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

http://dx.doi.org/10.18778/8088-287-4.04

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) katalogu[2]. Również sądy administracyjne w swoich orzeczeniach w ten sam sposób interpretują użycie ww. zwrotu[3]. 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. Ziemski, *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 wypowiadało się również Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich w VII Kadencji Sejmu RP[5]. 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. Oczywistym 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 powierzchniowo 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 negatywnym[7], jak i pozytywnym[8]) 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 sprawozdawczości[9].

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 obowiązków[10].

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 mienia[11].

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 archiwach[12], 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 trwały 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 miałoby 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 obsługiwanym 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 prawnych[13], 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 adwokaturze[14] 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 stronę 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 cywilnego[15], art. 88 ustawy – Kodeks postępowania karnego[16], art. 35 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[17]). 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 nadzoru[18].

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 miałoby 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 obsługującej[20]. 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 Libiążu[21].

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 samorządowych[22], 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 pracy[24]

Jednocześnie obsługa kadrowa, obejmująca wykonywanie przez samorządowe centrum usług wspólnych czynności z zakresu prawa pracy (o których mowa w art. 3^1K.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. 23^1K.p. Odpowiedź na powyższe pytanie jest istotna, bowiem przejście zakładu pracy, o którym mowa w art. 23^1K.p., pociąga za sobą określone przepisami K.p. skutki prawne. W art. 23^1K.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 niegrożących 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. 23^1 § 3 K.p.) oraz związane z wpływem zmiany pracodawcy na stosunki prawne, towarzyszące stosunkom pracy (*vide* art. 23^1 § 5 K.p.). Nadto, przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy (art. 23^1 § 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 pracodawca[25]. Przepis art. 23^1K.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. dziedziczenie[26]. 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. 23^1K.p., istotne jest faktyczne przejęcie majątku (także na podstawie umów zobowiązaniowych, nieprzenoszących prawa własności, np. umowy dzierżawy) oraz zadań dotychczasowego zakładu pracy[28]. 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 przesądzające[29]. 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. 23^1 § 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 zadań[30]. 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. 23^1K.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 pracowników[31].

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. 3^1K.p.) nie oznacza, że doszło do przejścia zakładu pracy w rozumieniu art. 23^1K.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 elektronicznej[32],

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.ś.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 teleinformatycznych[33] jest jednym z ważniejszych zadań, ciążących 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 elektroniczną[34] 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 CUW wspólnej obsługi informatycznej można rozumieć szereg różnorakich 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 sportowe[35]. 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.

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

NARODOWY INSTYTUT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

samorzad.pap.pl
Serwis Samorządowy PAP

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

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

ISBN 978-83-8088-287-4

9 788380 882874