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

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*.

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