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 4

Określenie podmiotów obsługujących i podmiotów obsługiwanych

Adrian Misiejko

4.1. Wprowadzenie

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

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

4.2. Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługujących

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Regulacja prawna dotycząca jednostek obsługiwanych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 *Ibidem*, s. 99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Cf. przypisy podrozdziału 4.4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6. Gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.8. Określenie jednostek obsługujących i obsługiwanych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.9. Organy jednostek obsługujących

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

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

4.10. Podsumowanie

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

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
TERYTORYALNEGO

samorząd.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