dokonanie wszystkich niezbędnych czynności w zakresie zakończenia przez podmioty obsługiwane działalności przekazywanej na rzecz CUW. Należy bowiem jeszcze raz stanowczo zaznaczyć, że realizowanie przez CUW i jednostki obsługiwane konkretnie wskazanych usług musi mieć charakter rozłączny. Oznacza to, że zadania przejęte przez CUW nie mogą być w dalszym ciągu realizowane (i finansowane) przez jednostki obsługujące. Finansowanie realizacji tych zadań przez jednostki obsługujące może zostać uznane za niegospodarność środkami publicznymi, co z kolei może zostać potraktowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.).

5.2.10. Inne etapy procedury

Jak już zostało wskazane, wszystkie wyżej przedstawione etapy procedury powoływania CUW mają charakter jedynie przykładowy (również w zakresie kolejności ich dokonywania), a obligatoryjne jest wyłącznie podjęcie uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w. W praktyce może bowiem się zdarzyć, że nie wszystkie przedstawione i omówione uprzednio etapy będą konieczne do przeprowadzenia (zwłaszcza biorąc pod uwagę chęć utworzenia konkretnego CUW, w stosunku do którego nie będzie potrzeby dokonania tak szczegółowej procedury). Jednocześnie zaznaczyć należy, że w niektórych przypadkach niezbędnym będzie przeprowadzenie innych, dodatkowych, a nie wymienionych powyżej czynności, które również będą niezbędne do utworzenia (i w dalszej kolejności – prawidłowego funkcjonowania) samorządowego centrum usług wspólnych.

Mając powyższe na uwadze, wskazać trzeba, że tymi pozostałymi, dodatkowymi etapami procedury powołania CUW może być chociażby konieczność modyfikacji przygotowanych i podjętych na wcześniejszych etapach dokumentów, takich jak np. uchwała w sprawie utworzenia CUW, czy też statuty/regulaminy organizacyjne jednostek obsługujących i jednostek obsługiwanych. W praktyce może się bowiem okazać, że na etapie organizacji samorządowego centrum usług wspólnych w celu rozpoczęcia przez nie faktycznej działalności, wynikną okoliczności, które nie sposób było przewidzieć na wcześniejszych etapach, a których pojawienie się będzie wymagać zmiany dokonanych założeń i odpowiednich zapisów.

5.2.11. Zmiana planów finansowych jednostek obsługiwanych

W przypadku tworzenia samorządowego centrum usług wspólnych konieczna jest również zmiana planów finansowych jednostek obsługiwanych (tj. planu finansowego jednostki budżetowej lub rocznego planu finansowego zakładu budżetowego), uwzględnianych w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez przesunięcie środków, dotychczas przekazywanych na realizację wszystkich zadań tych jednostek, w zakresie kosztów realizacji zadań przekazanych w ramach wspólnej obsługi, do planu finansowego CUW.

Stosownie bowiem do art. 11 ust. 1 u.f.p., podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany również planem finansowym jednostki budżetowej. Z kolei, zgodnie z art. 15 ust. 2 u.f.p., podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym

dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu, oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku zaniechania odpowiednich działań w tym zakresie zmiany planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych, będących jednocześnie jednostkami obsługiwanymi, może pojawić się zarzut niegospodarności, z uwagi na przekazywanie podwójnych środków (do dwóch różnych jednostek) w zakresie realizacji tego samego zadania.

Powyższe działanie jest o tyle konieczne, że, tak jak już zostało to wskazane, wraz z przekazaniem samorządowemu centrum usług wspólnych realizacji wybranych zadań na rzecz wskazanych samorządowych jednostek organizacyjnych, jednostki tracą możliwość samodzielnej realizacji tych zadań. Tym samym, mając na uwadze fakt, iż plany finansowe tych jednostek uwzględniały realizację tychże przeniesionych na CUW zadań, plany te należy zmienić w taki sposób, aby nie określały one finansowania zadań, które nie mieszczą się już w zakresie obowiązków jednostek obsługiwanych.

5.2.12. Rozpoczęcie działalności CUW

Rozpoczęcie działalności powołanego przez organ uchwałodawczy JST samorządowego centrum usług wspólnych jest zwieńczeniem całej, niekiedy długotrwałej i skomplikowanej procedury. W przypadku prawidłowego przeprowadzenia całej procedury, rozpoczęcie przez CUW swojej działalności w zakresie świadczenia wspólnych usług na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych powinno nastąpić w sposób bezproblemowy. Należy przy tym pamiętać, że datą rozpoczęcia działalności CUW będzie data wskazana w uchwale organu stanowiącego JST, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w., tj. co do zasady data wejścia w życie tej uchwały (chyba że data rozpoczęcia działalności CUW, inna niż data wejścia w życie uchwały, zostanie wyraźnie i jednoznacznie określona i wskazana).

Jednocześnie przypomnieć należy, że z dniem rozpoczęcia działalności samorządowego centrum usług wspólnych usługi realizowane dotychczas przez samorządowe jednostki organizacyjne, które stały się jednostkami obsługiwanymi, zostały przejęte właśnie przez jednostkę obsługiwaną, która od tego dnia będzie w tym zakresie świadczyć wspólne usługi na rzecz ich wszystkich. Tym samym, od tego dnia nie ma żadnych podstaw prawnych, aby jednostki obsługiwane same realizowały przeniesione na CUW zadania. Innymi słowy, realizacja przez jednostki

obsługiwane obowiązków powierzonych w ramach wspólnej obsługi (wraz z jednoczesnym finansowaniem ich realizacji) pozbawiona będzie podstaw prawnych i może zostać zakwalifikowana jako niegospodarność.

Co ważne, rozpoczęcie działalności przez samorządowe centrum usług wspólnych nie może mieć miejsca przed wejściem w życie uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p i art. 8d ust. 2 u.s.w. W tym zakresie warto przywołać stanowisko, zajęte przez Wojewodę Lubuskiego w jednym z wydanych przez siebie rozstrzygnięć nadzorczych, zgodnie z którym zapewnienie wspólnej obsługi w określonym zakresie wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym jest czynnością faktyczną i podlega na podejmowaniu określonych zadań. Oznacza to, że z przyczyn faktycznych i obiektywnych owa wspólna obsługa może być prowadzona dopiero po podjęciu i wejściu w życie ww. uchwały organu stanowiącego JST¹⁶.

5.2.13. Czynności dokonywane po rozpoczęciu działalności CUW

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych normują również kwestie dopuszczalnych czynności, dokonywanych już po rozpoczęciu działalności CUW. Jedną z nich jest uregulowana w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w. możliwość przystępowania do funkcjonującego już CUW jednostek, o których mowa odpowiednio w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g., art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. oraz art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w., tj. samorządowych instytucji kultury (pkt 2) oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego (pkt 3).

Zgodnie z ww. przepisami, wskazane powyżej podmioty mogą, na podstawie zawartych przez nie porozumień z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru organowi wykonawczemu macierzystej jednostki samorządu terytorialnego, do której „należy” przystępująca jednostka. Zakres wspólnej obsługi w takim przypadku określa zawarte porozumienie. Należy jednak pamiętać, że zawarcie porozumienia będzie możliwe dopiero po powołaniu CUW. Z uwagi na to, że podmiotami zawieranego porozumienia są po obu stronach podmioty administrujące, oraz że przedmiotem tego porozumienia są sprawy mieszczące się w sferze prawa administracyj-

16 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.32.2016.AHor z dnia 24 lutego 2016 r.

nego (prawa publicznego), zasadne wydaje się przyjęcie, że zawierane porozumienie będzie miało charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny), a nie cywilnoprawny. Wskazać należy również, że przedmiot porozumienia, o którym mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w., dotyczy realizacji zadań publicznych w postaci prowadzenia wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, samorządowych jednostek organizacyjnych, samorządowych instytucji kultury i innych zaliczanych do sektora finansów publicznych samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zawierane porozumienie powinno zawierać co najmniej następujące elementy:

- wskazanie podmiotu obsługującego, który równocześnie będzie jedną ze stron zawieranego porozumienia;
- wskazanie podmiotu obsługiwanego, który równocześnie będzie drugą stroną zawieranego porozumienia;
- wskazanie zakresu obowiązków powierzonych podmiotowi obsługującemu w ramach wspólnej obsługi;
- wskazanie wysokości środków finansowych, koniecznych do wykonywania zadań powierzonych w ramach wspólnej obsługi oraz szczegółowych zasad i terminów ich przekazywania;
- wskazanie czasu, na jaki porozumienie jest zawierane, ewentualnie możliwości jego wcześniejszego wypowiedzenia.

Ww. porozumienie może zostać zawarte zarówno na czas określony, jak również na czas nieokreślony. Co istotne, ostateczna decyzja w tym zakresie powinna być poprzedzona przeprowadzeniem rzetelnej analizy, z której będą wynikać korzyści i wady obu zakresów czasowych zawieranego porozumienia.

Jednocześnie, przy zawieraniu ww. porozumienia nie należy zapominać o obowiązku uprzedniego zgłoszenia tego zamiaru organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, której organ uchwałodawczy był podmiotem ją tworzącym, o czym wprost stanowi art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w. Tym samym, w przypadku gminnych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego), organem, któremu należy zgłosić zamiar zawarcia porozumienia, jest wójt. Z kolei w przypadku powiatowych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych powiatowych

osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek praw handlowego), organem, któremu należy zgłosić zamiar zawarcia porozumienia, jest zarząd powiatu. Zarząd województwa jest natomiast organem, któremu zamiar zawarcia porozumienia zgłaszają wojewódzkie instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych wojewódzkie osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek praw handlowego).

Co ważne, w przypadku, gdy podmiotem obsługującym w danej JST jest urząd (starostwo), ww. porozumienie zawierać będzie, za jednostkę obsługującą, organ wykonawczy JST (w przypadku gminy), bądź jego przewodniczący (w przypadku powiatu i województwa), jako wskazany w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych kierownik tego urzędu (starostwa). Tym samym, w przypadku gminy będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której wójt będzie zarówno podmiotem, którego podmioty, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, mają obowiązek zawiadomić o zamiarze przystąpienia do wspólnej obsługi w ramach funkcjonującego CUW, jak i podmiotem, który ostatecznie będzie zawierać porozumienie w sprawie tejże wspólnej obsługi. Brak ww. zawiadomienia organu gminy powodować będzie wadliwość zawartego porozumienia. Z analogiczną sytuacją będziemy mieli do czynienia przy braku zawiadomienia w pozostałych przypadkach, o których mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w.

Natomiast w przypadku funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych w innej niż urząd (starostwo) formie, osobę posiadającą umocowanie do zawierania ww. porozumienia wskazywać będzie statut (lub inny akt określający sposób i zakres funkcjonowania tej jednostki obsługującej).

Odnosnie zawieranego w zakresie wspólnej obsługi porozumienia, o którym mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w., wskazać również należy, że analiza przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷ prowadzi do wniosku, że nie wymaga ono publikacji w oficjalnym dzienniku urzędowym. Jedyne porozumienia o charakterze publicznoprawnym, obejmujące wykonywanie zadań publicznych, których dotyczy obowiązek publikacji, to, stosownie do art. 13 pkt 6 tejże ustawy, ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym porozumienia zawarte

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 296.

między jednostkami samorządu terytorialnego oraz porozumienia zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej.

Nie należy również zapominać o możliwości poszerzenia kręgu podmiotów będących jednostkami obsługiwanymi poprzez zmianę (nowelizację) uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w. w zakresie podmiotów, które wyszczególnione są w art. 10a pkt 1 u.s.g., art. 6a pkt 1 u.s.p. oraz art. 8c pkt 1 u.s.w., tj. samorządowych jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych.

W przypadku wskazanego powyżej poszerzenia zakresu podmiotowego funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, słuszne wydaje się przeprowadzenie analizy zasadności takiego działania, przynajmniej w zakresie jego finansowej opłacalności.

5.3. Podsumowanie

Przedstawiona i omówiona w niniejszym rozdziale procedura powoływania przez jednostki samorządu terytorialnego centrów usług wspólnych ma charakter wyłącznie przykładowy i stanowi propozycję jej przeprowadzenia. Przypomnieć bowiem należy, że nie wszystkie ww. jej etapy – a właściwie wyłącznie nieliczne z nich – zostały wprost wskazane przez ustawodawcę w samorządowych ustawach ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania CUW. Co ważne, również kolejność przeprowadzania wskazanych etapów może być inna, a ta zaprezentowana w niniejszym opracowaniu jest jedynie propozycją.

Rozdział 6

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych

Mateusz Karciarz

6.1. Wprowadzenie

Obowiązujące od dnia 1 stycznia 2016 r. przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania centrów usług wspólnych przewidują m.in. możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny dopuścił następujące formy współpracy JST w zakresie wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz art. 8c–8f u.s.w.:

- 1) związki międzygminne;
- 2) związki powiatowo-gminne;
- 3) związki powiatów.

Wybór jednej z powyższych form współpracy w zakresie wspólnej obsługi dla wielu jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza tych chcących powołać wyspecjalizowany w wąskim zakresie C UW, np. zajmujący się wyłącznie sprawami informatyki) może być jedyną możliwością wykorzystania instytucji samorządowego centrum usług wspólnych. Samodzielne powołanie C UW może bowiem w niektórych przypadkach, z różnych przyczyn, okazać się mało atrakcyjne. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom JST, ustawodawca zdecydował się dopuścić możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych w ramach związków komunalnych (art. 64 u.s.g. oraz art. 65 i art. 72a u.s.p.). W tym wypadku pojawia się jednak pytanie, czy wyrażne dopuszczenie przez ustawodawcę

możliwości prowadzenia wspólnej obsługi w tej formie współdziałania JST oznacza, że również dopuszczalne jest to poprzez zawieranie następujących form porozumień samorządowych:

- 1) porozumienia horyzontalne:
 - a) porozumienia zawierane pomiędzy gminami;
 - b) porozumienia zawierane pomiędzy powiatami;
 - c) porozumienia zawierane pomiędzy województwami;
- 2) porozumienia wertykalne:
 - a) porozumienia zawierane pomiędzy powiatem a gminą;
 - b) porozumienia zawierane pomiędzy województwem a powiatem;
 - c) porozumienia zawierane pomiędzy województwem a gminą.

W zakresie możliwości zawierania porozumień pojawić się mogą bowiem wątpliwości, czy z uwagi na fakt, że ustawodawca wyraźnie zaznaczył przy związkach komunalnych możliwość prowadzenia przez nie wspólnej obsługi, brak takiego zapisu w przypadku porozumień samorządowych nie oznacza niemożności takiego działania (więcej na ten temat w dalszej części niniejszego rozdziału – dotyczącej porozumień samorządowych).

Należy jednocześnie pamiętać, że decyzja o prowadzeniu wspólnej obsługi w jednej z ww. form powinna zostać poprzedzona przeprowadzeniem stosownych analiz zasadności i opłacalności powołania samorządowego centrum usług wspólnych w takim kształcie (więcej na temat elementów, jakie powinny być uwzględnione w przeprowadzonej analizie, omówiono w rozdziale 5).

6.2. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach związku komunalnego

Związki komunalne są najbardziej popularną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Potwierdza to ilość związków odnotowanych w rejestrach, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹. W przypadku decyzji grupy jednostek samorządu terytorialnego o współpracy w tej formie tworzony jest

¹ Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na dzień 30 czerwca 2016 r. zarejestrowanych było 313 związków międzygminnych (z czego 213 w dalszym ciągu jest wpisanych jako funkcjonujące) i 6 związków powiatów (z czego 5 w dalszym ciągu jest wpisanych jako funkcjonujące).

związek komunalny, będący nową, a jednocześnie odrębną od JST go tworzących, osobą prawną. Wprowadzając do samorządowych ustaw ustrojowych wyraźne umocowanie do powoływania instytucji samorządowego centrum usług wspólnych, ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny, nowelizując przepisy dotyczące związków komunalnych, wskazał na możliwość prowadzenia wspólnej obsługi w tej właśnie formie. Przepisy w tym zakresie wprowadzone zostały do u.s.g. i u.s.p. I tak, zgodnie ze znowelizowanym z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 64 ust. 1 u.s.g., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w związkach powiat, wskazując w art. 65 u.s.p., że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a u.s.p.

Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2016 r. wprowadzono nową formę związku komunalnego – związek powiatowo-gminny, w stosunku do którego również wskazano na możliwość prowadzenia w jego ramach wspólnej obsługi. Jak stanowi bowiem art. 72a ust. 1 u.s.p., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a u.s.p. oraz w art. 10a u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, należy jednoznacznie stwierdzić, że dopuszczalne jest, aby to związek prowadził wspólną obsługę w określonym zakresie wybranych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, będących członkami tego związku. Podkreślić trzeba, że z tej możliwości nie mogą skorzystać JST, które nie są członkami tego związku.

Jest to jedyne ograniczenie w tym zakresie, jakie zdecydował się wprowadzić ustawodawca w stosunku do wojewódzkich jednostek organizacyjnych, bowiem województwa nie mogą być członkami żadnego rodzaju związku komunalnego. Możliwość prowadzenia wspólnej obsługi gminnych i powiatowych jednostek organizacyjnych w ramach związku komunalnego jednoznacznie wynika również z art. 10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami, wspólną obsługę mogą prowadzić, oprócz urzędu (starostwa) i innej samorządowej jednostki organizacyjnej, również jednostka organizacyjna związku komunalnego (międzygminnego, powiatowo-gminnego lub powiatów – w zależności od jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład tego związku).

Decyzja o wyborze tej formy prowadzenia wspólnej obsługi powinna zostać poprzedzona dogłębną analizą, z której będzie wynikać, czy takie działanie jest zasadne i opłacalne. Dokonywana analiza powinna również obejmować wskazanie, czy wspólną obsługę prowadzić będzie istniejący już związek komunalny (o ile taki związek funkcjonuje), czy też będzie w tym celu tworzony nowy związek. Obecnie obowiązujące przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie wykluczają bowiem możliwości prowadzenia wspólnej obsługi przez istniejący już związek, powołany do realizacji innych zadań publicznych, np. z zakresu utrzymania czystości i porządku. W zależności od dokonanego wyboru, w sposób odmienny wyglądać będzie procedura powoływania samorządowego centrum usług wspólnych.

W tym miejscu wskazać również należy, że w powyższym przypadku realizacja zadań z zakresu wspólnej obsługi przez jednostki samorządu terytorialnego i związki komunalne ma charakter rozłączny. Oznacza to, że w przypadku powierzenia realizacji wspólnej obsługi na rzecz związku, jednostki samorządu terytorialnego tracą możliwość samodzielnej jej realizacji tak długo, jak są członkami tego związku (co oczywiście nie wyklucza samodzielnej obsługi w danym zakresie przez poszczególne samorządowe jednostki organizacyjne). Odzyskanie możliwości realizacji wspólnej obsługi nastąpi wyłącznie albo w przypadku wystąpienia ze związku albo jego likwidacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska (tj. pomimo przekazania na rzecz związku realizacji wspólnej obsługi w określonym zakresie, JST w dalszym ciągu może samodzielnie tę wspólną obsługę, w tym samym zakresie prowadzić) oznaczałoby w praktyce, że w sytuacji utworzenia związku komunalnego wyłącznie w celu wspólnej obsługi, mogłoby się okazać, że związek ten będzie „martwym” (nie-realizującym żadnych zadań) podmiotem.

6.2.1. Centrum usług wspólnych w ramach istniejącego związku

W przypadku decyzji o prowadzeniu przez grupę jednostek samorządu terytorialnego wspólnej obsługi swoich jednostek organizacyjnych przez istniejący już związek komunalny, konieczne jest dokonanie modyfikacji zakresu jego działania w taki sposób, aby w ramach tego związku możliwe było powołanie samorządowego centrum usług wspólnych.

Najistotniejszą czynnością w tym zakresie będzie zmiana statutu istniejącego związku. Zgodnie z przepisami u.s.g. i u.s.p., statut każdego związku powinien zawierać m.in. określenie zadań związku (art. 67 ust. 2 pkt 3 u.s.g. – w zakresie związku międzygminnego oraz art. 67 ust. 2 pkt 3 u.s.p. – w zakresie związku powiatów i związku powiatowo-gminnego).

Sposób sformułowania tego zadania w praktyce będzie zależał wyłącznie od samego związku i jednostek samorządu terytorialnego, które wchodzi w jego skład. Ważne jest jedynie to, aby sposób uregulowania w statucie tego zadania nie tylko odpowiadał faktycznym zamiarom tychże jednostek, ale również był skonstruowany prawidłowo pod względem prawnym.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że na rzecz związku można przenieść zapewnienie wspólnej obsługi w dwojaki sposób:

- 1) poprzez ogólne wskazanie, że związek będzie prowadził wspólną obsługę wybranych jednostek obsługiwanych – w takim przypadku dana JST, będąca członkiem tego związku, nie pozostawia sobie możliwości realizacji wspólnej obsługi w żadnym zakresie. Podjęcie decyzji o wspólnej obsłudze oznaczać bowiem będzie, że obsługa ta będzie realizowana przez wybraną jednostkę organizacyjną związku (nie będzie zatem możliwym prowadzenie wspólnej obsługi samodzielnie przez poszczególne JST, będące członkami tego związku), co nie wyklucza samodzielnej obsługi przez poszczególne samorządowe jednostki organizacyjne;
- 2) poprzez wskazanie, że związek będzie prowadził wspólną obsługę wybranych jednostek, obsługiwanych w określonym zakresie, np. poprzez świadczenie usług o charakterze informatycznym, czy rachunkowości – w takim przypadku przy JST, będącej członkiem danego związku komunalnego, pozostają do realizacji w ramach wspólnej obsługi zadania w pozostałym, nieprzekazanym na rzecz związku zakresie. Innymi słowy, jednostka samorządu terytorialnego, będąca członkiem związku, ma możliwość powołania centrum usług wspólnych, realizującego wspólne zadania w zakresie nieprzekazanym na rzecz tego związku (np. jeżeli na rzecz związku komunalnego przekazano zadania w zakresie wspólnej obsługi informatycznej, JST, będąca członkiem tego związku, może powołać odrębne CUW, zajmujące się wspólną obsługą we wszystkich obszarach, z wyłączeniem obsługi informatycznej).

W pierwszym z ww. przypadków szczegółowy i wyczerpujący zakres wspólnej obsługi w odniesieniu do własnych samorządowych jednostek organizacyjnych będzie określać w swojej uchwale, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p., organ stanowiący danej JST, bowiem w pkt 3 tych przepisów ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że jednym z obligatoryjnych elementów podejmowanej uchwały jest m.in. zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Z uwagi na to, że zakres ten nie może być sformułowany w sposób ogólny (patrz: uwagi poczynione w tym zakresie w rozdziale 5), to na organie stanowiącym JST, będącej członkiem związku, spocznie obowiązek szczegółowego (konkretnego) uregulowania zakresu wspólnej

obsługi. Natomiast w drugim przypadku możliwość szczegółowego uregulowania konkretnych zadań, przekazywanych na rzecz CUW, będzie ograniczona w obrębie wskazanych w statucie związku zadań, np. w obrębie świadczenia wspólnych usług informatycznych (chyba że w statucie zaznaczono, iż związek będzie realizować wspólną obsługę w zakresie obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, to – stosownie do art. 10c ust. 2 u.s.g. i art. 6c ust. 2 u.s.p. – organ stanowiący JST nie będzie miał możliwości ich doprecyzowania i uszczegółowienia, bowiem muszą one zostać przekazane w całości).

Dopuszczalne jest również doprecyzowanie w statucie związku, że realizacja zadania z zakresu wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych odbywać się będzie wyłącznie w stosunku do wskazanej grupy podmiotów, np. wyłącznie w stosunku do szkół i placówek oświatowych. W takim przypadku organy stanowiące JST w uchwałach, o których mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p., w zakresie jednostek obsługiwanych będą mogły wskazać wyłącznie konkretne jednostki, które będą mieścić się w grupie szkół i placówek oświatowych. W stosunku do pozostałych, niewymienionych jednostek, z uwagi na wskazywaną już rozłączność realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi pomiędzy związkiem komunalnym a jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w jego skład, obsługa ta nie będzie mogła być jednak prowadzona przez inny niż jednostka organizacyjna tegoż związku podmiot (np. przez jednostkę organizacyjną macierzystej JST). W takim przypadku, nieuwzględnione w ww. uchwale jednostki organizacyjne będą musiały realizować samodzielnie zadania, które zostały przekazane do realizacji w ramach wspólnej obsługi. Innymi słowy, w przypadku przekazania na rzecz związku realizacji wspólnej obsługi informatycznej na rzecz szkół i placówek oświatowych, nieuwzględnienie w zakresie tejże wspólnej obsługi jednej ze szkół powodować będzie konieczność samodzielnego zapewnienia sobie przez tę szkołę obsługi informatycznej. W tej sytuacji zadanie to (tj. obsługa informatyczna) nie będzie miało jednak charakteru zadania z zakresu wspólnej obsługi (bowiem będzie realizowane samodzielnie, przez określoną samorządową jednostkę organizacyjną).

Jednocześnie, zmieniając statut funkcjonującego już związku, należy w sposób odpowiedni dokonać modyfikacji przepisów dotyczących określenia zasad udziału w kosztach wspólnej działalności związku. W tym zakresie statut związku komunalnego powinien wskazywać, w sposób jak najbardziej szczegółowy, niepozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, parametry, na podstawie których będzie następnie określana, w formie uchwały stanowiącej przez zgromadzenie tego związku, konkretna kwota udziału danej jednostki samorządu terytorialnego w zwią-

ku. Innymi słowy, jednym z obligatoryjnych elementów statutu związku, prowadzącego wspólną obsługę w określonym zakresie, jest wyraźne i szczegółowe określenie sposobu obliczania wysokości rocznej składki członkowskiej, obejmującej koszty działalności tego związku na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego, będącej jego członkiem. Istotne jest bowiem to, aby każdy z członków funkcjonującego związku komunalnego, prowadzącego CUW, ponosił faktyczne i rzeczywiste koszty funkcjonowania tego związku w zakresie obsługi swoich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że chcąc, aby wspólna obsługa w określonym zakresie prowadzona była na rzecz wybranych samorządowych (szczególnie gminnego lub powiatowego) jednostek organizacyjnych przez istniejący związek komunalny, konieczne jest podjęcie szeregu czynności, określonych w przepisach u.s.g. lub u.s.p.

W pierwszej kolejności, stosownie do art. 67 ust. 1a w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.g. (lub art. 67 ust. 1a w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.p.), konieczne jest przedłożenie wojewodzie, do uzgodnienia, przygotowanego projektu zmiany statutu związku (albo nowego statutu związku, który również *de iure* i *de facto* będzie stanowić zmianę dotychczasowego statutu). Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. W przypadku niezajęcia stanowiska przez wojewodę w tym terminie, projekt statutu uważa się za uzgodniony w przedłożonym brzmieniu, z upływem tegoż 30-dniowego terminu. Z kolei w przypadku zajęcia przez wojewodę negatywnego stanowiska, może ono zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia (art. 98 w zw. z art. 67 ust. 1b. w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.g. i art. 85 w zw. z art. 67 ust. 1b w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.p.).

Następnie, po uzgodnieniu projektu zmiany statutu związku z wojewodą, zgromadzenie związku, stosownie do art. 67a ust. 1 u.s.g. i art. 67a ust. 1 u.s.p., podejmuje uchwałę w sprawie zmiany statutu związku, która jest następnie przekazywana w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia organom stanowiącym JST, uczestniczącym w związku, a w przypadku, gdyby uchwała zmieniająca statut dotyczyła również przystąpienia do związku nowej JST – również organowi stanowiącemu tejże JST. W stosunku do podjętej przez zgromadzenie związku uchwały, organy stanowiące JST mogą, również w formie uchwały, wnieść sprzeciw w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu w takim przypadku wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku. W przypadku braku sprzeciwu w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku, zmianę statutu tego związku ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Od tego też dnia (tj. od dnia ogłoszenia zmiany statutu związku

w wojewódzkim dzienniku urzędowym) związek może zacząć podejmować czynności zmierzające do powołania samorządowego centrum usług wspólnych (z uwzględnieniem procedury, która została przedstawiona w rozdziale 5 niniejszego opracowania).

6.2.2. Centrum usług wspólnych w ramach nowego związku

Decyzja o utworzeniu nowego związku komunalnego, którego jedynym (lub jednym z wielu) zadaniem będzie świadczenie usług wspólnych na rzecz wybranych jednostek obsługiwanych, powodować będzie konieczność przeprowadzenia całej procedury rejestracyjnej takiego związku. W tym miejscu warto zaznaczyć, że również w tym przypadku konieczne będzie przeprowadzenie stosownej analizy zasadności przyjęcia takiego modelu działania i odpowiednie skonstruowanie zapisów statutowych, zwłaszcza w kontekście realizacji wspólnej obsługi na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Tym samym należy rozważyć, czy wspólna obsługa przez związek będzie mogła być prowadzona w nieograniczonym zakresie, pozbawiając tym samym możliwości powołania CUW przez JST, będącą członkiem tego związku, w jakimkolwiek zakresie, czy też związek będzie mógł prowadzić wspólną obsługę tylko w wyraźnie wskazanym zakresie, np. wyłącznie w zakresie wspólnej pomocy prawnej, czy wspólnych zamówień publicznych (w takim przypadku wspólna obsługa w pozostałym zakresie będzie mogła być prowadzona samodzielnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku). Również w tym przypadku konieczna będzie decyzja, czy nowotworzony związek będzie mógł prowadzić wspólną obsługę na rzecz dowolnych samorządowych jednostek organizacyjnych JST, wchodzących w skład tego związku, czy tylko w stosunku do określonej grupy takich jednostek, np. wyłącznie szkół i placówek oświatowych.

Mając powyższe na uwadze wskazać trzeba, że pierwszym etapem procedury utworzenia nowego związku komunalnego jest zgłoszenie przez wszystkie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego zamiaru przystąpienia do związku. Następnie konieczne jest przygotowanie projektu statutu, który to musi zostać uzgodniony z wojewodą. Wojewoda, analogicznie jak w przypadku zmiany statutu istniejącego już związku, ma 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu na zajęcie stanowiska. Niezajęcie stanowiska w tym terminie oznacza, że projekt ten został uzgodniony w brzmieniu przedłożonym wojewodzie z upływem tegoż 30-dniowego terminu. W sytuacji zajęcia przez wojewodę negatywnego stanowiska, może ono zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem w terminie 30 dni

od dnia jego doręczenia. Samo utworzenie związku (oraz przystąpienie zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego do związku) wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu organów stanowiących zainteresowanych JST. Przyjęty statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a sam związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Od tego też dnia związek może zacząć podejmować czynności, zmierzające do powołania samorządowego centrum usług wspólnych (z uwzględnieniem procedury, która została przedstawiona w rozdziale 5 niniejszego opracowania).

6.2.3. Wybór jednostki zapewniającej wspólną obsługę w ramach związku

Zgodnie z art.10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.g., wspólną obsługę może prowadzić, oprócz urzędu (starostwa) i innej samorządowej jednostki organizacyjnej, również jednostka organizacyjna związku komunalnego (międzygminnego, powiatowo-gminnego lub powiatów – w zależności od jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład tego związku). Tym samym rozważyć należy, jakie jednostki w ramach związku mogą być jednostkami obsługującymi. Innymi słowy, w jakiej formie, w przypadku współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnej obsługi, może działać samorządowe centrum usług wspólnych. Analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania CUW prowadzi do wniosku, że wspólna obsługa na poziomie związku komunalnego może być prowadzona albo przez biuro związku (stanowiące odpowiednik urzędu/starostwa jednostki samorządu terytorialnego, działające w formie jednostki budżetowej) albo przez istniejącą lub nowoutworzoną, inną jednostkę organizacyjną związku (tj. jednostkę budżetową lub zakład budżetowy)².

W przypadku decyzji, iż to biuro związku, będące wszak jednostką organizacyjną związku, o której mowa w art. 10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.p., będzie podmiotem obsługującym, konieczne jest odpowiednie uregulowanie albo przepisów statutowych (w przypadku, gdy statut zawiera szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania biura związku), albo odrębnych od statutu przepisów regulaminu organizacyjnego biura (w przypadku, gdy szczegółowe kwestie dotyczące organizacji

2 Stosownie do art. 4 ust. 2 u.f.p., przepisy u.f.p. dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów.

i funkcjonowania biura związku zawarte są, na podstawie upoważnienia statutowego, w odrębnym od tego statutu regulaminie organizacyjnym biura) w zakresie wspólnej obsługi.

Kwestia wyboru odpowiedniego modelu świadczenia wspólnej obsługi w ramach związku komunalnego powinna stanowić przedmiot stosownych analiz, o których szczegółowo mowa jest w rozdziale 5 niniejszego opracowania.

6.2.4. Podejmowanie uchwał w sprawie wspólnej obsługi w przypadku realizacji tych zadań przez związek komunalny

Kwestią szczególnie istotną z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, w przypadku realizacji tych zadań przy pomocy związku komunalnego, jest wskazanie podmiotu właściwego do podejmowania uchwał, o których mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz prawidłowe skonstruowanie ich zapisów. Jak stanowią bowiem te przepisy, organ stanowiący JST w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa odpowiednio w art. 10a pkt 1 u.s.g. lub w art. 6a pkt 1 u.s.p., określa w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Na wstępie zaznaczyć trzeba, że ww. uchwały nie mogą być zastąpio-
ne stosownymi w tym zakresie zapisami statutu związku komunalnego. Innymi słowy, niewystarczające będzie uwzględnienie wszystkich trzech ww. elementów w statucie związku, bowiem analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca wymaga odrębnej uchwały w tym zakresie.

Pojawia się również pytanie, czy organem właściwym do podjęcia ww. uchwały będzie w dalszym ciągu organ stanowiący JST (a więc rada gminy albo rada powiatu) – a raczej w tym przypadku: organ stanowiący każdej wchodzącej w skład danego związku komunalnego JST – czy też przepis ten należy odczytywać ze stosowną modyfikacją, w ten sposób, że organem właściwym do podjęcia tejże uchwały będzie organ stanowiący związku komunalnego, tj. zgromadzenie tego związku. Biorąc pod uwagę analizę art. 10b ust. 1 i 2 u.s.g. oraz art. 6b ust. 1 i 2 u.s.p., uznać należy, że ustawodawca pozostawił kompetencję do podjęcia ww. uchwały co do zasady każdemu z organów stanowiących JST, będących członkami związku. Jednocześnie wskazać trzeba, że uchwały podejmowane przez każdy z tych or-

ganów nie muszą mieć jednakowego zakresu. Ważne jest wyłącznie to, aby zakres wspólnej obsługi mieścił się w zakresie zadań powierzonych do realizacji przez związek (*a contrario* – zakres obowiązków powierzonych w drodze ww. uchwały nie może być szerszy niż zakres zadań powierzonych w statucie związku komunalnego do realizacji przez ten związek). Innymi słowy, przekazanie na rzecz związku komunalnego wspólnej obsługi, w zakresie np. rachunkowości i sprawozdawczości oraz obsługi informatycznej oznaczać będzie, że w ww. uchwale dopuszczalne będzie wskazanie, że jednostka organizacyjna związku, jako jednostka obsługująca, świadczyć będzie na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych albo wspólną obsługę w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości oraz usług informatycznych (ze szczegółowym wymienieniem konkretnych usług informatycznych), albo wspólną obsługę wyłącznie w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, albo wspólną obsługę wyłącznie w zakresie usług informatycznych (również z koniecznością szczegółowego wymienienia konkretnych usług w tym zakresie). Niedozwolone jest tym samym uwzględnienie w tej uchwale jakichkolwiek innych usług, np. z zakresu obsługi organizacyjnej. W takim przypadku jednak, jednostka samorządu terytorialnego, będąca członkiem danego związku komunalnego, nie będzie miała możliwości powołania własnego CUW w pozostałym zakresie wspólnej obsługi, który to został przekazany w statucie na rzecz związku, a nie został uwzględniony w ww. uchwale, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. Zadania te będą musiały być realizowane samodzielnie przez samorządowe jednostki organizacyjne.

Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że uchwałę na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g. lub art. 6b ust. 2 u.s.p. podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, która należy do związku, na rzecz którego przeniesiono prowadzenie wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Uchwała ta będzie obejmować wskazanie:

- jednostki organizacyjnej związku, która będzie jednostką obsługującą (konieczne jest tym samym, aby jednostka ta – zwłaszcza w przypadku związków istniejących, którym dodane zostanie zadanie z zakresu świadczenia wspólnej obsługi – była określona przez sam związek przed podjęciem ww. uchwały przez pierwszą JST, będącą członkiem tego związku);
- samorządowych jednostek organizacyjnych, które będą jednostkami obsługiwanymi (konieczne jest uwzględnienie zakresu wspólnej obsługi uregulowanego w statucie związku, bowiem, jak już zostało wskazane, związek może, przykładowo, przejąć wspólną obsługę wyłącznie wybranych jednostek, np. jedynie szkół i placówek oświatowych);

- zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi (również w tym przypadku konieczne jest uwzględnienie zakresu wspólnej obsługi, uregulowanego w statucie związku, zwłaszcza pod kątem tego, czy na rzecz związku przekazana została wspólna obsługa w sposób ogólny, czy też szczegółowy, poprzez wskazanie, że może ona dotyczyć np. wyłącznie rachunkowości i sprawozdawczości).

Należy jednak pamiętać, że upoważnienie do wydania uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. może być również skierowane do zgromadzenia związku komunalnego. Taka sytuacja zaistnieje w przypadku, gdy na rzecz związku, którego zadaniem jest nie tylko świadczenie wspólnej obsługi na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych JST, które są członkami tego związku, ale również inne przekazane mu zadania (np. z zakresu utrzymania czystości i porządku, publicznego transportu zbiorowego, czy też zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków) posiada własne (związkowe) jednostki organizacyjne, dla których również chciałby prowadzić wspólną obsługę przez powołane przez siebie samorządowe centrum usług wspólnych. W takim przypadku, przepis art. 10b ust. 2 u.s.g. lub art. 6b ust. 2 u.s.p. należy odczytywać w ten sposób, że zgromadzenie związku, w odniesieniu do własnych, związkowych jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, określa, w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane i zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Co ważne, związek komunalny w zakresie „własnej” wspólnej obsługi nie może powierzyć jej realizacji na inny podmiot, np. na jednostkę samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku.

W tym miejscu wskazać trzeba również, że w przypadku realizacji wspólnej obsługi przez związek komunalny w odniesieniu do jednostek, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g. oraz art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. (tj. innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych, mogących być jednostkami obsługiwanymi), możliwość ich przystąpienia do wspólnej obsługi musi zostać poprzedzona zgłoszeniem tego zamiaru organowi wykonawczemu danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, że ewentualna możliwość zawarcia przez te jednostki stosownego porozumienia będzie zależać od sposobu skonstruowania statutu tegoż związku komunalnego, który w ramach powołanego przez siebie samorządowego centrum usług wspólnych świadczyć będzie wspólną obsługę. Jeżeli bowiem w statucie zaznaczy się, że na związek zostało przekazane świadczenie wspólnej obsługi na rzecz wybranych jednostek, np. wyłącznie szkół i placówek

oświatowych, to związkowe CUW nie będzie miało możliwości zawarcia takiego porozumienia z jednostkami, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g. oraz art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. Tym samym, konstruując stosowne zapisy statutu związku komunalnego w tym zakresie, należy rozważyć, czy jednostki samorządu terytorialnego, będące członkami danego związku, dopuszczają możliwość prowadzenia przez związek (a ściślej: jednostkę organizacyjną związku) wspólnej obsługi również dla podmiotów innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych (w takim wypadku zasadne jest wskazanie w statucie związku w sposób ogólny, że związek będzie świadczyć wspólną obsługę, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p.), czy też faktycznie związek ma zapewniać wspólną obsługę wyłącznie wybranym rodzajom jednostek. Analogiczne rozważania należy poczynić w stosunku do zakresu obowiązków powierzonych w ramach wspólnej obsługi. W przypadku bowiem wskazania w statucie, że związek będzie zapewniać wspólną obsługę wyłącznie we wskazanym w nim zakresie (np. wyłącznie rachunkowości i sprawozdawczości), powołane przez ten związek samorządowe centrum usług wspólnych nie będzie mogło w porozumieniu, o którym mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g. i art. 6b ust. 3 u.s.g., określić innego lub szerszego zakresu obowiązków powierzanych przez inne niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych w ramach wspólnej obsługi.

6.3. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach porozumienia samorządowego

Porozumienia samorządowe są jedną z dwóch możliwych publiczno-prawnych form, obok związków komunalnych, realizacji zadań publicznych poprzez współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie³. Jak już zostało wskazane, w odniesieniu do związków komunalnych ustawodawca wyraźnie zaznaczył, w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych, możliwość prowadzenia wspólnej obsługi przez jednostki organizacyjne tych związków. W następstwie tego

3 Z uwagi na zakres przedmiotowy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, poza zakresem niniejszych rozważań w przedmiocie prowadzenia wspólnej obsługi pozostaje funkcjonowanie związków metropolitalnych.

pojawia się pytanie, czy z uwagi na milczenie ustawodawcy w stosunku do porozumień samorządowych w tym zakresie, jednostki samorządu terytorialnego mogą w tej formie, w sposób jak najbardziej legalny, przekazywać sobie prowadzenie wspólnej obsługi wybranych przez siebie samorządowych jednostek organizacyjnych.

6.3.1. Dopuszczalność zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi

Kwestią najistotniejszą z punktu widzenia powyższego problemu jest odpowiedź na pytanie, czy zapewnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym, stanowi realizację zadania publicznego. Jak bowiem stanowią przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie zawierania porozumień pomiędzy JST, porozumienia te mogą dotyczyć wyłącznie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 74 u.s.g., art. 73 u.s.p. i art. 8 ust. 2 u.s.w. – w zakresie porozumień o charakterze horyzontalnym – oraz art. 8 ust. 2a u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p i art. 8 ust. 2 u.s.w. – w zakresie porozumień o charakterze wertykalnym).

Na wstępie rozważań na temat możliwości powierzenia przez JST realizacji wspólnej obsługi swoich samorządowych jednostek organizacyjnych innej jednostce samorządu terytorialnego w formie porozumienia samorządowego, wskazać należy na jeden istotny element. Z uwagi na brak zarówno orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych, jak i piśmiennictwa na ten temat, należy liczyć się z możliwością, iż w przypadku kontroli legalności podejmowanych działań w tym zakresie, odpowiednie organy mogą nie zgodzić się z zaprezentowanym poniżej stanowiskiem i przyjąć odmienną interpretację przepisów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczących możliwości zawierania porozumień samorządowych w przedmiocie prowadzenia wspólnej obsługi.

Przechodząc do analizy przepisów, które mogą pomóc w rozwiązaniu powyższego problemu, w pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że zadanie prowadzenia wspólnej obsługi może dotyczyć szerokiego zakresu spraw, lecz z jednym zastrzeżeniem – powierzenie na rzecz samorządowego centrum usług wspólnych może dotyczyć wyłącznie zadań o charakterze pomocniczym (uzupełniającym) w stosunku do podstawowej działalności podmiotów obsługiwanych. Tym samym konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ww. zadania o charakterze pomocniczym w stosunku do właściwych zadań publicznych również można zakwalifikować jako zadania o tym charakterze (tj. zadania publiczne), co w konsekwencji potwierdzi możliwość realizacji wspólnej obsługi poprzez zawieranie stosownych poro-

zumień samorządowych. Nie bez znaczenia w tym przedmiocie pozostaje również fakt, iż ustawodawca zezwolił na realizację tejże wspólnej obsługi za pomocą drugiej z możliwych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a więc za pomocą związków komunalnych.

Zadania publiczne, realizowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wskazane zostały przez ustawodawcę w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych poprzez ich wyliczenie (art. 7 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 1 u.s.p. i art. 14 ust. 1 u.s.w.). Wyłącznie w przypadku zadań realizowanych przez powiat przedstawiono zamknięty katalog. W przypadku zadań gmin i województwa ustawodawca zdecydował się jedynie na ich przykładowe wyliczenie, używając we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotu „w szczególności”. Powyższe nie determinuje jednak w żaden sposób dalszych rozważań na temat dopuszczalności zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi. Co równie ważne, w żadnym z ww. przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nie sposób dopatrzeć się zadania publicznego w rozważanym zakresie, tj. w zakresie prowadzenia przez JST na rzecz swoich jednostek organizacyjnych wspólnej obsługi. Takie działanie ustawodawcy wydaje się nie tylko oczywiste, ale również i zrozumiałe, bowiem zadania przez niego wskazane (w przypadku gmin i województw – w sposób przykładowy) są zadaniami o charakterze podstawowym, głównym (posługując się nomenklaturą stosowaną w niniejszym opracowaniu) w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zadania realizowane przez samorządowe centra usług wspólnych mają z kolei charakter pomocniczy, uzupełniający w stosunku do tejże głównej i podstawowej działalności gminy. Nie oznacza to jednak, że zadaniom tym nie można przypisać charakteru zadań publicznych. Zadania te są bowiem w sposób immanentny związane z realizacją zadań publicznych, wyraźnie tak zdefiniowanych przez ustawodawcę. Innymi słowy, realizacja zadań głównych nie mogłaby odbywać się bez realizacji zadań pomocniczych, możliwych do powierzenia w ramach wspólnej obsługi. Jednocześnie również realizacja zadań pomocniczych nie mogłaby istnieć bez zadań głównych. Tym samym, zapewnienie przez JST wspólnej obsługi w określonym zakresie wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym uznać należy za część zadań o charakterze podstawowym, będących zadaniami publicznymi, realizowanych przez te podmioty. Samo przesunięcie realizacji tych zadań z jednego podmiotu (obsługiwanego) na inny (obsługujący) nie pozbawia ich przymiotu zadań publicznych.

W tym miejscu należy również wskazać, że, zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 7 ust. 1 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Choć przepis ten nie został powtórzony przez ustawodawcę w pozostałych dwóch samorządowych ustawach

ustrojowych (u.s.p. i u.s.w.), to jednak stanowi on pewnego rodzaju wyjaśnienie pojęcia zadań publicznych. Tym samym, zadania publiczne w swojej istocie służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, czy to gminnej, czy to powiatowej, czy też wojewódzkiej. Mając na uwadze to wyjaśnienie nie sposób nie zauważyć, że świadczenie wspólnej obsługi na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych w sposób pośredni (poprzez wskazywaną już pomoc w realizacji zadań głównych) służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Prawidłowa realizacja takich zadań, jak chociażby z zakresu publicznego transportu zbiorowego, nie może się bowiem odbywać bez odpowiedniego wsparcia organizacyjnego, finansowego, administracyjnego, czy informatycznego.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należy, że świadczenie wspólnej obsługi w określonym zakresie na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych jest nierozzerwalnie związane ze świadczeniem przez te jednostki usług zaspokajających zbiorowe potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a dzięki temu również stanowi część zadania publicznego w tym zakresie. Przyjmując tezę, iż dopuszczalne jest powierzanie przez jednostki samorządu terytorialnego wspólnej obsługi w drodze porozumień samorządowych, należy pamiętać, że z uwagi na brak stanowisk w tym temacie, zarówno organów nadzoru i sądów administracyjnych, jak i doktryny, istnieje ryzyko przyjęcia odmiennej interpretacji i zakwestionowania możliwości podejmowania takich działań w przypadku kontroli legalności zawieranych porozumień.

Powyższej tezy nie zmienia fakt wskazania wprost przez ustawodawcę możliwości prowadzenia wspólnej obsługi wyłącznie w jednej z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Wskazanie w art. 64 ust. 1 zd. drugie u.s.g oraz art. 65 ust. 1 zd. drugie i art. 72a ust. 1 zd. drugie u.s.p., że związki komunalne mogą być tworzone również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p., przy jednoczesnym braku takiego wskazania w przypadku porozumień samorządowych, należy odczytywać wyłącznie jako wyraźne potwierdzenie ze strony prawodawcy możliwości takiego działania i zachęcanie do wyboru tej formy w tym zakresie. Brak ww. przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w dalszym ciągu zapewniałby bowiem możliwość tworzenia związków komunalnych w zakresie wspólnej obsługi.

Nawet gdyby jednak przyjąć, że z uwagi na to, że zadania przekazywane w ramach wspólnej obsługi są wyłącznie zadaniami o charakterze pomocniczym (uzupełniającym) w stosunku do realizacji zadań publicznych, a same w sobie nie mają tego charakteru (tj. charakteru zadań publicznych), to wydaje się, że możliwość powierzania ich realizacji za pomocą porozumień samorządowych będzie wynikać z rezultatów wnioskowania *a fortiori*, zastosowanego do przepisów samorządowych

ustaw ustrojowych, a zwłaszcza z argumentacji *a maiori ad minus*. Wniosekowanie to polega na założeniu, że jeżeli norma prawna zezwala czynić więcej, to zezwala czynić i mniej. W niniejszym stanie prawnym należy uznać, że jeżeli ustawodawca zezwala na zawieranie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego porozumień samorządowych w celu realizacji zadań publicznych (a więc zadań o charakterze podstawowym, wraz z zadaniami o charakterze pomocniczym/uzupełniającym w stosunku do zadań *stricte* publicznych), to zezwala on również na zawieranie tychże porozumień w celu realizacji części zadań publicznych, wyłącznie w zakresie zadań o charakterze pomocniczym (uzupełniającym), a więc zadań, które mogą być realizowane w ramach wspólnej obsługi. Założenie racjonalności prawodawcy wymaga bowiem w tym przypadku przyjęcia, że decyzje przez niego podejmowane są spójne nie tylko funkcjonalnie czy celowościowo, ale również systemowo. Jeżeli prawodawca decyduje się na możliwość prowadzenia wspólnej obsługi za pomocą jednej z form współdziałania JST, jednocześnie zezwalając na realizację zadań publicznych również za pomocą porozumień samorządowych, to wyraźne wskazanie możliwości prowadzenia wspólnej obsługi wyłącznie za pomocą związków komunalnych nie należy odczytywać jako zakazu prowadzenia tejże wspólnej obsługi za pomocą wspomnianych porozumień, ale jako wskazanie, że również inny niż jednostki samorządu terytorialnego (odrębny od tych jednostek) podmiot może mieć możliwość realizacji zadań, które nie mają charakteru zadań *stricte* publicznych.

Z drugiej jednak strony fakt, iż ustawodawca wyraźnie zaznaczył przy związkach komunalnych możliwość prowadzenia przez nie wspólnej obsługi, przy jednoczesnym braku takiego zapisu w przypadku porozumień samorządowych, może zostać z kolei uznany za brak zgody (a wręcz zakaz) na takie działania. Dla przypomnienia, zgodnie z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia związków komunalnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć związki komunalne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek komunalny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p. Wskazówki w tym zakresie nie sposób również znaleźć w uzasadnieniu do projektu ustawy, na podstawie której wprowadzono z dniem 1 stycznia 2016 r. do samorządowych ustaw ustrojowych przepisy dotyczące powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych. Projektodawcy w żadnym miejscu nie poruszają bowiem tematyki porozumień samorządowych, powtarzając tylko za przepisami, że związek komunalny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi.

Powyższy argument może być również interpretowany w ten sposób, że ustawodawca, wyraźnie wskazując na możliwość tworzenia związków

komunalnych, także w celu wspólnej obsługi, nie utożsamia realizacji zadań w tym zakresie z realizacją zadań publicznych. W takim przypadku, biorąc pod uwagę, że porozumienia samorządowe mogą być zawierane wyłącznie w zakresie realizacji zadań publicznych, niedopuszczalne będzie prowadzenie wspólnej obsługi w tej formie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (a więc w formie porozumienia samorządowego).

Jak już jednak zostało podkreślone, z racji braku wypowiedzi w powyższym temacie, zarówno ze strony judykatury, jak i doktryny, nie sposób jednoznacznie przesądzić o możliwości (lub braku takiej możliwości) zawierania porozumień samorządowych w celu prowadzenia w określonym zakresie wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego, decydując się na tę publiczno-prawną formę współdziałania, muszą się liczyć z ryzykiem, jakie podejmują. Tym ryzykiem jest bowiem stwierdzenie nieważności zawartego porozumienia przez właściwy organ nadzoru.

6.3.2. Procedura zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi

Na wstępie niniejszego rozdziału wskazano, że zasadne wydaje się przyjęcie tezy, iż prowadzenie, w określonym zakresie, wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych odbywać się może również z wykorzystaniem instytucji porozumień samorządowych. Analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest zawarcie następujących rodzajów porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego:

- 1) porozumienia horyzontalne:
 - a) zawierane pomiędzy gminami – art. 74 ust. 1 u.s.g.;
 - b) zawierane pomiędzy powiatami – art. 73 ust. 1 u.s.p.;
 - c) zawierane pomiędzy województwami – art. 8 ust. 2 u.s.w.;
- 2) porozumienia wertykalne:
 - a) zawierane pomiędzy powiatem a gminą – art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 u.s.p.;
 - b) zawierane pomiędzy województwem a gminą – art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 8 ust. 2 u.s.w.;
 - c) zawierane pomiędzy województwem a powiatem – art. 5 ust. 2 u.s.p. oraz art. 8 ust. 2 u.s.w.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że przed zawarciem jednego z ww. rodzajów porozumień samorządowych słuszne wydaje się przeprowadzenie stosownych analiz w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście za-

sadności przyjęcia takiego modelu działania, dotyczącego prowadzenia wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Dopiero po uznaniu wyników dokonanej analizy za potwierdzające zasadność powołania samorządowego centrum usług wspólnych przy wykorzystaniu instytucji porozumienia samorządowego, należy przejść do właściwej procedury zawarcia takiego porozumienia. Jednocześnie przypomnieć należy, że porozumienia zawierają między sobą organy wykonawcze zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymują uprzednią zgodę organu stanowiącego JST na dokonanie tejże czynności.

Z powyższego punktu widzenia najistotniejszym jest wskazanie obligatoryjnych elementów, jakie powinno zawierać każde porozumienie samorządowe w zakresie wspólnej obsługi. Elementami tymi są:

- 1) wskazanie podmiotów zawierających porozumienie;
- 2) wskazanie przedmiotu porozumienia;
- 3) wskazanie sposobu finansowania przez jednostkę przekazującą realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi, wykonywanych przez jednostkę przejmującą;
- 4) termin wejścia w życie zawieranego porozumienia;
- 5) czas, na jaki porozumienie jest zawierane.

W zakresie podmiotów zawierających porozumienie konieczne jest wskazanie, która jednostka samorządu terytorialnego jest jednostką przekazującą realizację wspólnej obsługi, a która jednostką przejmującą wykonywanie zadań w tym zakresie. Co ważne, w przypadku zawierania porozumień samorządowych o charakterze wertykalnym należy pamiętać, że dopuszczalne jest przekazywanie realizacji zadań publicznych wyłącznie z jednostki stopnia wyższego na jednostkę stopnia niższego, tj. województwo może powierzyć realizację wspólnej obsługi powiatowi lub gminie z obszaru tego województwa, a powiat gminie z obszaru tego powiatu – nigdy na odwrót. Innymi słowy, w przypadku gdy jednostką przekazującą jest województwo, to jednostką przejmującą może być powiat lub gmina, a w przypadku gdy jednostką przekazującą jest powiat, jednostką przejmującą może być gmina. Tym samym niedopuszczalne jest, aby przekazanie realizacji zadań publicznych (w tym przypadku – świadczenia wspólnej obsługi) odbywało się z jednostki szczebla niższego na jednostkę szczebla wyższego. Oznacza to, że gmina – gdy mowa o porozumieniach samorządowych o charakterze wertykalnym – nigdy nie będzie jednostką przekazującą.

Kwestią szczególnie istotną w przypadku zawierania porozumień samorządowych jest prawidłowe wskazanie przedmiotu porozumienia, tj. zakresu wspólnej obsługi, przekazywanej do prowadzenia na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego. Analogicznie, jak w przypadku

rozważań w zakresie przekazania realizacji wspólnej obsługi na rzecz związku komunalnego, należy zastanowić się, czy przekazywane w drodze porozumienia zadanie będzie skonstruowane w sposób ogólny, czy z uszczegółowieniem niektórych jego elementów. W przypadku pierwszego ze wskazanych modeli, pełne uszczegółowienie elementów koniecznych nastąpi w uchwale organu stanowiącego JST, przekazującej zadanie z zakresu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w. Warto bowiem zaznaczyć, że, tak jak w przypadku związku międzygminnego, uprawnienie do wydania ww. uchwały pozostaje przy organach stanowiących JST, które przekazują realizację wspólnej obsługi.

W zakresie wskazania przedmiotu porozumienia dopuszczalne jest również doprecyzowanie czy to zakresu podmiotów, jakimi będzie mogła być objęta wspólna obsługa, np. wyłącznie szkoły i placówki oświatowe, czy też obowiązków powierzanych w ramach wspólnej obsługi, np. wyłącznie w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Należy jednak pamiętać, że przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w., organ stanowiący jednostki przekazującej będzie związany tak wskazanym zakresem przedmiotowym porozumienia.

Zawierane porozumienie powinno wskazywać również sposób finansowania przez jednostkę przekazującą realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi, wykonywanych przez jednostkę przejmującą. Brak regulacji w tym zakresie skutkować będzie możliwością stwierdzenia jego nieważności przez organ nadzoru, z powodu jego niezgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Z treści zawieranego porozumienia powinno również wynikać, z jakim dniem jednostka przejmująca zacznie świadczyć wspólną obsługę na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz na jaki czas to porozumienie jest zawierane (oznaczony czy nieoznaczony).

Rozważyć należy również, czy zawarte porozumienie będzie regulować kwestie dopuszczalności przystępowania do wspólnej obsługi innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych, jednostek, o których mowa w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w. W przypadku braku zapisów w tym zakresie, dopuszczalność zawierania porozumień przez podmioty, o których mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w., zależeć będzie od sposobu skonstruowania przedmiotu porozumienia, które może wskazywać jednostki obsługiwane w ramach wspólnej obsługi, np. wyłącznie szkoły i placówki oświatowe. Należy również pamiętać, że przystępowanie podmiotów, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g., art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. oraz art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w., może odbywać się wyłącznie w zakresie

obowiązków, które dane samorządowe centrum usług wspólnych może świadczyć (co będzie wynikać albo z regulaminu organizacyjnego urzędu/starostwa, albo ze statutu innej samorządowej jednostki organizacyjnej – a więc dokumentów określających zakres i sposób funkcjonowania powołanego samorządowego centrum usług wspólnych).

Również w tym przypadku trzeba podkreślić, że realizacja wspólnej obsługi w formie porozumienia samorządowego ma charakter rozłączny, co oznacza, że przekazanie przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego realizacji tego zadania powoduje wyzbycie się go, na tak długi czas, na jaki zawarte jest to porozumienie (oczywiście z uwzględnieniem zakresu przekazanego zadania na rzecz innej JST).

6.4. Rezygnacja ze współpracy

Ostatnim zagadnieniem, na jakie należy zwrócić uwagę w przypadku decyzji o współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych, to możliwość rezygnacji z takiej współpracy. Rezygnacja ze współpracy jest możliwa w związku z gwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, która w tym przypadku przejawia się w zakazie zmuszania JST do współdziałania w określonym zakresie. Tym samym, jednostka samorządu terytorialnego, która zamierza odzyskać zadanie prowadzenia wspólnej obsługi w celu powołania samorządowego centrum usług wspólnych, może tego dokonać w każdym momencie, z zachowaniem uregulowań, wynikających nie tylko z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale również ze szczegółowych regulacji, zawartych w statucie związku komunalnego czy porozumieniu. Decyzja o rezygnacji ze współpracy powinna jednak być poprzedzona dokonaniem stosownych analiz pod kątem korzyści i kosztów z tym związanych.

Mając powyższe na uwadze, wskazuje się następujące sposoby rezygnacji ze współpracy jednostek samorządu terytorialnego, dotyczącej powoływania samorządowych centrów usług wspólnych:

- 1) wystąpienie ze związku komunalnego;
- 2) likwidacja związku komunalnego;
- 3) rozwiązanie/wypowiedzenie porozumienia samorządowego.

Dokonanie jednej z ww. czynności spowoduje zmianę prowadzenia wspólnej obsługi z powrotem na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie, w jakim współdziałanie dotyczące tejże wspólnej obsługi było powierzane i wykonywane.

6.5. Podsumowanie

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych stanowi interesującą możliwość prowadzenia wspólnej obsługi, zwłaszcza dla niewielkich JST, nieposiadających odpowiedniej ilości podmiotów, na rzecz których powołane CUW mogłoby efektywnie działać, bądź też JST, chcących powołać wyspecjalizowany w wąskim zakresie CUW, np. zajmujący się wyłącznie sprawami informatyki. Decydując się jednak na taką formę współpracy, należy liczyć się z faktem, że procedura ich powołania będzie w wielu przypadkach zdecydowanie dłuższa (związki komunalne) i bardziej skomplikowana (porozumienia samorządowe) niż organizacja CUW w obrębie jednej JST. Owe komplikacje mogą się pojawiać zwłaszcza w kontekście analizy dopuszczalności zawierania porozumień samorządowych w sprawie wspólnej obsługi. Jak bowiem zostało w niniejszym rozdziale wskazane, brak jakichkolwiek stanowisk orzecznictwa (organów nadzoru i sądów administracyjnych) czy też doktryny, dotyczących uznawania prowadzenia wspólnej obsługi jako zadania publicznego, może powodować kwestionowanie legalności (przez upoważnione do tego organy) samego zawierania porozumień...

Rozdział 7

Finansowo-prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych

Paweł Grzybowski, Paweł Kaźmierczak, Piotr Koźmiński

7.1. Wprowadzenie

Koncepcja CUV od wielu lat organizacyjnie sprawdza się na całym świecie. Pole do rozwoju daje przede wszystkim na gruncie biznesowym jednakże z dużym powodzeniem funkcjonują także próby jej wdrożenia w struktury administracji publicznej. Wspólne działanie tworzy skalę umożliwiającą redukcję kosztów jednostkowych, zwiększenie zaangażowania personelu oraz ukształtowania specjalistycznych kadr.

Doświadczenia CUV wskazują na ich przydatność w takich obszarach działalności podmiotów jak prowadzenie wspólnych zakupów towarów i usług, planowanie i realizacja inwestycji, centralizacja funkcji administracyjnych w zakresie rachunkowości, kadr i płac. Potencjalny przedmiot wspólnej obsługi CUV determinuje jednak konieczność zachowania – w praktyce ich wdrażania – standardów prawnych określonych przez ustawodawcę w sposób szczególny w dziedzinie gospodarki finansowej, rachunkowości, sprawozdawczości oraz rozliczenia należności publicznoprawnych jednostek obsługiwanych. W konsekwencji prawidłowe ukształtowanie zakresu czynności i odpowiedzialności osób uczestniczących w realizacji zadań powierzonych CUV stanowić będzie niejednokrotnie o sukcesie utworzenia tego typu rozwiązań.

Z punktu widzenia regulacji VAT – zwłaszcza w dobie obecnej rewolucji w postrzeganiu na gruncie VAT statusu jednostek organizacyjnych tworzonych przez samorząd terytorialny – działalność CUV jawi się jako jedna z niewielu formuł zapewniających systemowe i ujednolicone podejście do zagadnienia, a także umniejszających obszary potencjalnych ryzyk prawnofinansowych.

7.2. Finansowy zakres działania CUW – następstwa ukształtowania zakresu działania CUW wobec rozliczania należności publicznoprawnych¹

7.2.1. Odpowiedzialność kierowników jednostek obsługujących a odpowiedzialność kierowników jednostek obsługiwanych w świetle regulacji art. 53 u.f.p.

Zasadą jest, że za całość gospodarki finansowej odpowiedzialny jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych². W przypadku wdrożenia w jednostce samorządu terytorialnego wspólnej obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, samorządowych instytucji kultury lub też innych, zaliczanych do sektora finansów publicznych samorządowych osób prawnych, utworzonych w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego), odpowiedzialność tę należy określać, mając każdorazowo na uwadze zakres obowiązków powierzonych jednostce (jednostkom) obsługującej w ramach wspólnej obsługi.

Ustawodawca w art. 53 ust. 5 u.f.p. wprost wskazuje, że kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą albo porozumieniem w przedmiocie wspólnej obsługi.

Dążąc do precyzyjnej identyfikacji relacji pomiędzy zakresem odpowiedzialności kierowników jednostek obsługujących a zakresem odpowiedzialności kierowników jednostek obsługiwanych, zasadne jest uprzednie zdefiniowanie podmiotu oraz przedmiotu tej odpowiedzialności.

Choć w przepisach u.f.p. brak jest legalnej definicji pojęcia „kierownik jednostki”, to powszechnie akceptuje się pogląd, że w przypadku jednostek sektora finansów publicznych, obejmujących jednostki samorządu terytorialnego oraz tworzonych przez ich organy stanowiące jednostek organizacyjnych, ustalenie osoby (grupy osób), której należy przypisać ten status, nie powinno rodzić szczególnych trudności³. Odnotować przy

1 Autorami tego podrozdziału są Paweł Kaźmierczak i Piotr Koźmiński.

2 Cf. art. 53 ust. 1 u.f.p.

3 Szerzej na temat: L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012, SIP Lex.

tym warto, że na gruncie rachunkowości, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.r., przez kierownika jednostki rozumie się członka zarządu lub innego organu zarządzającego, a jeżeli organ jest wieloosobowy – członków tego organu, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez jednostkę⁴⁵.

Stanowisko kierownika jednostki sektora finansów publicznych wiązać należy w szczególności z obowiązkami i uprawnieniami w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej oraz odpowiedzialnością z tego tytułu.

O sformułowanie definicji legalnej ustawodawca nie pokusił się także w odniesieniu do pojęcia „gospodarka finansowa”. W literaturze wskazuje się, że zakres tego pojęcia rozumieć należy możliwie szeroko⁶. Dokonując wykładni tego terminu, zasadne jest sięgnięcie m.in. do treści art. 3 u.f.p., wskazującego na otwarty katalog procesów, składających się na finanse publiczne, a obejmujących procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Procesy te to w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- 2) wydatkowanie środków publicznych;
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- 5) zarządzanie środkami publicznymi;
- 6) zarządzanie długiem publicznym;
- 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Odnotować w tym miejscu należy istnienie wątpliwości, dotyczących traktowania sprawozdawczości jako elementu gospodarki finansowej, o której mowa w art. 41 u.f.p. Na mocy tego przepisu jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są do sporządzania sprawozdań

4 Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 u.f.p., jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie [t.j. u.f.p. – przypis Autorów].

5 Często przepisy prawa wprost wskazują kierownika poszczególnych jednostek. Przykładowo, w myśl przepisów u.s.o., szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora, do którego kompetencji należy m.in. dysponowanie środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki, zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki, i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki. Istotną okolicznością na etapie opracowywania koncepcji wspólnej obsługi administracyjnej w konkretnym przypadku, jest regulacja u.s.g., stanowiąca, że kierownikiem urzędu gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Kierownikiem starostwa jest starosta, a kierownikiem urzędu marszałkowskiego jest marszałek województwa.

6 Cf. M. Bitner, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 201; L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 53 ustawy o finansach publicznych*, Warszawa 2012, SIP Lex.

z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Szczegóły dotyczące rodzajów, form, terminów oraz sposobów sporządzania tych sprawozdań określone są przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia. Wspomniane wyżej wątpliwości rodzą się na tle orzecznictwa komisji, orzekających w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dotyczącego powierzenia pracownikowi jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej w trybie art. 53 ust. 2 u.f.p. W myśl poglądu w nim wyrażanego, sformułowanie, zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, nie daje możliwości powierzenia pracownikowi, w oparciu o tę podstawę prawną, sprawozdawczości budżetowej⁷. Także odrębne wskazanie przez ustawodawcę w treści art. 53 ust. 5 u.f.p. sprawozdawczości i rachunkowości – jako elementów pozostających poza sferą gospodarki finansowej – nie rozwiewa tych wątpliwości, wręcz przeciwnie.

Zasygnalizowane powyżej kwestie łączą się z zagadnieniem powierzenia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki⁸. Od sposobu postrzegania pojęcia „gospodarka finansowa” zależeć będzie bowiem nie tylko podstawa prawna, przypisania odpowiedzialności za określone obowiązki kierownikowi jednostki (u.f.p. bądź u.r.), ale także zidentyfikowanie obowiązków, które mogą być przekazane pracownikowi w trybie powierzenia, o którym mowa w art. 53 ust. 2 u.f.p.

Zasadnicze pytanie, które wiąże się z powierzeniem pracownikowi obowiązków z zakresu gospodarki finansowej jednostki, koncentruje się wokół kwestii przejścia odpowiedzialności z kierownika jednostki na tego pracownika w zakresie powierzonych obowiązków. W tym względzie przyjąć należy, że powierzenie określonych obowiązków nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik – w przypadku powierzenia części obowiązków – nadal pozostaje odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki i nie traci uprawnienia do działania w powierzonym zakresie⁹. Zauważyć jednak należy, że na gruncie u.n.d.f.p. powierzenie stanowić będzie – w określo-

7 Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. NDB-50/Ł/23/2013; Cf. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2010 r., sygn. V SA/Wa 103/10, CBOSA.

8 Jak stanowi art. 53 ust. 2 u.f.p., przyjęcie obowiązków przez pracowników jednostki powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

9 E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013, s. 249.

nych przypadkach – przesłankę do pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰ oraz ewentualnego ograniczenia zakresu odpowiedzialności kierownika jednostki. Niezależnie od tego, kierownik jednostki może również zostać do takiej odpowiedzialności pociągnięty – w przypadku czynów polegających na zaniechaniu (wszak powierzenie obowiązków nie spowodowało ograniczenia uprawnienia do działania w powierzonym zakresie), ewentualnie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej¹¹.

Z perspektywy kształtowania odpowiedzialności związanej z realizacją wspólnej obsługi, kluczowe znaczenie ma określenie zakresu obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Kierownik jednostki obsługującej jest bowiem także ustawowo¹² odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostek obsługiwanych¹³. Podkreślenia wymaga, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. W konsekwencji te obszary pozostaną poza zakresem odpowiedzialności kierownika jednostki obsługującej. Z kolei w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, możliwe jest jedynie ich całościowe (kompleksowe) przekazanie. Kierownik CUP będzie więc ponosił odpowiedzialność za obydwa wyżej wskazane aspekty działalności jednostek obsługiwanych.

Mając na uwadze powyższe reguły odpowiedzialności, związane z wdrożeniem wspólnej obsługi, niezwykle istotne jest zapewnienie przejrzystych zasad komunikacji pomiędzy jednostką obsługującą a jednostkami obsługiwanymi. W tym zakresie zasadne jest rozważenie opracowania wewnętrznych procedur, które szczegółowo regulowałyby te kwestie.

10 Cf. art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.d.f.p.

11 Cf. M. Bitner, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 209.

12 Cf. art. 53 ust. 5 u.f.p.

13 W tym kontekście nieczytelna jest korelacja norm prawnych, wyrażonych w art. 53 ust. 5 u.f.p. (określającej ustawową odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostek obsługiwanych) oraz w art. 10c ust.2 u.s.g. (wskazującej na powierzenie całości spraw związanych z rachunkowością oraz sprawozdawczością, w przypadku woli powierzenia jednostce obsługującej – w przedmiocie jej działania – obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych).

Dotyczyć powinny one przede wszystkim realizacji prawa jednostki obsługującej do żądania od jednostek obsługiwanych informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tych jednostek. Z drugiej strony, organizacja wspólnej obsługi powinna uwzględniać prawo jednostek obsługiwanych do żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi. Powyższe regulacje wewnętrzne mogą mieć istotny wpływ na ocenę okoliczności stanowiących o odpowiedzialności osób wykonujących poszczególne czynności.

Podsumowując, zauważyć należy, że reguły odpowiedzialności, związane ze wspólną obsługą, oparte są na jej podziale, w myśl zasady „tyle odpowiedzialności, ile zadań”. Stanowczo trzeba więc podkreślić, że w konsekwencji utworzenia centrum usług wspólnych nie dochodzi do transferu odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki obsługiwanej, a jedynie za określone zadania w tym obszarze, z uwzględnieniem zakresu powierzenia, wyrażonego uchwałą bądź porozumieniem w przedmiocie utworzenia CUW.

7.2.2. Obowiązki i prawa CUW w zakresie rachunkowości (art. 4 u.r.)

Umożliwiając zapewnienie wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek obsługiwanych (poprzez wydanie stosownej uchwały, określającej między innymi jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi) ustawodawca jednocześnie wskazał konieczność zachowania określonych rygorów jej realizacji. W przypadku bowiem powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, zadania te należy przekazać wyłącznie w całości.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 u.r., rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;

- 7) poddawanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą; a także realizację szczególnych zasad rachunkowości, określonych dla jednostek sektora finansów publicznych¹⁴.

Ustawodawca równolegle zastrzegł¹⁵, że kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny między innymi za rachunkowość jednostki obsługiwanej, przy czym może powierzyć określone obowiązki w zakresie rachunkowości pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego, imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Wprowadzając powyższą regulację do art.53 u.f.p., ustawodawca jednocześnie doprecyzował materię art. 4 ust. 5 u.r., (w świetle której obecnie¹⁶ kierownik jednostki, *o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej*, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 u.r., za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

Reguły ponoszenia i zakresu odpowiedzialności tytułem prowadzenia rachunkowości jednostek obsługiwanych zasadniczo określa obecnie art.53 ust.5 u.f.p., wprowadzając szeroką odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej.

Zapewnienie przez centrum usług wspólnych jednostkom obsługiwanych realizacji spraw z zakresu rachunkowości skutkuje z konieczności także ich bezpośrednim prowadzeniem.

Zgodnie z treścią art. 11 ust.2 u.r., jednostka sektora finansów publicznych może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przy czym w przypadku, gdy księgi rachunkowe są prowadzone poza siedzibą jednostki lub miejscem sprawowania zarządu, kierownik

¹⁴ Cf. art.40 u.f.p. i nast.

¹⁵ Cf. art.53 ust.5 u.f.p.

¹⁶ Tj. od dnia 1 stycznia 2016 r.

jednostki jest obowiązany: powiadomić właściwy urząd skarbowy o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych w terminie 15 dni od dnia ich wydania oraz zapewnić dostępność ksiąg rachunkowych wraz z dowodami księgowymi uprawnionym organom zewnętrznej kontroli lub nadzoru, w siedzibie jednostki lub w miejscu sprawowania zarządu, albo w innym miejscu, za zgodą organu kontroli lub nadzoru.

Przyjąć zatem należałoby (z uwagi na to, że jednostki sektora finansów publicznych pełnią także rolę podatników należności publicznoprawnych, np. scentralizowany system rozliczeń podatku od towarów i usług JST wraz z jednostkami organizacyjnymi o statusie jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych, rozliczenie należności w podatku dochodowym przez samorządowe zakłady budżetowe), że stosowny obowiązek informowania dotyczyć będzie także (w odpowiednim zakresie) jednostek obsługiwanych, których prowadzenie rachunkowości przejęła jednostka obsługująca.

7.2.3. Odpowiedzialność i obowiązki głównego księgowego w świetle regulacji art. 54 u.f.p.

Fundamentalne znaczenie dla realizacji wspólnej obsługi ma funkcja głównego księgowego. Jak wynika z art. 54 ust. 1 u.f.p., głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

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

Odnosząc się do pierwszego z wyżej wymienionych obszarów, uwzględnić należy przede wszystkim treść – przytoczonego powyżej – art. 4 ust. 3 u.r., stanowiącego o zakresie rachunkowości jednostki.

Zaznaczyć należy, że, w odniesieniu do powierzenia obowiązków i odpowiedzialności w zakresie rachunkowości głównemu księgowemu, zastosowanie znajduje reżim u.r. Skutkuje to brakiem pełnego wyłączenia odpowiedzialności kierownika jednostki w tym zakresie¹⁷.

Drugim obowiązkiem, przypisanym do stanowiska głównego księgowego, jest wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Należy je od-

¹⁷ Cf. art. 4 ust. 5 u.r.

różnić od dysponowania środkami publicznymi. Wyjaśnić trzeba, że rolą głównego księgowego jest realizacja merytorycznych decyzji kierownika jednostki, dotyczących wydatkowania środków publicznych. Mamy tu zatem do czynienia z rozdziałem kompetencji do wydawania dyspozycji środkami pieniężnymi, która stanowi czynność wykonującą plan finansowy i pozostaje w gestii kierownika jednostki, oraz kompetencji do wykonywania dyspozycji, traktowanej jako czynność „materialno-techniczna” czy też „organizacyjno-techniczna”¹⁸. Zasada oddzielenia funkcji dysponenta środków publicznych i głównego księgowego ma zapobiegać ewentualnym nadużyciom lub też nieprawidłowościom, związanym z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁹. Warto odnotować, że reguła ta została wyrażona również w treści art. 59 u.s.g., w myśl którego dyspozycja środkami pieniężnymi gminy jest oddzielona od kasowego jej wykonania.

Do zakresu odpowiedzialności oraz obowiązków głównego księgowego należy także dokonywanie wstępnej kontroli. Dotyczy ona zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Materialnym wyrazem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis, złożony na dokumentach odnoszących się do danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza że:

- 1) nie zgłasza on zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

W kontekście realizacji wstępnej kontroli, z uwagi na jej przedmiot, obejmujący m.in. weryfikację kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, sygnalizacyjnie wskazać wypada na regulacje z zakresu rachunkowości, dotyczące dowodów księgowych. W art. 22 u.r. wyraźnie zwraca się uwagę na kryterium rzetelności, tj. zgodności z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej,

18 Cf. M. Bitner, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 209.

19 L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 54 ustawy o finansach publicznych*, Warszawa 2012, SIP Lex.

którą dokumentują, oraz kompletności i braku błędów rachunkowych. Kryterium kompletności spełnione zostanie, gdy dowód księgowy będzie zawierał co najmniej:

- 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego;
- 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej;
- 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych;
- 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu;
- 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów;
- 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Główny księgowy w razie ujawnienia nieprawidłowości (w zakresie określonym w art. 54 ust. 3 u.f.p.) zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w przypadku nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji. Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji, niezwłocznie zawiadamia o tym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniając realizację zakwestionowanej operacji. W przypadku gdy polecenie wyda wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa, zawiadamia on organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz właściwą regionalną izbę obrachunkową.

W celu realizacji swoich zadań, główny księgowy ma prawo:

- 1) żądać od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;
- 2) wnioskować do kierownika jednostki o określenie trybu, zgodnie z którym mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

Wyjaśnić należy, że powierzenie przez kierownika jednostki głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie dokonywania wstępnej kontroli nie wyłącza jego odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki.

Jak stanowi art. 54 ust. 2a u.f.p., w przypadku utworzenia centrum usług wspólnych, jeżeli w ramach wspólnej obsługi jednostka obsługująca, zaliczana do sektora finansów publicznych, zapewnia realizację zadań głównego księgowego przez osobę spełniającą określone przepisami wymogi, w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego. Uwzględniając treść przytoczonej regulacji, zaznaczyć trzeba, że ustawodawca nie wskazuje wyraźnie, kto jest głównym księgowym jednostek obsługiwanych. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy „*Z uwagi na fakt, że za przejęte zadania odpowiedzialność na gruncie ustawy o finansach publicznych spoczywa na kierowniku jednostki obsługiwanej, zasadne jest, aby przekazanie obowiązków głównego księgowego odbywało się na poziomie kierownika. Jak już wskazywano kierownik jednostki obsługiwanej w dalszym ciągu będzie dokonywał dyspozycji w odniesieniu do środków publicznych, natomiast odpowiedzialność za realizację tej dyspozycji będzie należała do kierownika jednostki obsługującej*”.

Oznacza to, że w razie ujawnienia nieprawidłowości w dokumencie dotyczącym operacji finansowych, kierownik jednostki obsługującej zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w przypadku nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania i zawiadamia o tym pisemnie kierownika obsługiwanej jednostki. Kierownik obsługiwanej jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji. W takiej sytuacji kierownik jednostki obsługującej niezwłocznie zawiadamia o tym w formie pisemnej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W celu realizacji swoich zadań, kierownik jednostki obsługującej ma także prawo:

- 1) żądać od kierowników obsługiwanych jednostek udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;
- 2) wnioskować do kierownika jednostki obsługiwanej o określenie trybu, zgodnie z którym mają być wykonywane przez podległe mu komórki organizacyjne prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

Tytułem podsumowania wskazać należy, że zapewnienie przez centrum usług wspólnych realizacji zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych nie powoduje przejścia odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki obsługiwanej. Podobnie, zatrudnienie w jednostce obsługującej głównego księgowego nie będzie powodować wyłączenia odpowiedzialności kierownika centrum usług wspólnych za gospodarkę finansową jednostek obsługiwanych w zakresie obowiązków powierzonych w ramach wspólnej obsługi na podstawie uchwały lub porozumienia.

7.2.4. Obliczanie, pobieranie i wpłacanie należności publicznoprawnych (art. 31 O.p.)

Przyjmując, że w ramach wspólnej obsługi możliwa jest również (w zakresie przedmiotowym, obejmującym kwestie rozliczeń należności pracowniczych i pochodnych im należności publicznoprawnych) realizacja obowiązków płatnika należności publicznoprawnych, wskazać należy na wynikający z art. 31 O.p. obowiązek wyznaczenia w strukturze centrum usług wspólnych osób, do których obowiązków należeć będzie obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłoszenia właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imion, nazwisk i adresów tych osób. Zgłoszenia takiego należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany w tym zakresie – w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę.

Wyżej przytoczona regulacja O.p. statuuje zatem powinność wyznaczenia osób (w ramach wewnętrznej struktury centrum usług wspólnych, któremu przypisano realizację takich zadań), do których obowiązków należeć będzie faktyczne obliczanie, pobieranie i terminowe wpłacanie podatków organowi podatkowemu²⁰.

Wprowadzając zatem do centrum usług wspólnych realizację funkcji płatnika, należy uwzględnić treść powyższych regulacji. Jest to istotne zwłaszcza w toku opracowywania zakresów obowiązków pracowników centrum usług wspólnych.

Uwzględniając istotę działalności CUW, zasadne jest, aby w takim wypadku, realizując obowiązek, o którym mowa w art. 31 O.p., kierownik jednostki obsługiwanej – jako płatnik – wskazał w zgłoszeniu do organów skarbowych CUW. Z kolei kierownik CUW powinien wyznaczyć konkretną osobę, do której obowiązków należeć będzie obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, i zgłosić dane tej osoby organom podatkowym.

Co ważne, wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za wykonywanie czynności związanych z poborem należności publicznoprawnych nie powoduje uzyskania przez tę osobę statusu płatnika lub inkasenta (płatnikiem i inkasentem pozostaje ta jednostka, na którą przepisy prawa podatkowego nakładają obowiązki obliczenia, pobrania i odprowadzenia podatku lub tylko pobrania i zapłaty należności podatkowej). Przekazanie do cen-

²⁰ Należy zauważyć, że wiąże się to z koniecznością udzielenia stosownych uprawnień w ramach struktury danego podmiotu, co w szczególności dotyczy udzielenia dostępu do rachunku bankowego oraz upoważnień do dokonywania przelewów.

trum usług wspólnych obowiązków i odpowiedzialności za rozliczenia poszczególnych jednostek jako płatnika nie spowoduje zatem wyłączenia odpowiedzialności jednostek obsługiwanych w tym obszarze²¹.

7.3. Funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście centralizacji rozliczeń VAT przez jednostki samorządu terytorialnego²²

7.3.1. VAT w jednostkach samorządu terytorialnego – centralizacja rozliczeń jako system prawnie preferowany

Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego działań nakierowanych na zapewnienie realizacji potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej spowodowało, że stały się one podmiotami wykonującymi czynności o charakterze cywilnoprawnym, na gruncie uVAT postrzegane jako działalność gospodarcza, opodatkowana tymże podatkiem.

W obecnym brzmieniu ustawa o podatku od towarów i usług stanowi w art. 15 ust. 1, że podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 uVAT, działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo, w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy.

W myśl art. 15 ust. 6 uVAT, nie uznaje się jednak za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie

21 Zgodnie z art. 30 O.p. płatnik, który nie wykona nałożonych na niego stosownymi przepisami obowiązków, odpowiada za podatek niepobraný lub podatek pobrany a niewpłacony. Płatnik odpowiada za tego rodzaju należności całym swoim majątkiem.

22 Autorami tego podrozdziału są Paweł Grzybowski i Paweł Kaźmierczak.

realizowanych zadań, nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Niewątpliwie jednostki samorządu terytorialnego (zarówno w świetle orzecznictwa sądowego, jak i doktryny ukształtowanej na gruncie VAT) postrzegane są – w sferze działań władczych – jako organy władzy publicznej, a tym samym czynności podejmowane przez ich organy w sferze *imperium* z reguły wyłączone są z systemu VAT.

Równolegle, jednostki te – posiadając osobowość prawną oraz wykonując działania we własnym imieniu – prowadzą w określonych sytuacjach samodzielnie działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 uVAT, tj. działalność odznaczającą się określoną stałością i stopniem zorganizowania. W wykonywaniu tej działalności JST nie podlega czyjemukolwiek podporządkowaniu.

W dotychczasowej praktyce jednym z wielu zagadnień problematycznych, dot. VAT w JST, był odrębny status podatkowy jednostek organizacyjnych tworzonych przez organ stanowiący JST (tj. jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych) dla realizacji działań JST. Przyjęta w tym zakresie powszechna praktyka organów podatkowych zakładała rejestrację na potrzeby VAT jednostek organizacyjnych JST jako podatników VAT, odrębnych od tworzących je jednostek. Założenie takie wiązało się z akceptacją poglądu, zgodnie z którym jednostki organizacyjne JST mogą samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą.

Stanowisko takie powszechnie prezentowane było przez organy podatkowe w swoich orzeczeniach, np.: Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 6 maja 2009 r. nr IBPP4/443-344/09/AZ oraz z dnia 31 marca 2011 r. nr IBPP4/443-317/11/EJ, a także Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 6 lipca 2010 r. nr ILPP1/443-425/10-2/HW oraz z dnia 19 lipca 2011 r. nr ILPP1/443-671/11-2/BD. Dla przykładu, podać można fragment uzasadnienia jednej ze wskazanych wyżej interpretacji, stanowiącej niejako wyraz ówczesnego rozumienia tego zagadnienia przez Ministra Finansów²³.

„Podkreślić przy tym należy, iż inne niż urzędy gmin (powiatów) i urzędy marszałkowskie, gminne jednostki organizacyjne, działające w formie np. zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i gospodarstw pomocniczych, o ile oczywiście spełniają kryteria dotyczące statusu podatnika VAT przewidziane w powołanym wyżej art. 15 ustawy, powinny dla celów rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług rejestrować się jako odręb-

23 Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu dnia 19 lipca 2011 r. nr ILPP1/443-671/11-2/BD.

ne podmioty tego podatku i posiadać odrębne dla potrzeb VAT oznaczenie (numery) NIP. (...)

W świetle powołanych wyżej regulacji prawnych oraz opisu stanu faktycznego należy stwierdzić, że jeżeli wyodrębnione ze struktury Gminy jednostki budżetowe prowadzą działalność gospodarczą w sposób samodzielny, oceniany w oparciu o obiektywne kryteria, i wykonują czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, to podmioty te należy uznać za odrębnych od Gminy podatników podatku VAT.

Oznacza to, że Gmina i jej jednostki budżetowe dla celów rozliczeń z tytułu podatku VAT nie powinny zostać zarejestrowane jako jeden podatnik VAT, i w konsekwencji nie powinny posługiwać się jednym numerem NIP, nadanym Gminie”.

Podobne stanowisko zajmowały też sądy administracyjne. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²⁴ wskazał, że: „(...) co do zasady samorządowa jednostka budżetowa jako jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej jest podatnikiem podatku od towarów i usług i podlega odrębnej rejestracji dla celów podatku VAT. Istotnym jest, że samorządowe jednostki budżetowe posiadają wyodrębniony zespół środków organizacyjnych, majątkowych, jak i osobowych, co pozwala tym jednostkom na samodzielne działanie, związane z wykonywaniem różnorodnych zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, przez którą zostały powołane. Posiadają ustaloną w statutach odrębną strukturę organizacyjną własny zakres działania. W szczególności podkreślić należy, że samorządowe jednostki budżetowe są też uczestnikami obrotu gospodarczego poprzez fakt zawierania umów cywilnoprawnych oraz na podstawie prawa pracy. (...)”.

W powołanym wyroku Sąd uznał, powołując się na art. 15 uVAT, że o możliwości uznania jednostki nieposiadającej osobowości prawnej za podatnika podatku VAT decyduje także „samodzielne wykonywanie działalności gospodarczej”. W tym zakresie Sąd stanął w istocie na stanowisku, zgodnie z którym określenie samodzielności danej jednostki powinno mieć w tym przypadku charakter obiektywny. Zdaniem Sądu, o możliwości przypisania jednostce samodzielności na gruncie VAT świadczyć mogą również regulacje u.f.p. Zgodnie z powołanymi regulacjami, samorządowa jednostka budżetowa może z prowadzonej działalności osiągać dochód, którego źródła określa plan dochodów (art. 11 ust. 1 i ust. 3 u.f.p.), posiadać własne mienie (art. 12 ust. 2 u.f.p.), i, w rozumieniu tej ustawy, zaciągać własne zobowiązania, które dopiero

24 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 października 2011 r., sygn. I SA/Wr 1147/11, CBOSA.

po likwidacji przejmowane są przez jednostkę nadrzędną (art. 12 ust. 4 pkt 2 u.f.p.). Powyższe w ocenie orzekającego w sprawie Sądu przesądza, że na gruncie uVAT co do zasady należy uznać jednostkę budżetową gminy za jednostkę samodzielnie wykonującą działalność gospodarczą. Przedstawiony powyżej pogląd o podmiotowości prawnopodatkowej jednostek budżetowych w VAT funkcjonował w orzecznictwie do połowy 2013 r. Ówczesny stan rzeczy zakwestionowany został uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjętą w składzie siedmiu sędziów w dniu 24 czerwca 2013 r.²⁵.

NSA stwierdził, że w świetle art. 15 ust. 1 i 2 uVAT gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług.

7.3.2. Uchwała NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. – gminna jednostka budżetowa nie jest podatnikiem VAT

Kanwą uchwały były dwie interpretacje indywidualne Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 21.03.2011 r. Nr ILPP1/443-1325/10-2/BD oraz ILPP1/443-1325/10-3/BD, które w swej treści zbieżne były z ówczesną linią argumentacji Ministerstwa Finansów (przywołaną powyżej). W toku czynności procesowych losy obu interpretacji znalazły swój finał przed NSA. Rozpatrując sprawę, Sąd powziął wątpliwości, które w jego opinii powinny zostać rozstrzygnięte przez ten Sąd w powiększonym składzie.

W tym stanie rzeczy, NSA stwierdził, że w świetle art. 15 ust. 1 i 2 uVAT gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług.

W treści uzasadnienia ww. uchwały NSA wskazał, że prawnopodatkowy status gminnej jednostki budżetowej należy rozważać w kontekście jej szczególnego statusu prawnego oraz sposobu prowadzenia gospodarki finansowej. W tej sytuacji Sąd wskazał na szczególne powiązania między jednostką budżetową a jej jednostką macierzystą. Otóż szczególne powiązania pomiędzy dwoma podmiotami uzewnętrzniają się w dużym uzależnieniu działalności jednostki od działalności samej gminy, w ramach osobowości, w której działa jednostka. Istotne w tym sensie pozostają przede wszystkim postanowienia regulacji u.f.p., w myśl których jednostka budżetowa pokrywa całość swoich wydatków z budżetu jednostki

25 Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. I FPS 1/13, CBOSA. Kanwą uchwały były dwie interpretacje indywidualne Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 21 marca 2011 r. Nr ILPP1/443-1325/10-2/BD oraz ILPP1/443-1325/10-3/BD.

macierzystej oraz odprowadza całość osiągniętych dochodów na rachunek bankowy gminy (zasada budżetowania brutto). Powyższe najpełniej obrazuje ścisły sposób powiązania budżetu jednostki, a co za tym idzie, również charakteru jej działalności, z budżetem i działalnością jednostki macierzystej, czyli samej gminy.

Jak podkreślał NSA, wszystkie czynności wykonywane na podstawie umów cywilnoprawnych, które mogą być opodatkowane VAT, jednostki budżetowe podejmują w imieniu i na rzecz gminy, w ramach limitu środków przyznanych im na dany rok w uchwale budżetowej. W przypadku jednostki budżetowej, charakterystyczny jest brak związku między skutkiem tych czynności w aspekcie finansowym a wydatkami jednostki. W związku z tym np. odprowadzenie podatku należnego dokonywane jest z tej części budżetu gminy, która została przekazana do dyspozycji jednostki w planie finansowym. Natomiast zwrot podatku wpływa do budżetu gminy, nie powiększając ilości środków finansowych, będących w dyspozycji jednostki budżetowej.

Ponadto, gminna jednostka budżetowa, jako *statio municipi*, nie odpowiada za szkody wyrządzone swoją działalnością – taka odpowiedzialność ciąży na gminie. Nie ponosi ona również ryzyka związanego z podejmowaniem czynności opodatkowanych, z uwagi na brak związku pomiędzy jej wydatkami a dochodami. Bez względu na wypracowany dochód, otrzyma taką ilość środków finansowych na swoje wydatki, jaka była uchwalona w budżecie gminy.

Jak ocenił NSA, prowadzenie działalności gospodarczej w ogóle nie jest celem jednostki budżetowej. Taka działalność może wystąpić jedynie przy okazji innej aktywności o zasadniczym charakterze. Działalność gospodarcza gminy zasadniczo powinna być realizowana z wykorzystaniem innych form gospodarki komunalnej.

Podsumowując ustalenia NSA, w największym uproszczeniu wskazać można następujące elementy, decydujące o braku podmiotowości prawnopodatkowej jednostki budżetowej na gruncie VAT:

- brak własnego mienia;
- działanie w ramach osobowości prawnej gminy;
- budżetowanie brutto;
- brak autonomii jednostki w gospodarce finansowej;
- brak odpowiedzialności za szkody wyrządzone swoją działalnością (pełną odpowiedzialność za działanie jednostki ponosi gmina).

Właśnie ze wskazanych powyżej powodów NSA uznał, że gminna jednostka budżetowa nie prowadzi i nie może prowadzić samodzielnej działalności gospodarczej. Wynika stąd, że na gruncie VAT jakkolwiek działalność gospodarczą, wykonywaną przez jednostkę budżetową, należy postrzegać jako działalność gospodarczą samej gminy, a to z kolei wskazuje, że podatnikiem z tytułu tej działalności winna być sama gmina.

7.3.3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-276/14 – koniec wątpliwości w zakresie statusu podatkowego jednostek budżetowych

Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej również: „TSUE”] zagadnienie prawne, dotyczące statusu prawno-podatkowego jednostek budżetowych na gruncie VAT.

TSUE, odpowiadając na pytanie prejudycjalne, wskazał, że art. 9 ust. 1 Dyrektywy VAT powinien być interpretowany w ten sposób, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe, nie mogą być uznane za podatników VAT, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności, przewidzianego w tym przepisie.

W uzasadnieniu wyroku TSUE wskazał, że w celu ustalenia, czy jednostka budżetowa prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, należy zbadać, co wynika również z orzecznictwa Trybunału, czy w ramach prowadzenia tej działalności jest ona podporządkowana gminie, do której należy. W tym względzie, jak stwierdził TSUE, powołując się na wydaną w sprawie opinię Rzecznika Generalnego, aby ocenić istnienie wspomnianego podporządkowania, należy zbadać, czy dana osoba wykonuje działalność we własnym imieniu, na własny rachunek i własną odpowiedzialność oraz czy ponosi ona, związane z prowadzeniem działalności, ryzyko gospodarcze.

W rozpatrywanej sprawie, jak wskazał TSUE, z postanowienia odsyłającego wynika, że jednostki budżetowe, będące przedmiotem postępowania głównego, wykonują działalność gospodarczą powierzoną im w imieniu i na rachunek gminy oraz że nie odpowiadają one za szkody spowodowane tą działalnością, ponieważ odpowiedzialność tę ponosi wyłącznie gmina. Owe jednostki nie ponoszą ryzyka gospodarczego, związanego z rzeczoną działalnością, ponieważ nie dysponują własnym majątkiem, nie osiągają własnych dochodów i nie ponoszą kosztów dotyczących takiej działalności, bowiem uzyskane dochody są wpłacane do budżetu gminy, a wydatki są pokrywane bezpośrednio z tego budżetu. W związku z powyższym, TSUE zajął stanowisko potwierdzające w całości tezy uchwały NSA z dnia 24 czerwca 2013 r., że gminę i jej jednostki budżetowe, w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, należy uznać za jednego i tego samego podatnika w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy VAT.

Co ważne, wobec wątpliwości NSA, wyrażonych w postanowieniu odsyłającym, TSUE zaznaczył, że wniosek odnoszący się do art. 9 ust. 1 dyrektywy VAT, jako że dotyczy wyłącznie kwestii opodatkowania podatkiem VAT podmiotów prawa publicznego lub osób prywatnych, nie wpływa na gwarancje, przewidziane w art. 4 ust. 2 TSUE.

W dniu 29 września, czyli w dniu wydania rozstrzygnięcia przez TSUE, Minister Finansów orzekł w omawianej sprawie²⁶. W wydanym komunikacie wskazano, że wszelkie czynności dokonywane przez jednostki budżetowe powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła. Założono zatem obowiązkowe scentralizowanie w samorządach rozliczeń w zakresie VAT. Ostateczny zakres centralizacji miał zostać przedstawiony po rozstrzygnięciu kwestii zakładów budżetowych (co ciekawe, w tej sprawie ówczesnie oczekiwano na wydanie uchwały siedmiu sędziów NSA, bowiem, w związku z postanowieniem NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt. I FSK 1725/14, Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość, czy ustalenia dotyczące jednostek budżetowych można odnosić również do zakładów budżetowych. Jak się okazało, Naczelny Sąd Administracyjny uchwałą z dnia 26 października 2015 r., sygn. I FPS 4/15 orzekł o uznaniu zakładów budżetowych i gmin je tworzących za jednego podatnika VAT).

Jednocześnie w swoim komunikacie Minister poinformował m.in. o tym, że zostały podjęte prace legislacyjne w celu dopracowania koncepcji centralizacji w sposób, który zapewni najmniej uciążliwą zmianę sposobu rozliczania VAT przez samorządy i utworzone przez nie jednostki budżetowe.

7.3.4. Przepisy regulujące kwestie techniczne, związane z centralizacją rozliczeń VAT w samorządzie

Na początku 2016 roku Ministerstwo Finansów przedstawiło, datowany na dzień 14 stycznia 2016 r., projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego, oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych²⁷.

Następnie w dniu 23 maja 2016 r. Rządowe Centrum Legislacji opublikowało zmodyfikowaną wersję tego projektu, o nazwie „Ustawa o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich EFTA, a także ze środków publicznych, przeznaczonych na realizację projektów przez jednostki samorządu terytorialnego”. Zmodyfikowany projekt z dnia 5 kwietnia 2016 r. trafił do Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 20 maja 2016 r. Następnie po uwzględnieniu

²⁶ Komunikat w tym zakresie dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.

²⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281103/katalog/12332864>

uwag oraz opinii Komisji Prawniczej, projekt ustawy (z raz jeszcze zmienionym tytułem) – „Ustawa o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego”, w dniu 23 czerwca 2016 r. został przekazany Sekretarzowi Rady Ministrów. Następnie Rada Ministrów w dniu 11 lipca 2016 r. przyjęła projekt oraz skierowała go do Sejmu RP. Ostatecznie projektowane regulacje – jako rządowy projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego – uchwalone zostały dnia 5 września 2016 r., a następnie opublikowane w Dzienniku Ustaw z 13 września 2016 r. pod pozycją: 1454 z datą wejścia w życie ustawy: 1 października 2016 r.

Ustawa w swej treści przewiduje regulacje dotyczące:

- rozliczeń w podatku od towarów i usług za okres rozliczeniowy upływający 31 grudnia 2016 r. oraz okresy rozliczeniowe poprzedzające ten okres;
- korekt rozliczeń w podatku od towarów i usług za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczania tego podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi;
- zwrotu środków publicznych, przeznaczonych na realizację projektów finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w przypadku zmiany kwalifikowalności podatku od towarów i usług w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276-14.

Istotnym elementem ustawy jest również zagadnienie korekt rozliczeń VAT, dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego przed podjęciem rozliczenia scentralizowanego – ustawa szczegółowo odnosi się do warunków dokonywania takich korekt, zarówno od strony podatku naliczonego, jak i podatku należnego.

Ustawa reguluje także kwestie temporalne związane z rozliczeniem VAT oraz wskazuje na następstwo prawne jednostki samorządu terytorialnego (której jednostki organizacyjne rozliczały się jako odrębni podatnicy) przejmującej wszelkie przewidziane w przepisach dotyczących podatku, prawa i obowiązki jednostek organizacyjnych.

7.4. Obowiązki podatników VAT – potencjalny zakres czynności CUW

7.4.1. Uwagi wstępne

Samorządowa centralizacja VAT w istocie doprowadzi do sytuacji, w której związane z zakresem opodatkowania VAT czynności o charakterze technicznym scentralizowane zostaną w rękach niewielu osób, zatrudnionych często na jednym szczeblu aparatu organizacyjnego JST. Możliwość skoncentrowania tych czynności w rękach CUW daje ogromne szanse optymalnego wykorzystania zarówno zasobów kadrowych, jak i technicznych. Z perspektywy wykonywania czynności związanych z rozliczaniem VAT wskazać należy, że CUW jako zaplecze administracyjno-organizacyjne przejmie jedynie materialno-techniczne obowiązki podatnika VAT, jakim jest JST. W żadnym zakresie natomiast nie przejmie statusu podatnika VAT, przysługującego jednostce samorządu. W związku z powyższym w pierwszej kolejności do obowiązków CUW, jako jednostki przejmującej techniczne obowiązki podatnika VAT, niewątpliwie zaliczyć trzeba będzie techniczne aspekty prowadzenia podatkowej dokumentacji ewidencyjno-sprawozdawczej.

7.4.2. Ewidencyjne obowiązki podatników VAT

Jednym z podstawowych obowiązków wszystkich podatników podatku od towarów i usług jest obowiązek prowadzenia ewidencji podatkowej. Służy to zapewnieniu możliwości wypełniania obowiązków nałożonych przez uVAT oraz wydane do niej przepisy wykonawcze, w szczególności prawidłowego rozliczania się z podatku od towarów i usług, kontroli prawidłowości rozliczeń przez podmioty zewnętrzne oraz samych podatników. Jej podstawowym przeznaczeniem jest umożliwienie podatnikowi prawidłowego wypełniania deklaracji, składanych na podatek od towarów i usług.

Przepisy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług do obowiązku prowadzenia ewidencji odnoszą się przede wszystkim w art. 109. Przepis ten stanowi implementację art. 242 Dyrektywy VAT, zgodnie z którym każdy podatnik prowadzi ewidencję księgową w sposób wystarczająco szczegółowy do celów stosowania VAT. W praktyce podatnicy VAT prowadzą zazwyczaj dwa rodzaje ewidencji: ewidencję sprzedaży VAT (rejestr sprzedaży VAT) oraz ewidencję zakupów VAT (rejestr zakupów VAT).

Szczególny rodzaj podatnika VAT, jakim bez wątpienia pozostają organy władzy publicznej, a zatem także jednostka samorządu terytorialnego, posiada obowiązek prowadzenia ewidencji wyłącznie w zakresie, w jakim wykonuje czynności opodatkowane VAT. Uwagi wymaga fakt, że w ewidencji (tak samo zresztą jak w deklaracji podatkowej) JST uwzględnia wyłącznie te działania, w związku z podjęciem których jest podatnikiem VAT. Zatem wszelka działalność podejmowana przez JST w charakterze organu władzy publicznej (w stosunku do której znajdzie zastosowanie art. 15 ust. 6 uVAT) nie znajdzie odzwierciedlenia w ewidencji podatkowej VAT.

7.4.3. Prowadzenie ewidencji VAT

Zgodnie z regulacją art. 109 ust 3 uVAT podatnicy (z wyjątkiem podatników korzystających ze zwolnienia podmiotowego lub wykonujących tylko czynności objęte zwolnieniem przedmiotowym) są zobowiązani prowadzić ewidencję. Powinna ona zawierać przede wszystkim:

- kwoty podatku naliczonego z czynności, w stosunku do których podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego;
- dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania;
- wysokość podatku należnego;
- kwoty podatku naliczonego, obniżające kwotę podatku należnego;
- kwotę podatku podlegającą wpłacie do urzędu skarbowego lub zwrotowi z tego urzędu;
- inne dane służące do prawidłowego sporządzenia deklaracji.

Z technicznego punktu widzenia wskazać należy, że ani regulacja uVAT, ani przepisy wykonawcze nie określają formy, w jakiej ewidencja powinna być prowadzona przez podatnika. Przepisy nie określają również jakiegokolwiek jej wzoru. Wynika z powyższego, że ewidencja prowadzona może być w dowolnej formie, np. papierowej, elektronicznej, uwzględniającej w jednym zestawieniu rejestr sprzedaży, oraz rejestr zakupów, jak i oddzielającej te dane. Istotne, aby sporządzona przez podatnika ewidencja zawierała wszystkie niezbędne informacje, pozwalające mu wywiązać się z ciężących na nim obowiązków związanych z samoobliczeniem podatku. Przepisy nie wskazują też terminu, w którym sporządzić należy ewidencję. Uwzględniając jednak jej funkcjonalny charakter, trzeba również pamiętać o terminach sporządzenia deklaracji podatkowej. Z racji tego najlepiej, aby ewidencja prowadzona była na bieżąco, gdyż tylko wtedy podatnik zyskuje możliwość wypełnienia deklaracji podatkowej we właściwym czasie.

7.4.4. Sporządzanie deklaracji VAT

Na gruncie VAT zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy prawa, czyli na podstawie zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie zobowiązania podatkowego²⁸. Z powyższym łączy się jest obowiązek dokonania przez podatnika VAT tzw. samoobliczenia podatku. Oznacza to, że podatnik sam, tj. bez wezwania organu w odpowiednim terminie, powinien obliczyć oraz wpłacić na rachunek bankowy organu podatek we właściwej wysokości. Z technicznego punktu widzenia podatnik obowiązek samoobliczenia realizuje w drodze wypełnienia oraz złożenia deklaracji podatkowej. To właśnie na odpowiednim formularzu podatnik wskazuje wartość podatku (o ile taki wystąpi), który podlega wpłacie na rachunek bankowy organu podatkowego.

W polskim systemie podatkowym nie stworzono funkcjonalnej definicji deklaracji podatkowej. Można posilkować się w tej kwestii art. 3 pkt 5 O.p., zgodnie z którym przez deklaracje rozumie się również zeznania, wykazy oraz informacje, do których składania zobowiązani są podatnicy, płatnicy oraz inkasenci. Definicja ta nie oddaje jednak charakteru, jaki przypisywany jest deklaracji podatkowej. W praktyce wykształcono pogląd, zgodnie z którym deklaracja służy przekazywaniu organom podatkowym tych informacji, które są istotne z punktu widzenia rozliczeń podatkowych.

Do składania deklaracji podatkowych zobowiązani są podatnicy, o których mowa w art. 15 uVAT. W tym zakresie, podobnie zresztą jak przy analizowaniu zagadnień związanych z przedmiotem ewidencji VAT, szczególną uwagę zwrócić należy na ust. 6 wspomnianego przepisu. Otóż organów władzy publicznej nie uznaje się za podatnika VAT w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Oznacza to, że JST w deklaracji podatkowej ujmie jedynie te czynności, w odniesieniu do których posiada status podatnika VAT.

Wskazać należy także, w okolicznościach obowiązkowej centralizacji VAT, że skoro jednostka organizacyjna JST nie posiada statusu podatnika VAT, wszelkie czynności podejmowane przez jednostkę organizacyjną na gruncie VAT znajdą odzwierciedlenie w deklaracji podatkowej, składanej przez JST²⁹. W istocie zatem to JST będzie niejako składać deklarację za swoje jednostki organizacyjne.

²⁸ *Vide*: art. 21 § 1 pkt 1 O.p.

²⁹ Przykładowo, jeżeli jednostka organizacyjna JST (np. szkoła) wykonuje czynność opodatkowaną (np. wynajmuje salę sportową) – czynność ta, jako zdarzenie powodujące obowiązek w VAT, wykazana zostanie w deklaracji VAT składanej przez JST, a nie szkołę.

Podatnicy VAT zobowiązani są do składania deklaracji VAT w urzędzie skarbowym we właściwym, określonym przepisami prawa terminie. W przypadku deklaracji podstawowej – deklaracji VAT-7 – termin ten to 25 dzień miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu. W przypadku natomiast deklaracji kwartalnej – deklaracji VAT-7K – jest to 25 dzień miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale.

Aktualny wzór deklaracji opracowywany jest przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia³⁰. Deklaracja podatkowa co do zasady składa się z określonych części³¹.

Oczywiście z obowiązkiem sporządzenia deklaracji wiązać może się szereg innych czynności. Należy wspomnieć chociażby o okoliczności popełnienia błędu w sporządzanej deklaracji. W takiej sytuacji podatnik może być zobowiązany (lub może skorzystać z możliwości) do złożenia korekty deklaracji. Ze złożeniem korekty deklaracji wiąże się także obowiązek sporządzenia uzasadnienia przyczyn jej sporządzenia.

Powyższe uwagi ukazują jedynie podstawowe obowiązki podatników w zakresie rozliczania podatku VAT. Podkreślić trzeba, że to szczególne ukształtowanie współpracy w zakresie wspólnej obsługi decydować będzie o przekazaniu określonych czynności jednostce obsługującej. Warto wskazać, że optymalne ukształtowanie procedur oraz zakresu czynności powierzonych CUW powinno zmierzać do jak najbardziej kompleksowego przejęcia technicznych obowiązków JST na gruncie VAT. Należy rozważyć, czy inne, potencjalne obowiązki na gruncie VAT, obejmujące swoim zakresem np. wystawianie faktur VAT czy rejestrowanie sprzedaży przy pomocy kasy fiskalnej, również nie powinny znaleźć się w zakresie wspólnej obsługi realizowanej przez CUW.

Powyższe rozważania dotyczyły w swej istocie tego rodzaju czynności, których wykonanie potencjalnie mogłoby obciążać CUW w ramach re-

30 *Vide*: przykładowo rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług (Dz.U. poz. 914).

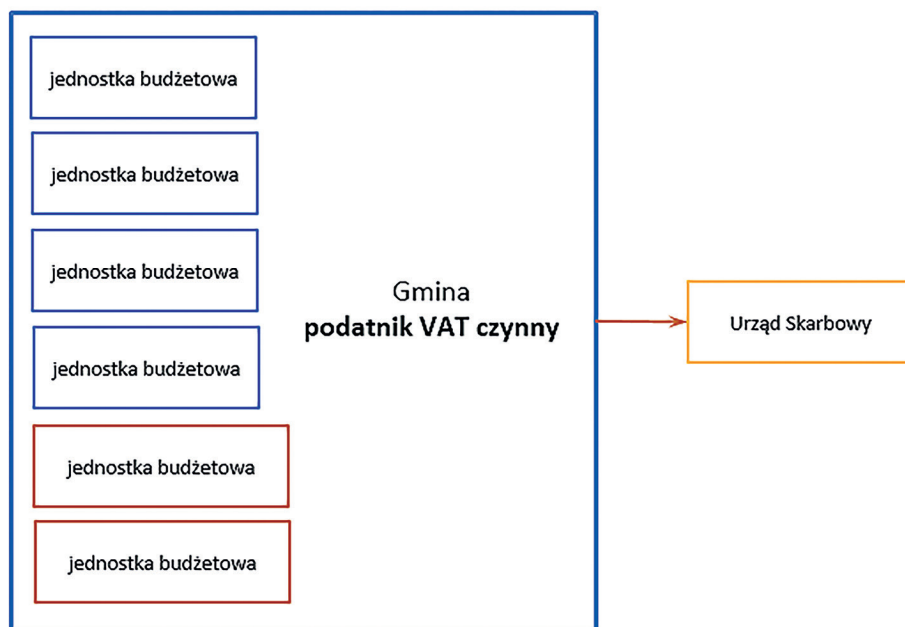
31 Dla prawidłowego wypełnienia deklaracji VAT wymaga się co do zasady podania następujących informacji: wskazanie miejsca i celu złożenia deklaracji, wskazanie danych identyfikujących podatnika, wskazanie danych służących do rozliczenia podatku należnego (zawierających informację o podstawie opodatkowania oraz kwocie podatku z podziałem na poszczególne czynności opodatkowane), wskazanie danych służących do rozliczenia podatku naliczonego (uwzględniających nabycie towarów i usług z podziałem na wartość netto i kwotę podatku naliczonego, oraz kwotę podatku naliczonego do odliczenia), wskazanie obliczenia wysokości zobowiązania podatkowego lub kwoty zwrotu, wskazanie informacji dodatkowych obejmujących przedmiotowo informację na temat dokonanych czynności objętych procedurami szczegółowymi, wskazanie informacji o załącznikach. Należy zostawić miejsce na podpis podatnika lub osoby reprezentującej podatnika. Ostatnią część deklaracji wypełnia organ podatkowy.

alizowania wspólnej obsługi w zakresie VAT. Czynności te objęły jednak wyłącznie spectrum działań obciążających JST jako podatnika VAT. Poniżej przedstawione zostaną pozostałe aspekty, potencjalnie nadające się do przejścia przez CUW w ramach wspólnej obsługi, a dotyczące technicznej organizacji funkcjonowania JST jako scentralizowanego podatnika.

7.4.5. Przykładowy schemat rozliczania VAT przez JST po centralizacji – zakres spraw mogących stanowić potencjalne obowiązki CUW na gruncie VAT

Uwzględniając tezy wyroku TSUE oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazać należy, że status podatnika VAT na gruncie uVAT posiadać będzie wyłącznie JST, zatem to JST prowadzić będzie działalność gospodarczą w rozumieniu uVAT. Jednostki organizacyjne będą z kolei realizować na gruncie VAT czynności opodatkowane, działając wyłącznie w imieniu JST. W konsekwencji działania czynione pomiędzy jednostkami (utworzonymi przez tą samą JST i powstałymi z mocy prawa oraz podporządkowanymi tej samej JST) stanowić będą – na gruncie uVAT – przejaw czynności wewnętrznych, niepodlegających opodatkowaniu VAT.

Rozliczenie VAT po scentralizowaniu kształtować będzie się w przedstawiony poniżej sposób.



Rysunek 1. Rozliczenie VAT po scentralizowaniu

Objęcie statusem podatnika VAT bezpośrednio samej JST oznacza, że wszelkie czynności opodatkowane VAT (także realizowane w imieniu JST przez jednostki) podlegać będą rozliczeniu w deklaracji VAT, składanej przez JST we właściwym organie podatkowym. W tym zakresie jednostki organizacyjne JST obowiązane są do przygotowania oraz przedłożenia w odpowiednim terminie następujących danych:

- 1) rozliczenia VAT związane z działalnością jednostek;
- 2) cząstkowe ewidencje sprzedaży VAT, w których ujmuje się wykonywane przez jednostki czynności podlegające VAT (Rejestr sprzedaży VAT);
- 3) cząstkowe ewidencje zakupów VAT, w których ujmuje się wartość towarów i usług nabywanych przez jednostki w związku z prowadzoną działalnością opodatkowaną VAT (Rejestr zakupów VAT);
- 4) miesięczne informacje, dotyczące działalności podlegającej opodatkowaniu VAT (Informację VAT – pełniącą funkcję swego rodzaju deklaracji cząstkowej VAT).

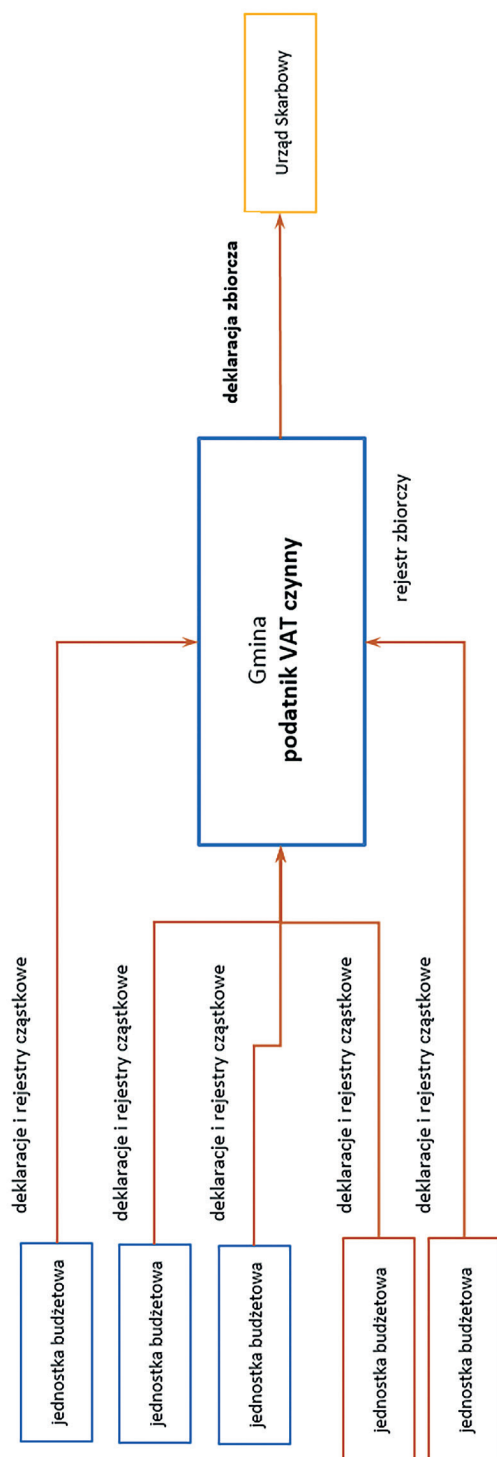
Cząstkowe ewidencje i informacje VAT sporządzone przez jednostki za poszczególne miesiące powinny trafić w stosownym terminie do urzędu JST celem opracowania deklaracji łącznej JST. Czynność tą obrazuje schemat zaprezentowany na Rysunku nr 2.

Cząstkowe ewidencje i informacje VAT, sporządzane przez poszczególne jednostki, będą zatem konsolidowane na poziomie rozliczeń JST z tytułu VAT, a dane w nich zawarte będą odzwierciedlone w składanych przez JST deklaracjach VAT.

Taki kształt scentralizowanych rozliczeń otwiera wiele pól dla funkcjonowania CUW w JST. Wystarczy wskazać, że CUW realizować może w imieniu jednostek obsługiwanych wszystkie czynności obciążające je w związku z koniecznością dostarczenia danych do sporządzenia rejestru zbiorczego oraz deklaracji zbiorczej. W tym zakresie CUW obowiązany byłby do identyfikowania czynności jednostek obsługiwanych na gruncie VAT oraz kwalifikowania ich pod względem opodatkowania VAT, a na tej podstawie, w ramach wspólnej obsługi, CUW byłby zobowiązany przygotowywać cząstkowe ewidencje sprzedaży VAT oraz cząstkowe ewidencje zakupów VAT. Wreszcie CUW odpowiedzialny byłby także za przygotowanie miesięcznej informacji, dotyczącej działalności podlegającej opodatkowaniu VAT.

Ponadto w przypadku takiego ukształtowania zakresu wspólnej obsługi, w której CUW odpowiadałby za realizowanie obowiązków VAT we wszystkich jednostkach organizacyjnych JST (w tym również w urzędzie), jego rola sprowadzałaby się w istocie do sporządzenia rejestrów zbiorczych oraz zbiorczej deklaracji całej JST.

Takie ukształtowanie wspólnej obsługi bez wątpienia mogłoby zoptymalizować działanie JST na gruncie VAT. Wystarczy wskazać chociażby na optymalne wykorzystanie kapitału ludzkiego, a także zasobów technicznych, takich jak sprzęt komputerowy wraz z niezbędnym specjalistycznym oprogramowaniem, np. księgowym, czy materiałowym biurowym.



Rysunek 2. Deklaracje VAT i rejestry po scentralizowaniu

7.4.6. Inne okoliczności podlegające ocenie przy projektowaniu optymalnego modelu funkcjonowania CUW

Powierzając CUW realizację skonsolidowanego rozliczenia VAT, należy mieć na uwadze również konieczność zapewnienia prawidłowości dystrybuowanych danych rachunkowych oraz właściwego ukształtowania upoważnień i odpowiedzialności osób realizujących czynności z ramienia CUW. W tym względzie istotne jest zachowanie reguł, określonych w szczególności przepisami u.r., u.f.p. oraz ustawą – Kodeks karny skarbowy³².

7.5. Identyfikacja czynności powierzonych CUW na gruncie VAT

7.5.1. Czynności opodatkowane VAT

Nawiązując do uwag przedstawionych w rozdziale 3 (*Zakres działania samorządowych centrów usług wspólnych*), a także zakresu czynności możliwych do przekazania CUW, określonych odpowiednio w uchwale organu stanowiącego lub porozumieniu, zawieranym pomiędzy CUW a określonego rodzaju jednostką obsługiwaną, wskazać należy na okoliczność wystąpienia po stronie CUW czynności mogących potencjalnie podlegać identyfikacji na gruncie VAT.

Opisane powyżej zagadnienie rozpatrywać trzeba w ścisłym związku ze stroną podmiotową działalności CUW. Otóż uwzględniając ustawowy katalog podmiotów mogących posiadać status jednostki obsługującej, podkreślić należy, iż w świetle przepisów uVAT, a także przedstawionych na wcześniejszym etapie niniejszego rozdziału uwag, dotyczących zagadnienia centralizacji VAT, CUW, jako jednostka zapewniająca wspólną obsługę (administracyjną, finansową czy organizacyjną), może posiadać status podatnika VAT (zarówno bowiem związek komunalny, jak i jednostka samorządu terytorialnego – a w jej ramach jednostka organizacyjna, będąca CUW – mogą posiadać status podatnika VAT).

Wykonywanie przez CUW wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej może potencjalnie podlegać, w zależności

³² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.), np. art. 9, art. 56 tejże ustawy.

od charakteru wykonywanych działań, kwalifikacji na gruncie VAT, odpowiednio jako świadczenie usług lub jako dostawa towarów. Zabieg ten wymaga jednak szczegółowej oceny konkretnego przypadku, połączonej z analizą poszczególnych pozycji klasyfikacji statystycznej, dotyczącej towarów i usług, która znajduje zastosowanie w opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług³³.

Podkreślenia wymaga, szczególnie w kontekście strukturalnego, podmiotowego ukształtowania relacji pomiędzy podmiotem obsługującym a obsługiwanym, że świadczeniem usług w powyższym rozumieniu będzie tylko taka czynność, w przypadku której istnieje bezpośredni konsument, odbiorca świadczenia, odnoszący z niego korzyść. Dopóki nie ma podmiotu, który odnosiłby lub powinien odnosić konkretne (wymierne) korzyści o charakterze majątkowym, wiążące się z danym świadczeniem, dopóty świadczenie to nie będzie świadczeniem usług w rozumieniu uVAT. Świadczenie zakłada zatem istnienie podmiotu będącego jego odbiorcą. Musi to być podmiot inny niż wykonujący usługę. Świadczenie na własną rzecz nie jest usługą, gdyż nie występuje wówczas konsument usługi. Zwraca się uwagę, że świadczenie, które nie jest konsumowane, musi pozostać poza sferą objętą opodatkowaniem VAT³⁴. W nieco innym ujęciu świadczenie usług podlega opodatkowaniu VAT tylko wtedy, gdy pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą istnieje stosunek prawny, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych³⁵. Powyższe uwagi należy odpowiednio stosować do dostawy towarów.

Poszczególne samorządowe ustawy ustrojowe, odnosząc się do problematyki działalności CUW, wskazują, że wśród podmiotów mogących prowadzić wspólną obsługę znajdują się podmioty takiego typu jak jednostka budżetowa będąca aparatem pomocniczym organu (odpowiednio urząd gminy, starostwo, urząd marszałkowski), inna jednostka organizacyjna JST powołana w tym właśnie celu, oraz, na szczeblu gminnym i powiatowym, jednostka organizacyjna związku komunalnego (odpowiednio związku międzygminnego, powiatów, powiatowo-gminnego). Status podmiotu

33 Od dnia 1 stycznia 2011 r. istnieje Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług, wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) – (Dz.U. Nr 207, poz. 1293 z późn. zm.).

34 Cf. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 143–144; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 15 marca 2012 r., sygn. I SA/Ke 93/12, CBOSA.

35 *Vide*: orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: wyrok z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-16/93 Tolsma oraz wyrok z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-174/00 Krennemer Golf.

obsługiwanego i obsługującego na gruncie VAT (a także wzajemna relacja tych podmiotów) odgrywa zasadniczą rolę w ocenie ewentualnie wykonywanych czynności pod kątem ich opodatkowania VAT.

7.5.2. Wspólna obsługa jednostek organizacyjnych JST zaliczanych do sektora finansów publicznych

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga model, w którym wspólna obsługa realizowana jest przez jednostkę organizacyjną JST będącą aparatem pomocniczym organu, oraz inną jednostkę organizacyjną. Z punktu widzenia regulacji uVAT oraz uwag wskazanych w zakresie centralizacji VAT, jednostka organizacyjna JST (a zatem zarówno aparat pomocniczy, jak i inna jednostka organizacyjna) korzysta z podmiotowości podatkowoprawnej jednostki, która ją utworzyła. CUW pozostający w strukturach organizacyjnych JST, w świetle scentralizowanego modelu rozliczeń, działać będzie jako jeden podatnik, czyli JST (odpowiednio gmina, powiat, województwo).

Realizacja wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej oraz organizacyjnej jednostek organizacyjnych JST w oparciu o model funkcjonowania CUW, zakładający powierzenie obsługi jednostce organizacyjnej JST, nie powoduje w istocie wykonywania czynności w charakterze podatnika VAT i nie podlega opodatkowaniu na gruncie tego podatku.

Pochylając się nad alternatywnym do przedstawionego powyżej modelu ukształtowania realizacji wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych JST – realizowanej przez jednostkę organizacyjną związku komunalnego – wskazać należy w istocie na podobne konkluzje. Zarówno bowiem status podatkowoprawny związku komunalnego, jak i stosunek prawny, w ramach którego jednostka obsługiwana nawiązuje relacje z jednostką obsługującą JST, pozostają analogiczne do przedstawionego powyżej. Jedynym elementem charakterystycznym dla tego typu relacji jest wyodrębnienie organizacyjne związku komunalnego oraz JST, tworzących ten związek. Z perspektywy VAT model ten w aspekcie podmiotowym zakłada realizację czynności pomiędzy dwoma odrębnymi od siebie podatnikami VAT. W tym zakresie wymaga uwagi fakt, że na gruncie VAT czynności wykonywane przez jednostki organizacyjne, powołane przez podmioty będące podatnikami VAT, będą w istocie czynnościami wykonywanymi przez tychże podatników.

Odnosząc się pokrótce do statusu prawnopodatkowego związków komunalnych w VAT, wskazać należy na przykładzie związku międzygminnego na następujące kwestie. W świetle art. 64 ust. 1 u.s.g. związek międzygminny jest tworzony przez gminy – w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Zadania publiczne wykonuje przy tym w imieniu

własnym i na własną odpowiedzialność³⁶. Posiada również osobowość prawną³⁷. Jako podmiot powołany w celu realizacji ściśle określonych w statucie zadań publicznych, w ramach ich wykonywania funkcjonuje jako organ władzy publicznej³⁸.

Biorąc pod uwagę wielokrotnie przywoływane już regulacje przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 6 uVAT, podkreślić trzeba, że związki komunalne – podobnie jak JST – nie są uznawane za podatników VAT w zakresie, w jakim realizują zadania nałożone odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane. Oczywiście zasada ta nie obowiązuje w momencie, gdy związek komunalny wykonuje czynności na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

W powyższym kontekście, w sposób analogiczny do uwag na temat powierzenia wspólnej obsługi jednostce organizacyjnej JST, wskazać należy na formalnoprawny charakter związania obu podmiotów.

Zgodnie z przepisami regulującymi funkcjonowanie CUW, w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wspólną obsługę jednostce organizacyjnej związku komunalnego powierza organ stanowiący JST w drodze uchwały. Podnieść w tym miejscu należy raz jeszcze, że związek komunalny jest podatnikiem podatku VAT w zakresie, w jakim dokonuje odpłatnych czynności na podstawie umów cywilnoprawnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że powierzenie określonego rodzaju zadania przez JST jednostce organizacyjnej związku komunalnego w drodze aktu normatywnego o charakterze wewnętrznie obowiązującym, nie ma waloru czynności cywilnoprawnej. Nie może też budzić sprzeciwu stwierdzenie, że zapewnienie przez JST wspólnej obsługi, a więc przekazanie zadań o charakterze techniczno-materialnym – niejako nawet na zewnątrz swojej struktury – służy zoptymalizowaniu pracy całego aparatu danej

36 Cf. art. 65 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. – w treści którego ustawodawca w zasadzie powiela regulację art. 2 ust. 1 u.s.g. w zakresie dotyczącym gminy. Wykonywanie zadań publicznych **w imieniu własnym** oznacza, że związek międzygminny, działając jako twór prawny odrębny od tworzących go gmin, nie działa w imieniu tych gmin, lecz jest niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań – Z. Pławecki, *Komentarz do art. 65 ustawy o samorządzie gminnym*, SIP Lex.

37 Cf. art. 65 ust. 2 u.s.g.

38 Skutkiem przeniesienia praw i obowiązków z jednego podmiotu (lub podmiotów) na drugi jest to, że podmiot, który przekazuje te zadania (gmina) wyzybywa się ich na rzecz drugiego podmiotu (związku międzygminnego). Oznacza to zarazem, że wraz z przejściem praw i obowiązków na rzecz związku międzygminnego przechodzą kompetencje z tymi prawami i obowiązkami związane, a gminy tracą prawo do wykonywania konkretnego zadania publicznego (Cf. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06, SIP Legalis).

jednostki samorządowej i związane jest bezpośrednio z wykonywaniem przez nią zadań publicznych. Z między innymi tego powodu, że wykonywanie tych zadań dokonuje się na podstawie aktu publicznoprawnego, nie można mówić o jakimkolwiek działaniu związku komunalnego w charakterze podatnika.

Ponadto, jakkolwiek oceniać charakter wykonywania wspólnej obsługi, zakwalifikowanie jej do katalogu przedmiotowego uVAT wiązać musiałoby się z identyfikacją stosunku prawnego, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych pomiędzy jednostką organizacyjną związku komunalnego, a jednostką organizacyjną JST. Związek komunalny w istocie nie otrzymuje od JST za wykonywanie czynności wspólnej obsługi zapłaty w rozumieniu uVAT, a jedynie korzysta ze środków przeznaczonych na jego wyposażenie, zapewniających funkcjonowanie związku. Wątpliwym byłoby zatem w przypadku modelu świadczenia wspólnej obsługi – zakładającego powierzenie obsługi jednostce organizacyjnej związku komunalnego – twierdzenie o istnieniu jakiegokolwiek stosunku prawnego, zakładającego realizację świadczeń wzajemnych opodatkowanych VAT.

Jedynie na marginesie warto wskazać, że struktura organizacyjna związków komunalnych, w zakresie w jakim korzysta z regulacji właściwych dla JST, na gruncie VAT postrzegana winna być w sposób analogiczny do struktury JST. Jakiegokolwiek stosunki pomiędzy związkiem komunalnym a jego jednostkami organizacyjnymi z perspektywy VAT winny być postrzegane jako niepodlegające opodatkowaniu.

7.5.3. Wspólna obsługa gminnych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych

Z treści samorządowych ustaw ustrojowych wynika, że w zakresie wspólnej obsługi, jako jednostki obsługiwane, wejść mogą również podmioty niebędące jednostką budżetową oraz zakładem budżetowym JST³⁹. Co ważne, współpraca ta, w przeciwieństwie do sytuacji opisanych w poprzednim punkcie, nie opiera się na akcie normatywnym w postaci uchwały organu stanowiącego JST, a na porozumieniu zawierającym pomiędzy dwoma podmiotami. Sytuacja ta na gruncie VAT rodzi szereg pytań w zakresie ewentualnego statusu w VAT czynności podejmowanych przez jednostki obsługujące na rzecz jednostek obsługiwanych, będących odrębnymi od JST podatnikami VAT.

39 W tym zakresie szerzej w rozdziale 4.

Pochylając się nad statusem samorządowej instytucji kultury wskazać należy, iż jej działalność regulują przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁴⁰. W myśl wskazanej ustawy formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

W kwestii trybu organizacji omawianych podmiotów wyróżnia się państwowe instytucje kultury oraz samorządowe instytucje kultury, które organizowane są przez JST. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym JST o charakterze obowiązkowym. Mówiąc o organizatorze samorządowej instytucji kultury zaznaczyć trzeba, że w jego gestii leży m.in. zapewnienie instytucji środków pieniężnych, niezbędnych do prowadzenia działalności kulturalnej, a także utrzymanie obiektów, w których ta działalność jest prowadzona.

Instytucje kultury, w odróżnieniu od jednostek organizacyjnych JST, posiadają osobowość prawną, którą uzyskują z momentem wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. W ramach istotnej dla regulacji VAT samodzielności podmiotowej określonego podmiotu wskazać należy, że z wyjątkiem sytuacji, w której dana instytucja kultury jest likwidowana, organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury. Ponadto instytucja kultury samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Co istotne, w ramach prowadzonej gospodarki finansowej instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów.

Z powyższych uwag wynika, że samorządowa instytucja kultury cechuje się wyodrębnieniem organizacyjnym oraz samodzielnością w prowadzeniu gospodarki finansowej. Owa samodzielność pozwala uznać samorządową instytucję kultury za odrębną od JST jednostkę, która posiadać może status podatnika VAT niezależnie od statusu jej organizatora.

Z punktu widzenia regulacji uVAT samorządowa osoba prawna, podobnie jak samorządowa instytucja kultury, ze względu na organizacyjne wyodrębnienie oraz samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej, winna być uznawana za odrębnego od tworzącej ją JST podatnika VAT.

Powyższe rozważania oraz regulacje poszczególnych samorządowych ustaw ustrojowych ukazują możliwość takiego ukształtowania modelu wspólnej obsługi, który polegać będzie na wykonywaniu określonego rodzaju

40 Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.).

czynności pomiędzy dwoma odrębnymi od siebie podatnikami VAT. Zagadnienia dotyczące centralizacji VAT nie znajdują tu zatem zastosowania.

Oceniając na gruncie VAT charakter czynności wykonywanych przez jednostkę obsługującą na rzecz jednostek obsługiwanych spoza struktury JST, szczególną analizą należałoby zatem objąć charakter, w jakim CUW świadczyć będzie czynności wykonywane w ramach wspólnej obsługi na rzecz zewnętrznych podmiotów w zakresie zadań opisanym w porozumieniu.

Zarówno JST, jak i związek komunalny działa w charakterze podatnika podatku VAT wyłącznie w zakresie, w jakim dokonuje odpłatnych czynności na podstawie umów cywilnoprawnych, kluczowe zatem wydaje się zidentyfikowanie charakteru prawnego porozumienia, zawieranego pomiędzy podmiotem obsługującym a obsługiwanym.

Oceniając charakter owego porozumienia trudno jest twierdzić, że miałyby ono zostać zawarte pomiędzy jednostką obsługującą a jednostką obsługiwaną w charakterze umowy cywilnoprawnej, nawiązującej w swej treści np. do umowy zlecenia. Argumentem przemawiającym za administracyjnym charakterem porozumienia jest przede wszystkim jego istota. Celem porozumienia jest przekazanie katalogu czynności mających bezpośrednio służyć wykonywaniu zadań publicznych, które mocą ustawy są zastrzeżone dla właściwości konkretnego organu administracji publicznej. Takie porozumienie nie rodzi praw i obowiązków o charakterze cywilnym, dlatego też trudno jest uznać je za umowę prawa cywilnego.

Ponadto wskazać należy, że porozumienie, o którym mowa w samorządowych ustawach ustrojowych, nie ma na celu wywołania skutków gospodarczych, a jedynie administracyjne, zapewniające możliwość realizacji zadań publicznoprawnych. Z powyższym koresponduje twierdzenie, że wyłączenie organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy z kategorii podatników, o których mowa w przepisach VAT, ma charakter wyłączenia podmiotowo-przedmiotowego. Wyłączenie to ma miejsce przy spełnieniu łącznie dwóch przesłanek:

- podmiotowej, gdyż wyłączenie odnosi się tylko do organów władzy publicznej;
- przedmiotowej, ponieważ obejmuje tylko prowadzenie czynności z zakresu władztwa publicznego.

Z drugiej strony warto też wskazać na stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który dokonując analizy zagadnienia wielokrotnie wskazywał, że dla zastosowania art. 4 (5) VI Dyrektywy konieczne jest spełnienie łącznie dwóch przesłanek – działalność musi być wykonywana przez podmiot prawa publicznego i musi być ona wykonywana w celu sprawowania władzy publicznej⁴¹. Trybunał, dokonując wykładni

41 Cf. wyroki w sprawach C-202/90 i C-288/07.

przepisów wspólnotowych w tym zakresie, szczególnie nacisk kładł jednak na element konkurencyjności działań organu. W jego ocenie działalność organu władzy publicznej, która w sposób istotny może wpływać na działania podmiotów prywatnoprawnych jako naruszająca zasady konkurencji, winna zostać opodatkowana.

Również polskie sądy administracyjne zajmują podobne stanowisko, wskazując, że wykładnia art. 15 ust. 6 uVAT pozwala przyjąć, że ustawodawca miał na względzie organ władzy publicznej korzystający z władztwa administracyjnego, a nie będący w pozycji zrównanej z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego⁴². Kryterium rozróżniającym działanie organu samorządowego w charakterze organu władzy publicznej od działania w charakterze podatnika jest zatem to, czy organ ten działa jako organ władzy, czy też zachowuje się jak przedsiębiorca.

W opisywanej sytuacji wskazać jednak należy przede wszystkim na szereg regulacji, związanych z systemem finansów publicznych, rachunkowością oraz księgowością budżetową. Otóż istnieją sytuacje, w których organ władzy publicznej nie może przekazać swoich zadań, zwłaszcza związanych ze sprawami finansowymi, podmiotom zewnętrznym, w szczególności podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych. W takiej sytuacji w obecnym stanie prawnym jedyną możliwością przekazania np. zadań związanych z księgowością jednostki należącej do sektora finansów publicznych jest zawarcie porozumienia o prowadzeniu wspólnej obsługi z CUW. Pozwala to twierdzić, że ze względu na ww. ograniczenia na rynku podobnych usług, tzw. usług outsourcingowych, nie dojdzie do zachwiania konkurencji w związku z działalnością CUW. M.in. z tego właśnie powodu CUW, zapewniając wspólną obsługę jednostkom obsługiwanym, nie będzie działał w charakterze podatnika i w związku z tym czynności te nie będą podlegały opodatkowaniu na gruncie VAT.

7.6. Podsumowanie

Z perspektywy regulacji VAT oraz centralizacji rozliczenia VAT charakterystyka oraz funkcjonalność działalności CUW zyskują istotne znaczenie. Możliwość skupienia szeregu czynności z zakresu rozliczenia VAT w jednej wyodrębnionej komórce (względnie: jednostce będącej CUW)

42 Cf. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. I FSK 953/11, CBOSA.

przyczyni się do ujednolicenia procedur związanych z wypełnieniem obowiązków JST z tytułu posiadania statusu podatnika VAT.

Mimo wielu zalet należy pamiętać jednakże o tym, że funkcjonowanie CUW na gruncie VAT wiąże się również z wieloma organizacyjno-formalnymi trudnościami, związanymi chociażby z uwzględnieniem regulacji rachunkowo-księgowych czy pracowniczych. Nie bez znaczenia pozostają także zagadnienia związane z odpowiedzialnością za wykonywane czynności, czy też z formalnym trybem przekazywania uprawnień oraz kompetencji do wykonywania określonego rodzaju zadań.

Rozdział 8

Funkcjonowanie samorządowych centrów usług wspólnych w kontekście nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych

Michał Prętnicki

8.1. Wprowadzenie

Niezależnie od znaczenia omawianych w niniejszym rozdziale zmian w P.z.p. – wynikających z ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych – dla funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych, problematyka zamówień publicznych jest ważnym elementem działalności powyższych jednostek z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, szereg zagadnień dotyczących zamówień publicznych może być objętych zakresem wspólnej obsługi, zapewnianej przez centra usług wspólnych. Po drugie, nie tylko jednostki obsługiwane przez samorządowe centrum usług wspólnych, ale też samo centrum, będąc „zamawiającym” w rozumieniu P.z.p., stosuje przepisy P.z.p., co siłą rzeczy wpływa na jego funkcjonowanie.

Wskazana wyżej nowelizacja P.z.p., służąca wdrożeniu do polskiego prawa tzw. „dyrektywy klasycznej”¹ oraz „dyrektywy sektorowej”², wprowadza wiele istotnych zmian, wpływając na zakres stosowania P.z.p., zasady udzielania zamówień, a także na sposób przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Praktyczne znaczenie

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L. 2014.94.65).

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. UE L. 2014.94.243).

powyższej nowelizacji dla działalności samorządowych centrów usług wspólnych wynika dodatkowo ze zmian dotyczących instytucji tzw. centralnego zamawiającego (*vide* nowe przepisy art.15b–15f P.z.p.). Ustawodawca, wskazując dotychczas w art. 15a P.z.p. krąg podmiotów, które mógł obsługiwać centralny zamawiający, wyraźnie ograniczał powyższe grono jednostek do zamawiających z administracji rządowej. Zmiany w P.z.p. poszerzają zaś zakres zastosowania instytucji centralnego zamawiającego, w sposób zapewniający możliwość skorzystania z powyższego rozwiązania w ramach działalności samorządu terytorialnego. Powierzenie samorządowemu centrum usług wspólnych roli centralnego zamawiającego może więc stanowić użyteczną alternatywę wobec możliwości korzystania przez samorząd terytorialny z dotychczasowej formuły tzw. zamówień wspólnych, w szczególności w zakresie przewidzianym w art. 16 ust. 4 P.z.p. Zakres działań, które „zamawiający” może powierzyć własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej (art. 15 ust. 2 P.z.p.), wedle zmian przewidzianych nowelą P.z.p., zostaje jednocześnie zdefiniowany w szerszy sposób, powtarzając w tej kwestii regulację „dyrektywy klasycznej”.

8.2. Wyzwania dla samorządowych zamawiających w świetle nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych

Osiągnięcie celów określonych w „dyrektywie klasycznej” to zadanie nie tylko dla ustawodawcy, który powinien poprawnie implementować powyższą dyrektywę, odpowiednio formułując przepisy krajowe. Wdrożenie „dyrektywy klasycznej” wymaga też właściwego zastosowania nowych rozwiązań w praktyce przez zamawiających, w tym zamawiających funkcjonujących w sferze samorządowej.

Zastosowanie zmian w zakresie zamówień publicznych w praktyce będzie stanowiło wyzwanie dla samorządowych zamawiających, przede wszystkim ze względu na nowatorski charakter wdrażanych instytucji względem dotąd przewidzianych P.z.p. Spośród rozwiązań w ramach nowelizacji P.z.p., wymagających odmiennego podejścia, przykładowo wskazać można:

- nowe zasady dotyczące kryteriów oceny ofert, wiążące się z podejściem opartym na efektywności kosztowej – wedle przepisów nowelizacji P.z.p. składnik kosztowy oferty może stanowić nie tylko cena, ale również koszt; dopuszcza się jednocześnie zastosowanie stałej ceny lub kosztu; podjęcie przez zamawiającego decyzji o wyborze kryteriów oceny ofert wymagać będzie dokładnego zbadania

- przedmiotu zamówienia pod kątem wszystkich kosztów ponoszonych w całym cyklu życia produktu, usługi lub robót budowlanych;
- obowiązkową komunikację elektroniczną między zamawiającym a wykonawcami, w szczególności elektroniczne składanie ofert;
 - wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw – czemu służyć ma wprowadzenie każdorazowego obowiązku rozważenia przez zamawiającego podziału zamówienia na części;
 - uproszczenie weryfikacji wykonawców pod względem spełniania przez nich warunków udziału w postępowaniu oraz braku występowania podstaw wykluczenia z postępowania; przejawem powyższego jest w szczególności prawo przedstawiania przez wykonawcę, wraz z ofertą, oświadczenia w formie jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia („JEDZ”), oraz prawo zamawiającego do przeprowadzenia tzw. „procedury odwróconej”, wiążącej się z nałożeniem obowiązku złożenia niezbędnych dokumentów tylko na wykonawcę, którego oferta zostanie wybrana jako najkorzystniejsza;
 - nowe wyłączenia stosowania procedur zamówień publicznych oraz nowe przesłanki trybu zamówienia z wolnej ręki (uproszczenia przy zawieraniu umów publiczno-publicznych);
 - przepisy dotyczące tzw. zamówień mieszanych, które na celu mają rozstrzygnięcie, jaki reżim będzie miał zastosowanie w przypadku złożonego przedmiotu zamówienia, co przykładowo dotyczyć może sytuacji, gdy zawierana umowa ma jednocześnie cechy zamówienia publicznego oraz koncesji;
 - obowiązek postawienia w opisie przedmiotu zamówienia wymogu zatrudnienia przez wykonawcę oraz podwykonawcę osób w oparciu o umowę o pracę, jeżeli spełnione są warunki stosunku pracy określone w art. 22 § 1 K.p.;
 - nowe zasady wykluczenia wykonawcy z postępowania, uwzględniające długą listę fakultatywnych podstaw wykluczenia, a także procedurę tzw. „samooczyszczania” wykonawcy;
 - uwarunkowanie skutecznego zastosowania wielu nowych instytucji od odpowiedniego sformułowania ogłoszenia o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
 - procedurę udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, stanowiącą nową, szczególną procedurę udzielania zamówień publicznych, zastępującą dotychczas istniejący podział na tzw. usługi priorytetowe i niepriorytetowe, obejmującą usługi, których wykaz zawiera załącznik XIV do „dyrektywy klasycznej”; procedura sprowadza się do zastosowania przy zawieraniu umów na usługi objęte ww. wykazem łagodniejszego reżimu udzielania zamówienia oraz wyższego progu unijnego (750 000 euro dla zamówień innych niż sektorowe).

8.3. Samorządowe centra usług wspólnych a centralni zamawiający

Podczas gdy wspólną obsługę³ – jako samorządowe centrum usług wspólnych – może prowadzić:

- urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego (art. 10b u.s.g.);
- starostwo powiatowe, inna jednostka organizacyjna powiatu, jednostka organizacyjna związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego (art. 6b ust. 1 u.s.p.);
- urząd marszałkowski albo inna wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna (art. 8c u.s.w.)⁴,

katalog podmiotów mogących być centralnymi zamawiającymi, zgodnie z nowelą P.z.p., określono w odmienny sposób.

Wedle art. 15b ust. 1 P.p.z., w brzmieniu wynikającym z noweli P.z.p., centralnym zamawiającym jest zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 P.z.p., prowadzący działalność w zakresie:

- 1) nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających;
- 2) udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających;
- 3) pomocniczych działań zakupowych.

P.z.p. w znowelizowanym brzmieniu określa zatem dwa warunki, pozwalające uznać daną jednostkę za centralnego zamawiającego. Pierwszym z powyższych warunków jest bycie „zamawiającym” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1–4 P.z.p. Drugi warunek to prowadzenie działalności mieszczącej się w zakresie zadań określonych w art. 15b ust. 1 pkt 1–3 P.z.p.

Nie budzi wątpliwości, iż nowo powoływane przez JST lub już funkcjonujące centrum usług wspólnych będzie mogło pełnić rolę centralnego zamawiającego, bowiem jest ono jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów u.f.p., która to jednostka jest „zamawiającym”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 P.z.p.

³ Zapewnianą przez właściwą JST.

⁴ Szerzej na temat jednostek obsługujących w rozdziale 4.

8.4. Podmioty obsługiwane przez samorządowe centra usług wspólnych a zamawiający korzystający z usług centralnych zamawiających

Wszystkie spośród wymienionych ustawami samorządowymi (tj. u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w.) jednostek, którym zapewniana może być wspólna obsługa⁵, stanowią jednostki sektora finansów publicznych, a więc są również „zamawiającym” z art. 3 ust. 1 pkt 1 P.z.p. Przepis art. 15b ust. 3 P.z.p. wskazuje, że zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 P.z.p. (a więc również „zamawiający” z art. 3 ust. 1 pkt 1 P.z.p.), mogą nabywać:

- 1) dostawy lub usługi od centralnego zamawiającego, lub
- 2) dostawy, usługi lub roboty budowlane za pomocą dynamicznych systemów zakupów, obsługiwanych przez centralnego zamawiającego, lub na podstawie umowy ramowej, zawartej przez centralnego zamawiającego.

W świetle nowych przepisów P.z.p. nie ma więc przeszkód, aby jednostka obsługiwana przez samorządowe centrum usług wspólnych, odpowiednio do jej potrzeb, korzystała ze wsparcia powyższego centrum również w zakresie zadań realizowanych przez to centrum jako centralnego zamawiającego, np. w zakresie o którym mowa w art. 15b ust. 3 pkt 2 P.z.p.

8.5. Zakres wspólnej obsługi a zakres działania centralnego zamawiającego

Zakres wspólnej obsługi, zapewnianej przez samorządowe centra usług wspólnych, został przez ustawodawcę określony w przepisach ustaw samorządowych w szeroki sposób (*vide* art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. oraz 8c u.s.w.). Spraw z zakresu zamówień publicznych nie wskazano wyraźnie w przywołanych wyżej przepisach u.s.g, u.s.p. oraz u.s.w. Posłużenie się przez ustawodawcę otwartym sformułowaniem, wedle którego centrum usług wspólnych zapewnia „wspólną obsługę, w szczególności administracyjną,

5 *Ibidem*

finansową i organizacyjną” nie wyklucza jednak możliwości powierzenia powyższemu centrum zadań z zakresu zamówień publicznych⁶.

Porównanie przepisów ustaw samorządowych w części regulującej dopuszczalny zakres działalności samorządowego centrum usług wspólnych oraz nowych przepisów P.z.p., określających zadania realizowane przez centralnego zamawiającego, pozwala uznać, że samorządowe centrum usług wspólnych może pełnić rolę centralnego zamawiającego w zakresie zadań wymienionych w art. 15b ust. 1 pkt 1–3 P.p.z., stanowiących:

- 1) nabywanie dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających;
- 2) udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających;
- 3) pomocnicze działania zakupowe – zdefiniowane w art. 15 ust. 4 P.z.p. według nowego brzmienia,

przy uwzględnieniu przewidzianego w ustawach samorządowych wyłączenia z zakresu wspólnej obsługi kompetencji kierowników jednostek, zaliczanych do sektora finansów publicznych, do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań (*vide* art. 10c ust. 1 u.s.g., art. 6c ust. 1 u.s.p. oraz 8e ust. 1 u.s.w.). W kontekście powyższego warto wskazać, że regulacja art. 15b ust. 6 P.z.p. wyraźnie rozdziela odpowiedzialność centralnych zamawiających oraz obsługiwanych przez nich zamawiających. Wedle art. 15b ust. 6 P.z.p., zamawiający ponosi odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy w zakresie części postępowania, które przeprowadza samodzielnie, w szczególności:

- 1) za udzielanie zamówień objętych dynamicznym systemem zakupów, obsługiwany przez centralnego zamawiającego;
- 2) za udzielenie zamówień na podstawie umowy ramowej, zawartej przez centralnego zamawiającego.

Na marginesie wskazać warto, że analogiczną regulację nowelizacja P.z.p. wprowadza w zakresie dotyczącym zamówień wspólnych (*vide* nowe przepisy art. 16 ust. 6–8 P.z.p.).

8.5.1. Scentralizowane działania zakupowe

Nowe przepisy P.z.p. nie zawierają pojęcia „scentralizowanych działań zakupowych”, które definiuje „dyrektywa klasyczna” (*vide* art. 2 ust. 1 pkt 14 ww. dyrektywy). Opis zadań realizowanych przez centralnego zamawiającego, w zakresie odpowiadającym „scentralizowanym dzia-

⁶ Szerzej na ten temat w rozdziale 3.

laniom zakupowym”, zdefiniowanym w „dyrektywie klasycznej”, polski ustawodawca powtórzył w art. 15b ust. 1 pkt 1 i 2 P.z.p.

Na powyższe zadania składa się:

- 1) nabywanie dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających (art. 15b ust. 1 pkt 1 P.z.p.); oraz
- 2) udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających (art. 15b ust. 1 pkt 2 P.z.p.).

Zgodnie z preambułą „dyrektywy klasycznej” (motyw 69 preambuły), w ramach scentralizowanych działań zakupowych centralni zamawiający powinni mieć możliwość działania na dwa sposoby. Po pierwsze, jako hurtownicy, kupujący, przechowujący i odsprzedający usługi lub dostawy innym zamawiającym. Po drugie, jako pośrednicy, udzielający zamówień, obsługujący dynamiczne systemy zakupów lub zawierający umowy ramowe, które zostaną wykorzystane przez innych zamawiających. Wedle art. 15b ust. 3 pkt 2 P.z.p., zamawiający mogą nabywać od centralnego zamawiającego dostawy, usługi lub roboty budowlane za pomocą dynamicznych systemów zakupów, obsługiwanych przez powyższego centralnego zamawiającego, lub na podstawie umowy ramowej, zawartej przez centralnego zamawiającego.

8.5.1.1. Umowa ramowa

Umowa ramowa zawierana jest pomiędzy jednym lub większą liczbą zamawiających (albo jednym centralnym zamawiającym) z jednym lub większą liczbą wykonawców. Celem umowy ramowej jest określenie ogólnych warunków zamówień publicznych, które mogą być (ale nie muszą) udzielane w przyszłości. Umowa ramowa powinna określać cenę oraz – odpowiednio do okoliczności – przewidywaną ilość zamawianych usług, dostaw lub robót budowlanych.

Przez umowę ramową w prawie zobowiązań rozumie się kontrakt, który określa warunki zawierania szeregu umów realizacyjnych oraz zobowiązuje do podejmowania starań w celu zawierania tych umów. Określeniem warunków zawierania umów realizacyjnych jest przy tym zarówno tryb zawierania i formy tych umów, jak i wskazania niezbędnych elementów ich treści. Umowa taka rodzi zobowiązanie starannego działania, a sankcją za niewykonanie zobowiązania jest możliwość żądania odszkodowania. W zakresie prawa zamówień publicznych umowa ramowa jest pojęciem prawnym, związane z nią oraz z umowami realizacyjnymi prawa i obowiązki oraz zasady zakończenia stosunku prawnego i rozliczeń są odmienne, w szczególności swobodę stron ograniczają przepisy ustawy. Zważyć należy, że sam fakt zawarcia umowy ramowej nie rodzi

ani po stronie zamawiającego, ani wykonawców, którzy ją zawarli, zobowiązania czy też obowiązku kontraktowania, w szczególności mimo zawarcia umowy ramowej może nigdy nie dojść do udzielenia na jej podstawie jakiegokolwiek zamówienia⁷.

W nowych przepisach P.z.p., dotyczących umowy ramowej, dopuszczono możliwość zawierania umów ramowych po przeprowadzeniu postępowania nie tylko w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem, ale również dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki.

Nowelizacja P.z.p. przewiduje, że zamawiający będzie udzielał zamówienia publicznego, którego przedmiot jest objęty umową ramową, wykonawcy, z którym zawarł umowę ramową, na warunkach określonych w umowie ramowej, albo wykonawcom, z którymi zawarł umowę ramową, stosując się do jednego z następujących sposobów:

- pierwszy sposób – zgodnie z warunkami umowy ramowej, bez ponownego zwracania się o składanie ofert, w przypadku gdy w umowie tej określono wszystkie warunki dotyczące realizacji robót budowlanych, usług lub dostaw, oraz warunki wyłonienia wykonawców będących stroną umowy ramowej, którzy zrealizują roboty budowlane, usługi lub dostawy;
- drugi sposób – zwracając się o złożenie ofert, w przypadku gdy nie wszystkie warunki realizacji robót budowlanych, usług lub dostaw, lub nie wszystkie warunki wyłonienia wykonawców, będących stroną umowy ramowej, określono w umowie ramowej;
- trzeci sposób – w odniesieniu do niektórych zamówień zgodnie z pierwszym z wyżej wymienionych sposobów, a w odniesieniu do innych zgodnie z drugim sposobem, o ile taka możliwość została przez zamawiającego przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu, w przypadku gdy umowa ramowa określa wszystkie warunki regulujące realizację robót budowlanych, usług lub dostaw.

Centralny zamawiający może zawrzeć umowę ramową, na mocy której inni zamawiający będą uprawnieni do:

- 1) ponownego przeprowadzenia postępowania konkurencyjnego wśród wykonawców objętych tą umową i dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty;
- 2) wskazania, którzy wykonawcy wśród wykonawców objętych tą umową będą realizować składane przez nich zamówienie (art. 15b ust. 5 P.z.p.).

⁷ Cf. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., sygn. V CSK 42/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 46.

8.5.1.2. Dynamiczny system zakupów

Dynamiczny system zakupów jest procesem odbywającym się elektronicznie, który ma służyć nabywaniu powszechnie dostępnych na rynku produktów, usług czy robót budowlanych. Stosownie do postanowień „dyrektywy klasycznej”, nowelizacja P.z.p. przewiduje, że dynamiczny system zakupów, jako szczególny tryb udzielania zamówienia publicznego, dokonywany będzie w oparciu o przepisy o przetargu ograniczonym (a nie, jak dotychczas, w trybie przetargu nieograniczonego), wprowadzając dodatkowe odrębności.

Wedle przepisów wynikających z nowelizacji P.z.p., zamawiający może podzielić dynamiczny system zakupów na kategorie produktów, robót budowlanych czy usług, które będą obiektywnie zdefiniowane na podstawie cech zamówień, udzielanych w ramach danej kategorii. Cechy te będą mogły obejmować odniesienie do maksymalnej dopuszczalnej wielkości późniejszych zamówień lub co do określonego obszaru geograficznego, na którym późniejsze zamówienia będą realizowane.

Jak stanowi nowa regulacja, centralny zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o ustanowieniu dynamicznego systemu zakupów, czy z obsługiwanego przez niego dynamicznego systemu zakupów mogą korzystać inni zamawiający (art. 15b ust. 4 P.z.p.).

8.5.2. Pomocnicze działania zakupowe

Zgodnie z art. 15b ust. 1 pkt 3 P.z.p. w brzmieniu nadanym nowelą P.z.p., centralny zamawiający może prowadzić działalność w zakresie tzw. „pomocniczych działań zakupowych”. Warto w tym miejscu nadmienić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 P.z.p. w nowym brzmieniu, zamawiający może powierzyć „pomocnicze działania zakupowe” własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. Wykonywanie „pomocniczych działań zakupowych” nie musi (ale może) być więc powierzone centralnemu zamawiającemu. Z art. 15 ust. 4 P.z.p. wynika, iż „pomocnicze działania zakupowe” polegają na zapewnieniu wsparcia dla działań zakupowych, w szczególności przez:

- zapewnienie infrastruktury technicznej umożliwiającej zamawiającemu udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych;
- doradztwo dotyczące przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia;
- przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia i przeprowadzanie ich w imieniu i na rzecz zamawiającego.

Katalog „pomocniczych działań zakupowych”, wynikający z art. 15b ust. 4 P.z.p., nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy posłużenie się przez ustawodawcę w treści przedmiotowego przepisu sformulowaniem „w szczególności”. Oznacza to, że także inne niż wymienione w tym przepisie zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych o podobnym charakterze mogą zostać uznane za „pomocnicze działania zakupowe”.

8.5.2.1. Zapewnienie infrastruktury technicznej

Zapewnienie infrastruktury technicznej umożliwiającej zamawiającemu udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych może istotnie wesprzeć działalność zamawiających korzystających z usług centralnego zamawiającego, zwłaszcza wobec wprowadzenia, na mocy noweli P.z.p., obowiązku komunikacji elektronicznej między zamawiającymi a wykonawcami. Komunikacja między zamawiającymi a wykonawcami, w tym składanie ofert, od 18 października 2018 r. prowadzona ma być obowiązkowo drogą elektroniczną. W przypadku centralnych zamawiających przepisy dotyczące komunikacji elektronicznej powinny być stosowane już od 18 kwietnia 2017 r. W praktyce powyższe zmiany określa się jako wprowadzenie tzw. e-zamówień. Zmiany w P.z.p., dotyczące komunikacji elektronicznej zamawiającego z wykonawcami, mające na celu wdrożenie „dyrektywy klasycznej” oraz „dyrektywy sektorowej”, obejmować mają w szczególności poniżej wymienione obszary:

- co do zasady w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w przetargu nieograniczonym, komunikacja między zamawiającym a wykonawcami, w szczególności składanie ofert, oświadczeń, w tym tzw. jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, ma odbywać się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- oferty sporządza się, pod rygorem nieważności, w postaci elektronicznej, podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub równoważnego środka, spełniającego wymagania dla tego rodzaju podpisu;
- zachowanie integralności danych oraz poufności ofert w postępowaniu ma zapewnić zamawiający;
- nowela P.z.p., podobnie jak „dyrektywa klastyczna” oraz „dyrektywa sektorowa”, dopuszcza sytuację, w której zamawiający będzie mógł odstąpić od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej przy składaniu części oferty; okoliczności te zostały uregulowane

w noweli zgodnie z brzmieniem art. 22 ust. 1 akapit drugi „dyrektywy klasycznej”;

- w noweli P.z.p. dopuszczone są szczegółowe warunki zastosowania w postępowaniu – z uwagi na wyspecjalizowany charakter zamówienia publicznego – narzędzi i urządzeń elektronicznych lub formatów plików, które nie są ogólnie dostępne;
- nowela P.z.p. wprowadza do P.z.p. upoważnienie do wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia, określającego wymagania techniczne i organizacyjne, stosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia, oraz sposób sporządzania i przechowywania dokumentów elektronicznych, a także sposób i tryb ich przekazywania, udostępniania i usuwania.

Zmiany dotyczące e-zamówień będą wyzwaniem dla samorządowych zamawiających nie tylko ze względu na koszty wdrożenia odpowiednich rozwiązań informatycznych, ale też przez konieczność zabezpieczenia dokumentów elektronicznych oraz udostępniania ich wykonawcom zgodnie z przepisami „dyrektywy klasycznej”. Narzędzia i urządzenia wykorzystywane do celów komunikacji elektronicznej, jak również ich właściwości techniczne będą musiały być niedyskryminujące, ogólnie dostępne i interoperacyjne z rozwiązaniami będącymi w powszechnym użyciu. Dodatkowo istotnym jest, aby ww. narzędzia i urządzenia nie ograniczały dostępu wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia.

8.5.2.2. Doradztwo dotyczące przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia

Konieczność pełnego wdrożenia przez samorządowych zamawiających rozwiązań wynikających z noweli P.z.p. oraz „dyrektywy klasycznej” sprawia, iż doradztwo dotyczące przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia (art. 15 ust. 4 pkt 2 P.z.p.) może być cenną formą wsparcia zapewnianego przez centrum usług wspólnych, realizującego zadania centralnego zamawiającego. W przeciwieństwie do przygotowania i prowadzenia konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia (o którym to wsparciu mowa w art. 15 ust. 4 pkt 3 P.z.p.), doradztwo, wskazane w art. 15 ust. 4 pkt 2 P.z.p., może także wesprzeć działalność jednostek w zakresie zamówień publicznych w sposób bardziej systemowy. Biorąc pod uwagę zmiany wynikające z noweli P.z.p., godnym rozważenia może być zapewnienie przedmiotowego doradztwa przykładowo w następujących obszarach:

- przygotowanie wzorów specyfikacji istotnych warunków zamówienia na potrzeby postępowań dotyczących konkretnych rodzajów dostaw, usług lub robót budowlanych, lub opracowanie poszczególnych postanowień do wykorzystania w takich specyfikacjach – wsparcie w tym obszarze będzie szczególnie istotne ze względu na uzależnienie możliwości wykorzystania wielu instytucji przewidzianych nowelą P.z.p. od odpowiedniego sformułowania siwz⁸;
- opracowanie wzorów umów w sprawie zamówień publicznych;
- opracowanie wytycznych dotyczących przygotowania siwz w zakresie kwestii takich jak: stosowanie kryteriów oceny ofert (nowela P.z.p. zawiera ich całkowicie nową koncepcję), fakultatywne podstawy wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia (których brak ujęcia w ogłoszeniu o zamówieniu lub siwz uniemożliwi wykluczenie wykonawcy na ich podstawie), warunki zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego (katalog sytuacji, w których zmiana umowy jest dopuszczalna, ulega rozszerzeniu na mocy nowych przepisów), wykorzystania tzw. „procedury odwróconej” (aby skorzystanie z powyższego uproszczenia było możliwe, konieczne jest zastrzeżenie takiego prawa w siwz);
- przygotowanie i prowadzenie dialogu technicznego na rzecz innych zamawiających – instytucja dialogu technicznego, funkcjonująca w P.z.p. od 20 lutego 2013 r., zostaje poszerzona w noweli P.p.z. o dodatkowe rozwiązania;
- monitorowanie stanowisk, komunikatów i opinii publikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych na jego stronie internetowej;
- doradztwo prawne w zakresie prawa zamówień publicznych oraz działalność szkoleniowa w powyższym zakresie;
- występowania do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wydanie opinii z zakresu prawa zamówień publicznych – nowela P.z.p. reguluje procedurę związaną z występowaniem o taką opinię.

8.5.2.3. Przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia i przeprowadzanie ich, w imieniu i na rzecz zamawiającego

Przedmiotowe zadania, wynikające z art. 15 ust. 4 pkt 2 P.z.p., odpowiadają dotychczasowemu zakresowi zadań, które „zamawiający” mógł powierzyć własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej (art. 15 ust. 2 P.z.p. w brzmieniu poprzedzającym wprowadzenie zmian wynikających z noweli P.z.p.). W toku przygotowywania postępowań o udzielenie

8 Specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

nie zamówienia, pomoc centralnego zamawiającego może być szczególnie cenna przy czynnościach takich jak:

- 1) ustalanie wartości zamówienia;
- 2) sporządzanie opisu przedmiotu zamówienia;
- 3) przygotowanie opisu sposobu oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Praktyka pokazuje, że zgodność powyższych czynności z P.z.p. jest istotna, bowiem czynności te mogą wpływać na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji, naruszenie przepisów P.z.p. w przedmiotowym zakresie powodować może między innymi unieważnienie umowy w sprawie zamówienia publicznego, na podstawie art. 146 ust. 6 P.z.p.

Zmiany, wynikające z przepisów noweli P.z.p., przemawiają też za skorzystaniem z profesjonalnego doradztwa (które dostarczyć może centralny zamawiający) przy czynnościach takich jak: opracowanie koncepcji kryteriów oceny ofert czy też rozstrzygnięcie, które spośród fakultatywnych podstaw wykluczenia wykonawcy z postępowania warto uwzględnić w siwz.

Praktyczne problemy, pojawiające się w toku postępowania o udzielenie zamówienia, wskazują na celowość skorzystania z usług centralnego zamawiającego także w obszarze dotyczącym np.:

- 1) treści i publikacji ogłoszeń o zamówieniu oraz siwz;
- 2) opracowaniu odpowiedzi na wnioski wykonawców o wyjaśnienie treści siwz;
- 3) publikacji zmian ogłoszenia o zamówieniu;
- 4) oceny podstaw odrzucenia ofert lub wykluczenia wykonawcy z postępowania;
- 5) oceny zasadności wezwania wykonawców do uzupełnienia dokumentów składanych wraz z ofertą;
- 6) badania podstaw ewentualnego unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia;
- 7) wyboru oferty najkorzystniejszej.

8.6. Centralni zamawiający a udzielanie zamówień wspólnych

Powierzenie samorządowemu centrum usług wspólnych roli centralnego zamawiającego nie jest jedyną formą agregacji działań samorządowych zamawiających. Innym rozwiązaniem może być udzielanie tzw. zamówień wspólnych, w zakresie przewidzianym dotąd art. 16 P.z.p. Warto

zaznaczyć, iż dotychczasowa regulacja P.z.p., dotycząca udzielania zamówień wspólnych (art. 16 P.z.p.), uwzględniała funkcjonowanie ww. instytucji w ramach działalności samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 4 P.z.p., organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wyznaczyć spośród podległych samorządowych jednostek organizacyjnych jednostkę organizacyjną właściwą do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek.

W myśl zmian, przewidzianych nowelizacją P.z.p., dotyczących udzielania zamówień wspólnych, jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia jest prowadzone w całości w imieniu i na rzecz więcej niż jednego zamawiającego, wszyscy zamawiający ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy (nowy art. 16 ust. 6 zd. 1 P.z.p.). Odpowiedzialność powstaje również w przypadku, gdy jeden z zamawiających prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia, występując we własnym imieniu i w imieniu pozostałych zamawiających (nowy art. 16 ust. 6 zd. 2 P.z.p.). Jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia nie jest prowadzone w całości w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających, każdy zamawiający ponosi odpowiedzialność za wypełnienie swoich obowiązków wynikających z ustawy, w zakresie części postępowania, które prowadzi w swoim imieniu i na swoją rzecz (nowy art. 16 ust. 7 P.z.p.). Wszyscy zamawiający ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy, w części postępowania, która jest prowadzona w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających (nowy art. 16 ust. 8 P.z.p.).

W ramach porównania instytucji centralnego zamawiającego oraz instytucji tzw. zamówień wspólnych wskazać można, iż oba powyższe rozwiązania nie są tożsame.

Na uwagę zasługuje fakt, iż udzielanie zamówień wspólnych, w przeciwieństwie do bardziej zinstytucjonalizowanego wsparcia ze strony centralnego zamawiającego, ma charakter okazyjny (sporadyczny), co potwierdza również „dyrektywa klasyczna” (*vide* motyw 71 preambuły „dyrektywy klasycznej”). Pomimo że „dyrektywa klasyczna” wzmocniła przepisy dotyczące centralnych zamawiających, nie powinno to stać na przeszkodzie okazjonalnemu wspólnemu udzielaniu zamówień, wręcz przeciwnie – wspólne udzielanie zamówień może cały czas odgrywać istotną rolę⁹.

Dodatkowo, nabywanie dostaw, usług lub robót budowlanych od centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez centralnego zamawiającego jest zwolnione od zastosowania P.z.p. (art. 4 pkt 11

9 M. Olejarz. *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2014, s. 63.

P.z.p.). W świetle przepisów „dyrektywy klastycznej” instytucje zamawiające mogą, bez stosowania procedur przewidzianych dyrektywą, udzielić centralnym zamawiającym zamówienia publicznego na usługi w zakresie realizacji scentralizowanych działań zakupowych, a takie zamówienia mogą również obejmować realizację pomocniczych działań zakupowych¹⁰.

8.7. Przykłady działalności centralnych zamawiających w administracji rządowej

Prezes Rady Ministrów, na mocy zarządzenia nr 16 z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, centralnym zamawiającym wyznaczył Centrum Usług Wspólnych¹¹.

Centrum Usług Wspólnych jest instytucją gospodarki budżetowej, powstałą z przekształcenia w drodze sukcesji generalnej Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie u.f.p. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 181, poz. 1217)¹².

Centrum działa na podstawie:

- zarządzenia Nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadanie statutu, ze zmianami;
- zarządzenia Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, ze zmianami¹³.

10 M. Olejarz, *op. cit.*, s. 62–63.

11 www.bip.cuw.gov.pl

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

Przedmiotem działalności podstawowej Centrum Usług Wspólnych jest między innymi prowadzenie (wspólnych lub centralnych) zamówień publicznych zgodnie z ustawą P.z.p.¹⁴

Centrum Usług Wspólnych, jako centralny zamawiający, posiada kompetencję do:

- przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych;
- udzielania zamówień publicznych;
- zawierania umów ramowych
- na potrzeby jednostek administracji rządowej¹⁵.

Przykładowo, zamówienia centralne udzielane przez Centrum w 2013 r. obejmowały:

- dostawę komputerów osobistych, stacjonarnych i przenośnych, oraz tabletów;
- dostawę energii elektrycznej;
- dostawę samochodów osobistych;
- dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej;
- usługi telefonii stacjonarnej;
- usługi kurierskie w zakresie przesyłek krajowych¹⁶.

Centrum Usług Wspólnych może wykonywać czynności również w zakresie nieobjętym przepisami zarządzenia, na podstawie którego je wskazano, na zasadach określonych odrębnymi porozumieniami i na mocy udzielonych pełnomocnictw¹⁷.

8.8. Tworzenie centralnego zamawiającego

Zgodnie z przepisem art. 15c P.z.p. w brzmieniu nadanym nowelą P.z.p., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały:

- wskazać albo powołać podmiot wykonujący zadania centralnego zamawiającego, albo określić sposób powoływania takich podmiotów;
- określić zakres działania tych podmiotów;
- oznaczyć zamawiających obowiązanych do nabywania określonych rodzajów zamówień od centralnego zamawiającego, udzielania za-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

mówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego, lub objętych dynamicznym systemem zakupów, obsługiwany przez centralnego zamawiającego;

- określić sposób współdziałania z centralnym zamawiającym,

mając na względzie zapewnienie większej efektywności, profesjonalizacji udzielania zamówień oraz zwiększenie konkurencji.

W praktyce można zadać pytanie:

- czy organ stanowiący JST powinien podjąć odrębną uchwałę na podstawie art. 15c P.z.p., dotyczącą wskazania albo powołania centralnego zamawiającego, oraz odrębną uchwałę, określającą jednostki obsługujące oraz jednostki obsługiwane, na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g, art. 6b ust. 2 u.s.p. albo w art. 8d ust. 2 u.s.w.¹⁸, czy też
- możliwe jest podjęcie jednej uchwały w obu powyższych sprawach.

Poprawność pierwszego ze wskazanych wyżej rozwiązań nie budzi wątpliwości. Nie ma też wyraźnych przeciwwskazań, aby w obu przedmiotowych sprawach podjęta została jedna uchwała, w szczególności jeśli zadania centralnego zamawiającego nie będą wykraczać poza dopuszczalną działalność jednostki obsługującej.

Przy podejmowaniu decyzji o powierzeniu danej jednostce zadań centralnego zamawiającego, JST w praktyce rozstrzygnąć będzie musiała między innymi poniższe kwestie:

- czy centralnym zamawiającym ma być nowo powołana jednostka sektora finansów publicznych, czy też należy wskazać, że zadania centralnego zamawiającego wykonywać ma jednostka już istniejąca, np. funkcjonujące już samorządowe centrum usług wspólnych; oba wskazane wyżej rozwiązania są prawnie dopuszczalne, wybór jednego z nich uzależniony będzie natomiast od charakterystyki oraz konkretnych potrzeb danej JST; drugi spośród powyższych wariantów został zastosowany w praktyce – przywołany wcześniej przykład Centrum Usług Wspólnych, obsługującego jednostki administracji rządowej, wskazuje, iż powyższej jednostce dopiero po pewnym czasie powierzono zadania centralnego zamawiającego;
- czy centralny zamawiający ma być jednostką odrębną od centrum usług wspólnych, czy też zadania centralnego zamawiającego wykonywać ma centrum usług wspólnych;
- jaki ma być zakres działania centralnego zamawiającego – w świetle zmian P.z.p. nie ma przeciwwskazań, aby wsparcie centralnego zamawiającego dotyczyło wyłącznie „scentralizowanych działań

18 Szerzej na temat tej uchwały w rozdziale 5.

- zakupowych” lub wyłącznie niektórych spośród „pomocniczych działań zakupowych”;
- jak ma być finansowana działalność centralnego zamawiającego – w przypadku, gdy „zamawiający” korzystający ze wsparcia centralnego zamawiającego będą mieć podmiotowość prawną (np. samorządowa instytucja kultury), podstawą świadczenia przez centralnego zamawiającego odpłatnych usług na rzecz ww. zamawiającego powinna być stosowna umowa lub porozumienie;
 - jak zorganizować współpracę centralnego zamawiającego oraz obsługiwanych przez niego zamawiających, w tym sformułować odpowiednie procedury (np. regulamin udzielania zamówień publicznych).

8.9. Korzyści związane z działalnością centralnych zamawiających oraz wspólnymi zamówieniami

Na korzyści związane z łączeniem przez zamawiających sił w ramach działań zakupowych wskazuje się w preambule „dyrektywy klastycznej” – zgodnie z motywem 58 ww. preambuły, cyt.: *„Na unijnych rynkach zamówień publicznych rodzi się silna tendencja do agregacji zapotrzebowania przez publicznych nabywców w celu uzyskania ekonomii skali, w tym niższych cen i kosztów transakcyjnych, oraz w celu poprawy i profesjonalizacji zarządzania zamówieniami.”* Udzielenie zamówienia wykonawcy po niższych cenach i przy niższych kosztach prowadzenia postępowania zapewnić mogą zarówno wcześniej opisane „scentralizowane działania zakupowe”, realizowane przez centralnego zamawiającego, jak i formuła wspólnych zamówień (art. 16 P.z.p.). Na zalety formuły wspólnych zamówień publicznych, w tym relatywnie niewielkie sformalizowanie zasad tworzenia grupy zakupowej, wskazuje się w literaturze¹⁹. Zwiększenie profesjonalizmu przy udzielaniu zamówień publicznych w praktyce możliwe może być dzięki zdefiniowanym powyżej „pomocniczym działaniom zakupowym”, sprowadzającym się np. do fachowego doradztwa przy planowaniu i prowadzeniu procedur zamówieniowych.

¹⁹ P. Kołodziejczak, *Poradnik Komunalnika*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 6.

Poza możliwością uzyskania korzystniejszych cen ze względu na wielkość zamówienia, jako korzyści agregacji działań zamawiających wskazać należy również:

- uproszczenie postępowań²⁰ – powyższe może się przejawiać przykładowo w prowadzeniu przez centralnego zamawiającego jednego postępowania o zawarcie umowy ramowej (w wykonaniu zamówień której będzie mogła udzielać grupa np. dziesięciu zamawiających samorządowych) w miejsce prowadzenia przez każdego z tych zamawiających w sumie dziesięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego;
- zwiększoną kontrolę nad procesem zakupowym i postanowieniami kontraktu, co eliminuje ryzyko związane z niską jakością produktów czy niekorzystnymi dla instytucji zamawiającej postanowieniami umownymi²¹ – osiągnięcie tej korzyści może być możliwe dzięki wypracowaniu, w ramach fachowego doradztwa, optymalnych dla grupy zamawiających postanowień siwz na poszczególne rodzaje zamówienia (i stworzenia w tym zakresie stosownych wzorów) lub przygotowania wzorów umów;
- możliwość osiągnięcia określonych celów systemu zamówień publicznych²² – celami takimi mogą być aspekty społeczne, innowacyjne lub środowiskowe, towarzyszące zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych.

8.10. Podsumowanie

Omówione w niniejszym rozdziale zmiany w P.z.p., przewidziane ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, wskazują na dodatkowe rozwiązania prawne pozwalające JST wesprzeć działalność podmiotów obsługiwanych przy zagadnieniach związanych z udzielaniem jak i organizowaniem procesu udzielania zamówień publicznych. Powyższe rozwiązania uzupełniają regulację ustaw samorządowych dotyczącą wspólnej obsługi.

20 W. Hartung, M. Bałtaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 454.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

Za dostarczeniem podmiotom obsługiwanym wsparcia w obszarze dotyczących zamówień publicznych przemawia dodatkowo duży zakres zmian w P.z.p., wynikający z powyższej nowelizacji. W praktyce podjęcie przez JST decyzji co do ostatecznego kształtu obsługi w zakresie zamówień publicznych zależeć będzie od wielkości JST oraz potrzeb poszczególnych podmiotów obsługiwanym, w tym skali i rodzaju planowanych przez nie w poszczególnych latach zakupów, jak również wiedzy i doświadczenia pracowników samorządowych zaangażowanych w proces udzielania zamówień publicznych.

Rozdział 9

Funkcjonowanie samorządów centrów usług wspólnych w kontekście działania zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz centrów administracyjnych

Adrian Misiejko

9.1. Wprowadzenie

Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej (dalej jako *z.o.e.a.*) umożliwiają organom prowadzącym wspólną obsługę szkół oraz placówek (określonych w art. 5 ust. 9 u.s.o.). Wśród podmiotów upoważnionych do tworzenia *z.o.e.a.* (np. celem optymalizacji kosztów obsługi) były jednostki samorządu terytorialnego, działające przez swoje organy stanowiące. Ustawy szczególne przewidywały ponadto możliwość tworzenia centrów administracyjnych, które były powoływane celem obsługi placówek oświatowo-wychowawczych i placówek wsparcia dziennego. Sytuacja prawna w tym zakresie została jednak zasadniczo zmieniona przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Wprowadziła ona możliwość zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, o której mówią ustawy samorządowe: art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz 8b–8f u.s.w. (tzw. centra usług wspólnych)¹. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego zostały pozbawione możliwości tworzenia nowych *z.o.e.a.* lub prowadzenia wspólnej obsługi na dotychczasowych zasadach.

W niniejszym rozdziale została dokonana analiza przepisów odnoszących się do funkcjonowania obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, w kontekście nowych regulacji, związanych ze wspólną obsługą. W szczególności zostały omówione zagadnienia związane

¹ W dalszej części rozdziału, używając pojęcia „ustaw samorządowych”, autor będzie odnosił się właśnie do trzech przedmiotowych ustaw.

z „przekształceniem” *z.o.e.a.* oraz centrów administracyjnych w jednostki prowadzące obsługę wspólną na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustaw samorządowych.

9.2. Zespół obsługi ekonomiczno-administracyjnej

Z.o.e.a. jest jednostką organizacją nieposiadającą osobowości prawnej (w rozumieniu prawa cywilnego), gdyż ustawodawca nie przyznał mu osobowości prawnej przepisem szczególnym. Należy uznać go za jednostkę budżetową². Oznacza to stosowanie wobec niej wprost przepisów *u.f.p.*, odnoszących się do jednostek budżetowych, w zakresie nieuregulowanym w *u.s.o.* Możliwość tworzenia *z.o.e.a.* istnieje od 1 stycznia 1996, kiedy to weszła w życie nowelizacja *u.s.o.*³. Zasadne wydaje się stwierdzenie, iż celem wprowadzenia tej instytucji było umożliwienie racjonalizacji wydatków związanych z bieżącą obsługą jednostek pewnego rodzaju⁴. Jest to więc cel zbliżony do uzasadnienia wprowadzenia nowych przepisów o wspólnej obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Celem *z.o.e.a.* jest wykonywanie wymienionych w art. 5 ust. 7 *u.s.o.* zadań organu prowadzącego szkołę. Zgodnie ze wskazanym przepisem, do zadań organu prowadzącego należą w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej oraz finansowej – w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2–6 *u.r.* – i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

2 W. Lachiewicz, *Przekształcenie zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół w Centrum Usług Wspólnych*, SIP Legalis 2015.

3 Art. 1 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 101, poz. 504).

4 Cf. Z. Czepelak, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, „Ekspertyzy NIST” 2015, nr 4, dostępne na stronach internetowych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego: www.nist.gov.pl.

- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych⁵.

Mimo otwartego katalogu zadań organu prowadzącego szkołę, judykatura wskazywała na ograniczenia dotyczące działalności *z.o.e.a.* Przykładowo, w orzecznictwie pojawiły się tezy stwierdzające m.in., iż niedopuszczalne jest upoważnienie dyrektora *z.o.e.a.* do wydawania decyzji w zakresie dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika⁶ czy też załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym⁷. Podkreślano także ograniczony zakres zadań, które zostały nałożone na *z.o.e.a.*⁸.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 9a ust. 2, w zw. z ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹, także wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna żłobków, klubów dziecięcych i ich zespołów prowadzonych przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogła być zorganizowana przez *z.o.e.a.*

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, art. 5 ust. 9 u.s.o. stanowi, iż enumeratywnie wymienione rodzaje organów prowadzących szkoły lub placówki¹⁰ mają dwie możliwości łączonej obsługi szkół i placówek – albo poprzez tzw. zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej, albo poprzez zorganizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym, obecnie jednostki samorządu terytorialnego zostały pozbawione możliwości tworzenia *z.o.e.a.* oraz organizowania wspólnej obsługi na podstawie art. 5 ust. 9 u.s.o. (działania te umożliwiał im art. 5 ust. 9 u.s.o. w poprzednim brzmieniu). Podobnie jednostki samorządu terytorialnego utraciły możliwość powoływania *z.o.e.a.* celem obsługi żłobków lub klubów dziecięcych. Jest to efekt wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

5 Cf. art. 5 ust. 7 u.s.o.

6 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., sygn. IV SA/GI 1311/13, CBOSA.

7 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/GI 876/13, CBOSA.

8 *Ibidem*.

9 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 157) [dalej: „u.o.d.w.”].

10 Do wspomnianych organów należą: osoby fizyczne, osoby prawne oraz ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, środowiska, a także Minister Sprawiedliwości i Minister Obrony Narodowej.

Przedmiotowa ustawa stanowi w przedmiocie *z.o.e.a.* przede wszystkim w dwóch jednostkach redakcyjnych. Po pierwsze, w art. 11 ustaliła aktualne brzmienie art. 5 ust. 9 u.s.o. Natomiast art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. stanowi, iż jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek mogą działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Oznacza to, iż ustawodawca nie określił wprost, czy do dotychczas powołanych *z.o.e.a.* mogą mieć zastosowanie nowe przepisy ustaw samorządowych (np. poprzez uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o reorganizacji dotychczas istniejącego *z.o.e.a.*). Nie stanowi o tym również treść znowelizowanego art. 5 ust. 9 u.s.o. Należy również zauważyć, iż ustawodawca nie sprecyzował, jakie skutki wiążą się z upływem 12-miesięcznego terminu przy jednoczesnym braku działań dostosowujących ze strony gminy. Możliwe są przynajmniej dwie odpowiedzi na przedmiotowe pytanie. Zgodnie z jednym z poglądów, skutkiem upływu terminu jest utrata bytu prawnego przez *z.o.e.a.* (czego skutkiem, zdaniem autora, byłoby m.in. wygaśnięcie stosunków pracy z pracownikami *z.o.e.a.*)¹¹. Drugi pogląd akcentuje natomiast brak przepisów, które wprost stwierdzałyby utratę bytu prawnego przez *z.o.e.a.* z końcem 12-miesięcznego terminu. Zgodnie z tym poglądem, *z.o.e.a.* zostaną pozbawione prawnej podstawy swego funkcjonowania. Do tego terminu jednostka samorządu terytorialnego powinna przeprowadzić ich likwidację. Zaniechanie tego działania powodowałoby m.in., iż wydatkowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego środków na działalność takiej jednostki będzie mogło skutkować odpowiedzialnością za naruszenie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby określone w ustawie¹².

11 W. Lachiewicz, *op. cit.*

12 Art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 168) stanowi, iż naruszeniem sektora finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

9.3. „Przekształcenie” zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej

Wobec faktu, iż *z.o.e.a.* powinny zakończyć funkcjonowanie na dotychczasowych zasadach przed dniem 31 grudnia 2016 r., konieczne jest rozważenie kwestii dopuszczalności ich dalszego istnienia po tej dacie. Ustawodawca nie ustanowił bowiem przepisów formułujących zasady dostosowania dotychczasowych *z.o.e.a.* do podstaw prawnych, wynikających ze znowelizowanych ustaw samorządowych. Nie wykluczył również wprost takiego rozwiązania. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy reorganizację *z.o.e.a.* w jednostkę obsługującą (w rozumieniu ustaw samorządowych) należy traktować jako przekształcenie (a jeżeli tak, to czy jest ono prawnie dopuszczalne), a także w jaki sposób można go dokonać¹³. Należy dodatkowo zaznaczyć, iż projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy przewidywał, iż dostosowanie istniejących *z.o.e.a.* będzie możliwe¹⁴. Jednakże, w trakcie prac legislacyjnych, brzmienie projektowane art. 48 zostało zmienione¹⁵.

W związku z powyższym należy rozważyć cztery sposoby dostosowania *z.o.e.a.* do nowych przepisów, regulujących prowadzenie wspólnej obsługi:

- 1) przekształcenie *z.o.e.a.* w podmiot określony jako jednostka obsługująca;
- 2) reorganizacja *z.o.e.a.* w „zwykłą” jednostkę budżetową (określoną następnie jako jednostka obsługująca);
- 3) likwidacja *z.o.e.a.* i powołanie nowej jednostki budżetowej (określonej następnie jako jednostka obsługująca);
- 4) połączenie *z.o.e.a.* z inną jednostką budżetową (określoną jako jednostka obsługująca)

13 Cf. W. Lachiewicz, *op. cit.*; Interpelacja nr 2681 zgłoszona przez posła Dariusza Starzyckiego do Ministra Finansów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

14 Cf. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2656, dostępne na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

15 W pierwotnym brzmieniu art. 48 ust. 1 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw miał stanowić, iż „jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 12, w brzmieniu dotychczasowym, stają się jednostkami obsługującymi w rozumieniu art. 10b ust. 1, art. 6b ust. 1 i art. 8d ust. 1 ustaw zmienianych – odpowiednio w art. 1, art. 21 i art. 22 – w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

9.3.1. Analiza dopuszczalności przekształcenia z.o.e.a.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia, w praktyce pojawiła się wątpliwość, czy dostosowanie z.o.e.a. do nowych przepisów dotyczących wspólnej obsługi poprzez jego przekształcenie jest dopuszczalne¹⁶. Przyjmując, iż z.o.e.a. są jednostkami budżetowymi, w sprawie przekształcenia zastosowanie mają przepisy u.f.p. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.f., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. Ustawodawca nie przewidział zatem regulacji dotyczących przekształcania jednostek budżetowych¹⁷. Nie można uznać tego za niezamierzoną lukę prawną, gdyż poprzednio obowiązująca ustawa o finansach publicznych przewidywała przekształcanie takich jednostek¹⁸. Co więcej, w przypadku samorządowych zakładów budżetowych u.f.p. nadal stanowi o możliwości przekształcania tych podmiotów w inną formę organizacyjno-prawną¹⁹, co znajduje normatywne rozwinięcie w ustawie o gospodarce komunalnej²⁰. Skoro więc, zgodnie z zasadą legalizmu, organy administracji publicznej mogą podejmować działania tylko na podstawie i w granicach prawa, niedopuszczalne byłoby przekształcenie z.o.e.a. w inną formę organizacyjno-prawną. Takie stanowisko prezentuje również Ministerstwo Finansów²¹.

16 Interpelacja nr 2681, zgłoszona przez Dariusza Starzyckiego do Ministra Finansów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

17 L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 12 ustawy*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Lex.

18 Art. 25 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

19 Art. 16 ust. 1 u.f.p.

20 Art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 573).

21 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 2681 w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

9.3.2. Analiza dopuszczalności reorganizacji z.o.e.a. w „zwykłą” jednostkę budżetową

Obok przedstawionego stanowiska warto przywołać pogląd o możliwości utrzymania bytu prawnego istniejącego już z.o.e.a., bez konieczności „przekształcenia” *sensu stricto*²². Na gruncie polskiego prawa administracyjnego nie obowiązuje prawna definicja przekształceń organizacyjno-prawnych. Można przyjąć, iż pojęcie przekształcenia organizacyjno-prawnego zawiera w sobie zarówno przekształcenia w ramach formy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (o ile są dopuszczalne na podstawie przepisów je regulujących), jak i przekształcenie jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w osobę prawną. Przedmiotowa kwestia dotyczy natomiast wyspecjalizowanej jednostki budżetowej (z.o.e.a.), która wskutek uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego miałaby stać się „zwykłą” (tj. opartą wyłącznie o ogólne przepisy u.f.p.) jednostką budżetową.

Jak już zaznaczono, wspólna obsługa gminnych jednostek obsługiwanych może być prowadzona przez urząd gminy, inne jednostki organizacyjne gminy, związek międzygminny, związek powiatowo-gminny, jednostkę organizacyjną związku międzygminnego albo jednostkę organizacyjną związku powiatowo-gminnego²³. Niedopuszczalne byłoby przekształcenie z.o.e.a. w inną niż jednostka budżetowa formę organizacyjno-prawną. Jednakże, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, możliwe jest prowadzenie wspólnej obsługi przez jednostkę organizacyjną gminy, która nie posiada osobowości prawnej (a więc także przez gminną jednostkę budżetową). Mając na uwadze powyższe, należy rozstrzygnąć, czy dopuszczalne jest określanie z.o.e.a. jako jednostki obsługującej, oraz ewentualne dokonanie zmian w statucie istniejącej z.o.e.a., które dostosowywałyby go do obecnie obowiązujących przepisów²⁴. W obowiązującym stanie prawnym z.o.e.a. funkcjonują bowiem na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., a wskazaną podstawę utracą z końcem 2016 r. Należy zaznaczyć, iż z odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 34592²⁵ oraz podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw

22 W. Lachiewicz, *op. cit.*

23 Zagadnienie określenia podmiotów obsługujących i podmiotów obsługiwanych zostało omówione w rozdziale 4.

24 Cf. W. Lachiewicz, *op. cit.*

25 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 34592 w sprawie zmian w organizacji obsługi finansowo-administracyjnej szkół wynikającej z propozycji powstania centrów usług wspólnych, Sejm RP VII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 2681²⁶ wynika pogląd o dopuszczalności dostosowania już istniejących *z.o.e.a.* do obecnie obowiązujących przepisów o wspólnej obsłudze.

W przepisach prawnych nie zostało jednak wprost rozstrzygnięte, czy możliwe jest „przekształcenie” wyspecjalizowanej jednostki budżetowej, jaką jest *z.o.e.a.*, w „zwykłą” jednostkę organizacyjną, która następnie stałaby się jednostką obsługującą w rozumieniu ustaw samorządowych. Wydaje się to dopuszczalne dzięki zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej. Przekonujące jest bowiem stwierdzenie, iż stanowiąc o zakazie przekształcenia, u.f.p. stanowi o zmianie formy organizacyjno-prawnej z jednostki budżetowej w innego rodzaju jednostkę (posiadającą osobowość prawną lub jej nie posiadającą). Przyjmując taką wykładnię, w zakresie samodzielności gminy (samodzielności w zakresie wykonywania zadań publicznych) wydaje się mieścić reorganizacja *z.o.e.a.* w innego rodzaju jednostkę budżetową (o innym zakresie działania), która następnie mogłaby zostać wskazana jako jednostka obsługująca także dla jednostek innych niż szkoły i placówki. Rada gminy powinna w tym wypadku przyjmując uchwałę, w której zmieniałaby statut *z.o.e.a.*, a określając odmienną podstawę prawną jego funkcjonowania (art. 9 ust. 1 u.s.g. oraz art. 12 ust. 1 u.f.p.), określiłaby przedmiotową jednostkę organizacyjną jako jednostkę obsługującą oraz wskazałaby podmioty przezeń obsługiwane i zakres powierzonych obowiązków. Warto zauważyć, iż mimo wątpliwości prawnych, działania celem dostosowywania *z.o.e.a.* do wymogów prowadzenia wspólnej obsługi zostały podjęte przez organy stanowiące gmin²⁷.

26 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 2681 w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

27 W tym kontekście należy przeanalizować uchwały: nr XIX/140/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Rzeczenicy” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1476), oraz nr XV.154.2016 Rady Gminy Klembów z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Klembowie” oraz nadania jej statutu, a także uchwała nr 97/7/XVII/15 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Iłowej” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2637). Choć prawodawcy lokalni zdecydowali się na użycie konstrukcji, zgodnie z którą centra usług wspólnych tworzy się na bazie istniejących wcześniej *z.e.o.a.*, to jednocześnie w każdym przypadku postanowili o przejściu pracowników, środków trwałych oraz mienia ruchomego, zobowiązań i należności z *z.o.e.a.* na CUW. Nie można jednak uznać, iż nastąpiła likwidacja *z.o.e.a.*, gdyż brak jest wyraźnego postanowienia w tym zakresie.

9.3.3. Analiza dopuszczalności likwidacji z.o.e.a. i przekazania jej zadań innym podmiotom

Podobnie jak w przypadku innych jednostek budżetowych, dopuszczalna jest likwidacja z.o.e.a., powołanie nowej jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej oraz postanowienie o przejęciu przez nowy podmiot należności i zobowiązań jednostki likwidowanej²⁸. Może to rodzić wszakże komplikacje, związane z przejściem pracowników na gruncie Kodeksu pracy²⁹. Co więcej, dopuszczalne jest również zlikwidowanie z.o.e.a., a następnie określenie w uchwale, iż to urząd gminy (albo inna jednostka, wskazana w art. 10b ust. 1 u.s.g.) będzie jednostką obsługującą dla szkół i placówek, które do tej pory były obsługiwane przez z.o.e.a.³⁰. Nie zostało jednoznacznie określone, czy jedna ze szkół może być jednostką obsługującą dla innych szkół. Organ prowadzący określa w statucie szkoły jej cele i zadania. Jednakże specyfika zadań szkół powoduje, iż wskazanie w jej statucie zadań z zakresu wspólnej obsługi oraz określenie w uchwale rady gminy jednej ze szkół jako jednostki obsługującej szkoły organizacyjnie niepowiązane może spotkać się z reakcją organów nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały. Przyjmuje się natomiast, iż szkołą nie jest zespół szkół, określenie go jednostką obsługującą dla szkół niezwiązanych organizacyjnie wydaje się obciążone mniejszym ryzykiem prawnym³¹. Niemniej jednak, ściśle powiązanie ze szkołami

28 P. Smoleń, *Komentarz do art. 12 ustawy*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), Warszawa 2014, SIP Legalis; W. Lachiewicz, *op. cit.*

29 W szczególności art. 21¹ K.p.

30 O likwidacji z.o.e.a. oraz powołaniu nowej jednostki (CUW) postanowiła Rada Gminy w Kamienicy Polskiej w uchwale nr 101/XX/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie likwidacji Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty w Kamienicy Polskiej oraz utworzenia Centrum Usług Wspólnych i nadania statutu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 1667). Także uchwała nr XX/193/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz „Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu” w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz „Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu” (Dz.U. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r. poz. 103), mimo nieprecyzyjnego posługiwania się pojęciami ustawowymi, stanowi o likwidacji z.o.e.a., powołaniu jednostki o nazwie „Samorządowe Centrum Oświaty” (i określeniu jej jako podmiot obsługujący) oraz o przejściu pracowników i przekazaniu tej ostatniej jednostce należności, zobowiązań i mienia likwidowanego z.o.e.a. Uchwałodawca postanowił m.in. o likwidacji z.o.e.a. celem „przekształcenia” go w inną jednostkę budżetową.

31 *Komentarz do art. 62 ustawy*, [w:] M. Pilch, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Lex.

działającymi w zakresie zespołu powoduje, iż także w tym wypadku istnieją wątpliwości odnośnie dopuszczalności określenia zespołu szkół jako jednostki obsługującej. Należy wszakże zaznaczyć, iż u.s.o. ani u.s.g. nie zakazują wyraźnie (wprost) określenia szkoły lub zespołu szkół jako jednostki obsługującej dla szkół niepowiązanych organizacyjnie.

9.3.4. Analiza dopuszczalności połączenia z.o.e.a. z inną jednostką budżetową

Połączenia z.o.e.a. z inną jednostką budżetową, na zasadach określonych w art. 12 ust. 1 i 5 u.f.p., poprzez jego włączenie w strukturę jednostki przeznaczonej do wspólnej obsługi, dotyczą te same zastrzeżenia, co „przekształcenia” z.o.e.a. w inną jednostkę budżetową. Jeżeli za dopuszczalne uznać reorganizację z.o.e.a. w innego rodzaju jednostkę budżetową, to dopuszczalne byłoby także jej połączenie z jeszcze inną jednostką budżetową (np. powołanym centrum usług wspólnych).

9.3.5. Uwagi na gruncie Zasad techniki prawodawczej

Zasadne jest ponadto skonfrontowanie powyższych uwag z przepisami przyjętymi w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³². Zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 2, 3, 5 oraz 6 ZTP, w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji, w szczególności: przekształcenie organów lub instytucji w inne organy lub instytucje tworzone przez ustawę; zniesienie organów lub likwidację instytucji; sposób przekształcania organów lub instytucji na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez ustawę; sposób zniesienia organów lub likwidacji instytucji przez ustawę, zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników. Co więcej, zgodnie z § 36, rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. zawiera niewątpliwie m.in. przepisy przejściowe oraz dostosowujące. Jak wspomniano, przedmiotowa ustawa nie reguluje jednak kwestii przekształcenia, likwidacji albo łączenia

32 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) [dalej: „ZTP”].

z.o.e.a., ustanawiając wszakże np. przepisy regulujące przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny. Mimo iż ZTP nie stanowi wiążących reguł wykładni ustaw, może mieć znaczenie subydiarne (związane z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i wpływającej z niej potrzeby poprawnego konstruowania aktów prawnych³³). Dlatego też można przyjąć, że ustawodawca uznał, iż kwestie dotyczące problematyki przekształcenia, likwidacji albo łączenia *z.o.e.a.* zostały już wystarczająco uregulowane w przepisach *u.f.p.* Mając na uwadze § 36 stanowiący, iż rozwiązania zawarte w przepisach przejściowych lub dostosowujących powinny być możliwie nieuciążliwe dla adresatów, wydaje się, że także zasady wynikające z ZTP nie stoją na przeszkodzie, by uznać dopuszczalność reorganizacji *z.o.e.a.* np. w jednostkę budżetową, działającą wyłącznie na podstawie *u.f.p.* i mogącą zostać określona jako jednostka obsługująca.

9.4. Centra administracyjne w obowiązującym stanie prawnym

Należy pamiętać, iż *z.o.e.a.* nie są jedynymi jednostkami organizacyjnymi, które umożliwiają prowadzenie obsługi podmiotów związanych z oświatą i wychowaniem. Zgodnie z art. 18a oraz 94 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ich brzmieniu sprzed nowelizacji³⁴, powiat mógł zapewnić wspólną obsługę ekonomiczno-administracyjną i organizacyjną prowadzonych placówek wsparcia dziennego oraz placówek oświatowo-wychowawczych, tworząc centra administracyjne.

Obecnie obowiązujące przepisy *u.w.r.s.p.z.* nie przewidują tworzenia nowych centrów administracyjnych. Pierwotnie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. dopuszczała ich funkcjonowanie na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż 12 miesięcy od jej wejścia w życie.

Jednakże, ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych

33 Cf. *Wstęp do Komentarza do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, SIP Lex.

34 Obecnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 575), dalej jako *u.w.r.s.p.z.*

innych wprowadza nowelizację art. 48 ust. 6 i 7 ustawy z 25 czerwca 2015 r.³⁵ Wykreślone zostały fragmenty tych przepisów w części, w jakiej stanowiły o dopuszczalności funkcjonowania centrów administracyjnych jedynie przez 12 miesięcy od wejścia ustawy z 25 czerwca 2015 r. w życie. Skutkiem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji byłoby umożliwienie dalszego funkcjonowania centrów administracyjnych powstałych przed 1 stycznia 2016 r. na dotychczasowych zasadach.

9.5. Podsumowanie

W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. nie zostało określone wprost, czy dopuszczalne jest dostosowanie *z.o.e.a* lub centrów administracyjnych do nowych przepisów o wspólnej obsłudze, np. poprzez ich zreorganizowanie w inne jednostki budżetowe (które następnie można by określić jako jednostki obsługujące). W związku z powyższym nie zdefiniowano także sposobu, w jaki ewentualne dostosowanie miałyby nastąpić. Rozwiązaniem cechującym się największą pewnością z punktu widzenia prawa administracyjnego jest likwidacji przeniesienie uprawnień oraz zobowiązań *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego na nowy podmiot. Rodzić to może jednak niepożądane – z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego – konsekwencje, m.in. na gruncie prawa pracy. Jednakże, w drodze wykładni systemowej i celowościowej, wydaje się, iż dopuszczalna jest reorganizacja *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego w inną jednostkę budżetową (nazwaną np. CUW), na mocy uchwały rady gminy w przedmiocie dostosowania wyżej wymienionych podmiotów do wymogów wspólnej obsługi, określonych w ustawach samorządowych (a więc poprzez przyjęcie uchwały, zmieniającej podstawę prawną działania dotychczasowego *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego, oraz przyjęcie uchwały określającej jednostkę obsługującą). Takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz pozwoliłoby zachować swoistą ciągłość istniejących już jednostek organizacyjnych.

35 Cf. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, druk nr 679 Sejmu RP VIII kadencji, projekt dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl. W momencie oddawania niniejszego opracowania do druku, ustawa oczekiwała na podpis Prezydenta.

Zakończenie

Dnia 1 stycznia 2016 roku weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r., pozwalająca na tworzenie centrów usług wspólnych (CUW). Stwarza to możliwość wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Rozwiązanie to jest stosowane w praktyce międzynarodowej od lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Szacuje się, że implementacja CUW może spowodować oszczędności, a w związku z tym należy spodziewać się stopniowej racjonalizacji kosztów działania w jednostkach przystępujących do profesjonalizacji i centralizacji usług. Wprowadzenie CUW do porządku prawnego wydaje się być wystarczająco zachęcającą i elastyczną propozycją, aby zainteresować nią JST. Duża dowolność w zakresie działalności i sposobu organizacji powinna zachęcić lokalne władze do aktywizacji w tym zakresie.

W związku z powyższym Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, którego celem działania jest między innymi stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju JST oraz analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych, od 4 lutego 2016 r. był organizatorem cyklu warsztatów i szkoleń dotyczących problematyki centrów usług wspólnych. Przedsięwzięcia te miały na celu upowszechnienie nowych regulacji prawnych i rozwiązań praktycznych w zakresie tworzenia CUW w jednostkach samorządu terytorialnego (tab.1). Tematyka obejmowała m.in. aspekty prawne, zarządcze i ekonomiczne tworzenia CUW. Na przykładzie centrum usług wspólnych powiatu kętrzyńskiego omówiono praktyczne aspekty funkcjonowania CUW. Z tej formy wsparcia skorzystało sześćset sześćdziesiąt sześć osób, reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego z terenu całej Polski.

Tabela 1. Szkolenia, warsztaty i konferencje nt. Centrów Usług Wspólnych, organizowane przez NIST do 30.07.2016 r.

Lp.	Data	Miejsce	Nazwa	Liczba uczestników
1	2016.02.05	Wieruszów	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	47
2	2016.03.11	Tarnów	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	68
3	2016.04.14	Wieliczka	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	35
4	2016.04.22	Łuków	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	25
5	2016.04.26	Kętrzyn	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	62
6	2016.05.05	Kórnik	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	29
7	2016.05.23	Uniejów	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	56
8	2016.06.16	Władysławowo	Nowelizacja prawa zamówień publicznych a tworzenie samorządowych centrów usług wspólnych	24
9	2016.06.20	Kalisz Pomorski	Praktyczne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych	24
10	2016.06.22	Zakroczym	Nowelizacja prawa zamówień publicznych a tworzenie samorządowych centrów usług wspólnych	31
11	2016.07.05	Kliczków	Centralizacja rozliczeń VAT a tworzenie C UW	110
12	2016.07.12	Ostromecko	Centralizacja rozliczeń VAT a tworzenie C UW	100
13	2016.07.19	Ostromecko	Centralizacja rozliczeń VAT a tworzenie C UW	55
ogółem				666

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych NIST

Podkreślić należy, że w bardzo wielu gminach dotychczas funkcjonowała wspólna obsługa ekonomiczno-administracyjna szkół (z.o.e.a.). Pełniły one podobną funkcję jak C UW, jednak z uwagi na zmiany prawne konieczne będzie ich dostosowanie do nowych uregulowań. Wprowadzone zostały przepisy przejściowe, zgodnie z którymi dotychczasowe jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy

o systemie oświaty, funkcjonują na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż przez rok od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis ten jest konieczny z racji zmiany zasad odpowiedzialności za zadania z zakresu gospodarki finansowej oraz potrzeby dostosowania działań technicznych w obecnie funkcjonujących podmiotach.

Wprowadzenie regulacji, zezwalającej samorządom na wspólną obsługę jednostek organizacyjnych, pozwala na rzeczywistą optymalizację globalnych kosztów realizacji zadań publicznych. Doświadczenia zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego krajów europejskich wskazują na racjonalizację kosztów ich działania. Podkreślić należy pozostawioną w nowych regulacjach dużą elastyczność samorządów, dotyczącą centrów usług wspólnych. Każda z autonomicznych jednostek podejmuje decyzję samodzielnie. Samorządy mają zatem prawo wyboru.

prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński

dr Iwona M. Wieczorek

Bibliografia

Komentarze i monografie

- Augustyniak M., Moll T., *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *VAT. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Czepelak Z., *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, „Ekspertyzy NIST” 2015, nr 4, dostępne na stronach internetowych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego: www.nist.gov.pl.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gajewski D., Kulon A., *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Art. 400–421 Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Hartung W., Bağtaş M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Olejarz M., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2014.
- Pilch M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013.
- Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sztejna P., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.

Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.

Walczak K., *Kodeks pracy. Komentarz*, Beck Online. Komentarze, 2016.

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.

Artykuły

Borucka A., *Funkcjonowanie wojskowych oddziałów gospodarczych w nowym systemie logistycznym Sił Zbrojnych*, „Logistyka” 2013, nr 6.

Czarnow S., *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.

Chmielnicki P., *Glosa do wyroku WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, Nr 2.

Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2 (34).

Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.

Kotodziejczak P., *Poradnik Komunalnika*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 6.

Lachiewicz W., *Jakie są zagrożenia i niebezpieczeństwa (ryzyka) związane z wdrożeniem wspólnej samorządowej obsługi usług?*, SIP Legalis.

Lachiewicz W., *Przekształcenie zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół w Centrum Usług Wspólnych*, SIP Legalis.

Rzetecka-Gil A., *Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05*, SIP Lex 2007.

Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3.

Wierzbica A. M., *Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 2.

Ziemski K., *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.

Pozostałe

Interpelacja nr 2681 zgłoszona przez p.o. Dariusza Starzyckiego do Ministra Finansów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Sejm VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Krajewski M., *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego: www.nist.gov.pl.

Makowski K., *Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd gminy, Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez starostwo powiatowe, Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd marszałkowski, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Międzygminnemu, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatowo-Gminnemu, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatów*, SIP Lex.

Odpowiedź Jana Grabca – podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z dnia 14 października 2015 r. na interpelację nr 34592, Sejm RP VII kadencji: www.sejm.gov.pl.

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 34592, Sejm RP VII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 2681, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 2681, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Odpowiedź Sebastiana Chwałka – podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z dnia 23 maja 2016 r. na interpelację nr 2681, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, druk nr 679 Sejmu RP VIII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Projekt z dnia 14 stycznia 2016 r. ustawy o zasadach rozliczeń w podatku

od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych, dostępny na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji: www.legislacja.rcl.gov.pl.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2656 Sejmu RP VII kadencji, dostępny w archiwum VII kadencji na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Wojskowe Oddziały Gospodarcze. Podstawowe zasady funkcjonowania, dostępne na stronach internetowych Sztabu Generalnego Wojska Polskiego: <http://sgwp.wp.mil.pl/plik/file/informacje/wogi.pdf>.

Wójcik M., *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. „Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej”, Warszawa, Poznań, Katowice, październik 2015 r.

Wykaz aktów prawnych

Ustawy

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 615 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 233 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1446 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 406).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz nie-

których innych ustaw (Dz.U. Nr 101, poz. 504).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 573).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1099 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 672).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1422 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 356).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 157).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 575).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 1020).

Dyrektywy

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L. 2014.94.65).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. UE L. 2014.94.243).

Pozostałe

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U. Nr 207, poz. 1293 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług (Dz.U. poz. 914).

Uchwała Nr XI/100/2015 Rady Powiatu w Olkuszu z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów

- publicznych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Olkusi (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5178).
- Uchwała Nr IX/63/15 Rady Gminy Stary Lubotyń z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stary Lubotyń (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10015).
- Uchwała Nr XIV/62/2015 Rady Gminy w Lututowie z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom budżetowym funkcjonującym na terenie Gminy Lututów, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5347).
- Uchwała nr 97/7/XVII/15 Rady Miejskiej w Łłowej z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Łłowej” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2637).
- Uchwała Nr XX/193/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz „Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu” w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz „Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu” (Dz.U. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r. poz. 103).
- Uchwała Nr XI/88/2015 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Gminy Stara Dąbrowa zaliczonych do sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r. poz. 700).
- Uchwała Nr XIX/140/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Rzeczenicy” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1476).
- Uchwała Nr XV.154.2016 Rady Gminy Klembów z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Klembowie” oraz nadania jej statutu.
- Uchwała Nr 101/XX/2016 Rady Gminy w Kamienicy Polskiej z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie likwidacji Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty w Kamienicy Polskiej i utworzenia Centrum Usług Wspólnych i nadania statutu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 1667).
- Uchwała Nr XVII/32/2016 Rady Miasta Włocławek z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie zamiaru utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Placówek Oświatowych we Włocławku.
- Uchwała Nr XIV/76/2016 Rady Gminy Rogoźno z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie zorganizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Rogoźno (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1157).
- Uchwała Nr XVIII/118/16 Rady Gminy Zapolice z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostkom organizacyjnym Gminy Zapolice, o której mowa w art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1861).
- Uchwała Nr XV/102/2016 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek oświatowych oraz zmiany statutu Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Libiążu (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2846).

Wykaz orzecznictwa

Orzecznictwo sądów administracyjnych

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2002 r., sygn. OPS 3/02, CBOSA.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. I FPS 1/13, CBOSA

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 332/05, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r., sygn. II OSK 353/07, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. I FSK 953/11, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06, SIP Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Bd 878/08, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2010 r., sygn. V SA/Wa 103/10, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. II SA/Op 324/11, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 października 2011 r., sygn. I SA/Wr 1147/11, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r., sygn. I SA/Ke 93/12, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/Gl 876/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., sygn. IV SA/Gl 1311/13, CBOSA.

Orzecznictwo sądów powszechnych

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. I PZP 20/94, OSNAPiUS 1994, Nr 9, poz. 141.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. I PKN 511/98, OSNAPiUS 2000, Nr 4, poz. 134.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2006 r., sygn. II PK 274/05, SIP Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2007 r., sygn. V CSK 156/07, SIP Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. II PK 33/09, SIP Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., sygn. V CSK 42/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 46.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. I PK 210/09, OSNP 2010, Nr 19–20, poz. 249.

Orzecznictwo organów nadzoru

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego Nr PN.III-AB-0911-1-26/2003 z dnia 7 marca 2003 r..

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego Nr NK.II.0911/406/09 z dnia 25 listopada 2009 r..

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego Nr NK.II.0911/383/10 z dnia 14 grudnia 2010 r..

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.32.2016.AHor z dnia 24 lutego 2016 r..

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 maja 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj. poz. 1578).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NP.II.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

Pozostałe

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 6 maja 2009 r., nr IBPP4/443-344/09/AZ.

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby

Skarbowej w Poznaniu z dnia 6 lipca 2010 r., nr ILPP1/443-425/10-2/HW.

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 21 marca 2011 r., Nr ILPP1/443-1325/10-2/BD.

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 21 marca 2011 r., ILPP1/443-1325/10-3/BD.

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 31 marca 2011 r., nr IBPP4/443-317/11/EJ.

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 19 lipca 2011 r., nr ILPP1/443-671/11-2/BD.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. NDB-50/Ł/23/2013.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-16/93 Tolsma.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-174/00 Krennemer Golf.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276-14.

O Autorach

Redaktorzy naukowci

Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński – radca prawny, założyciel i partner zarządzający Kancelarią Prawną Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ekspert Związku Miast Polskich, autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, poświęconych tematyce prawa samorządu terytorialnego.

Dr Iwona M. Wieczorek – dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, Prezydent Miasta Zgierza w latach 2010–2014, członek zarządu Związku Miast Polskich (2012–2015), członek zarządu Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (2014–2015), szkoleniowiec, uczestnik i organizator licznych konferencji i seminariów naukowych, autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji naukowych i popularnonaukowych.

Autorzy rozdziałów

Paweł Grzybowski – prawnik w Dziale Prawa Podatkowego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, specjalizujący się w zakresie prawa podatkowego, ze szczególnym uwzględnieniem procedury podatkowej, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale

Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, poświęconych tematyce prawa podatkowego.

Mateusz Karciarz – prawnik w Dziale Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, specjalizujący się w zakresie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządowego, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, poświęconych tematyce prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego, redaktor czasopisma internetowego PrawoDlaSamorządu.pl.

Paweł Kaźmierczak – doradca podatkowy, partner kierujący Działem Prawa Podatkowego w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, wieloletni pracownik organów skarbowych (w tym naczelnik urzędu skarbowego, zastępca dyrektora izby skarbowej), ekspert podatkowy Wielkopolskiego Związku Pracodawców LEWIATAN, współpracownik ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych.

Maciej Kielbus – prawnik, partner kierujący Działem Prawa Administracyjnego w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, współpracownik ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych, Redaktor Naczelny czasopisma internetowego PrawoDlaSamorządu.pl, autor licznych publikacji naukowych i popularnonaukowych, poświęconych tematyce prawa samorządu terytorialnego.

Piotr Koźmiński – radca prawny w Dziale Prawa Podatkowego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, specjalizujący się w obsłudze podatkowej podmiotów samorządowych oraz w finansach publicznych, doświadczony trener, prowadzący liczne szkolenia dla pracowników samorządowych.

Adrian Misiejko – aplikant radcowski w Dziale Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, specjalizujący się w zakresie prawa administracyjnego, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, redaktor czasopisma internetowego PrawoDlaSamorządu.pl.

Michał Prętnicki – radca prawny w Dziale Prawa Cywilnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, specjalizujący się w tematyce zamówień publicznych, doświadczony trener, prowadzący liczne szkolenia dla pracowników samorządowych.