Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych

pod redakcją

Krystiana M. Ziemskiego

Iwony M. Wieczorek

NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO

PRZYSZŁOŚĆ

ROZWÓJ

SAMORZĄD

NARODOWY INSTYTUT
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ul. Zielona 18, 90-601 Łódź

www.nist.gov.pl

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

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

Przekazujemy Czytelnikom książkę dedykowaną samorządowcom podejmującym nowe wyzwania w obszarze szeroko pojętej racjonalizacji kosztów działania. Opracowanie dotyczy prawnych aspektów organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych. Potrzeba powoływania tego typu jednostek w odniesieniu do samorządów terytorialnych i ich jednostek organizacyjnych była dostrzegana już dużo wcześniej. Działania podejmowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego skłoniły do przyjęcia ustawowych rozwiązań umożliwiających tworzenie centrów usług wspólnych z wykorzystaniem różnych form współdziałania.

Autorami opracowania są praktycy, prawnicy i nauczyciele akademicy mający duże doświadczenie zawodowe. Taki skład osobowy pozwolił połączyć wiedzę teoretyczną z doświadczeniem praktycznym, co stanowi o innowacyjnym charakterze publikacji. W książce zaprezentowano w przystępnej formie przegląd zagadnień z zakresu tworzenia centrów usług wspólnych, akcentując zarówno korzyści, jak i zagrożenia z tym związane. Można ją traktować jako kompendium wiedzy na temat wdrażania rozwiązań z zakresu centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

dr Iwona M. Wieczorek
Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

ISBN 978-83-8088-287-4