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/10.18778/8088-287-4.06

Rozdział 5

Procedura powołania (organizacji) samorządowych centrów usług wspólnych

Mateusz Karciarz, Maciej Kiełbus

5.1. Wprowadzenie

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

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

5.2. Etapy powołania (organizacji) CUW

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

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

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

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

5.2.1. Inicjatywa powołania CUW

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

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

Powyższe nie oznacza jednak, że niedopuszczalne jest wydanie aktu prawnego, wyrażającego wstępny zamiar utworzenia w danej JST samorządowego centrum usług wspólnych. Najwłaściwszym rozwiązaniem będzie przyjęcie, że stosowne zarządzenie lub uchwałę w tym zakresie podejmować będzie organ wykonawczy danej JST[1]. W przypadku decyzji o zamiarze podjęciu takiego aktu prawnego, wśród jego zapisów powinny znaleźć się zobowiązania konkretnych osób do opracowania w określonym czasie wstępnej koncepcji utworzenia CUW oraz do sporządzenia (ewentualnie – nadzorowania procesu) analiz dotyczących zasadności (opłacalności) utworzenia CUW.

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

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

5.2.2. Przygotowanie wstępnej koncepcji powołania CUW

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

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

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

5.2.3. Analiza zasadności powołania CUW

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

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

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

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

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

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

5.2.3.1. Analiza zakresu wspólnej obsługi

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

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

5.2.3.2. Zasięg terytorialny funkcjonowania CUW

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

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

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

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

5.2.3.3. Stopniowe (etapowe) tworzenie i optymalizacja CUW

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

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

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

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

5.2.3.4. Planowane korzyści i koszty wprowadzenia CUW

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

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

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

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

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

5.2.3.5. Harmonogram utworzenia CUW

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

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

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

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

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

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

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

cedura likwidacji szkoły[2], czy procedura planistyczna[3]), przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie regulują kwestii wyraźnego wyrażenia zamiaru utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych. Tym samym jego brak nie będzie wpływać na prawidłowość podejmowania dalszych czynności, wynikających z procedury utworzenia samorządowego centrum usług wspólnych.

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

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

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

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

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

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

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

Przy badaniu celowości podejmowania przez organ stanowiący JST uchwały w sprawie zamiaru utworzenia CUW, będącej wyrazem wstępnej akceptacji koncepcji utworzenia tejże jednostki obsługującej, wskazania wymaga poziom jej szczegółowości. W tym kontekście zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że organ stanowiący JST powinien wyrazić zamiar utworzenia CUW z uwzględnieniem wstępnego zakresu wspólnej obsługi, realizowanej przez ten podmiot pod kątem przedmiotowym i podmiotowym. Tym samym podejmowana uchwała powinna obejmować przynajmniej wskazanie, jakie jednostki mają być w przyszłości objęte wspólną obsługą przez planowane do utworzenia samorządowe centrum usług wspólnych, oraz w jakim zakresie zostaną jednostce obsługującej powierzone obowiązki w ramach tejże wspólnej obsługi[4]. Tak wstępnie określony obszar obsługi będzie determinował kierunek dalszych działań z zakresu procedury tworzenia CUW. Oczywiście dopuszczalnym jest również wyrażenie bardziej ogólnej wstępnej akceptacji koncepcji utworzenia CUW. Takie

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

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

5.2.5. Powołanie zespołu do spraw organizacji CUW

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

Należy jednak podkreślić, że niedopuszczalne jest powołanie zespołu do spraw utworzenia CUW bezpośrednio w drodze uchwały organu stanowiącego JST, która to będzie określać skład tego zespołu, sposób i czas jego prac oraz inne niezbędne zapisy. Takie działanie może zostać bowiem zakwestionowane przez organy nadzoru z uwagi na brak możliwości nakładania jakichkolwiek obowiązków, przez organ stanowiący JST, na pracowników urzędu (starostwa) i samorządowych jednostek organizacyjnych, którzy są podporządkowani organowi wykonawczemu JST. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie organów nadzoru, w którym wskazuje się, że organ stanowiący JST nie jest upoważniony do nakładania na pracowników tejże JST jakichkolwiek obowiązków[5].

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.6. Przygotowanie projektów niezbędnych dokumentów

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, odmiennie niż w odniesieniu do jednostek budżetowych, ustawa nie wymaga formy statutu dla utworzenia zakładu budżetowego[6]. Wystarczające (a przy tym konieczne) jest jedynie, aby uchwała w sprawie utworzenia zakładu budżetowego zawierała ww. elementy. Pomimo braku wyraźnego zapisu w tym zakresie, w praktyce ww. elementy zamieszczane są także w statucie, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie utworzenia takiego zakładu (wraz z pozostałymi zapisami, regulującymi m.in. szczegółowy sposób funkcjonowania danego zakładu).

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

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

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

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

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

5.2.7. Uchwała w sprawie powołania CUW

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

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

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

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

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

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

---

7 Przykładowo należy wskazać następujące uchwały:

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

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

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

Uchwalane przez organy stanowiące JST statuty własnych jednostek organizacyjnych nie zawierają zarazem przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym, co oznacza, iż także uchwały w tym zakresie nie mają charakteru aktów prawa miejscowego. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że takie statuty nie mają charakteru aktów powszechnie obowiązujących[9], a akty te, w przypadku samorządu gminnego, nie stanowią aktów, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g.[10]. Zgodnie z tym przepisem, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie organizacji urzędów i instytucji

---

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

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

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

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

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

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

Jednocześnie wskazać należy, że w najnowszym orzecznictwie organów nadzoru w zakresie uchwał podejmowanych przez organy stanowiące JST w sprawie tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych prezentowany jest pogląd, że nie stanowią one aktów prawa miejscowego, nawet w przypadku, gdy ich załącznikiem jest statut nowoutworzonej jednostki organizacyjnej, mającej być CUW[11].

Co prawda w zakresie charakteru ww. uchwały w sprawie utworzenia gminnych jednostek organizacyjnych i nadania im statutu pojawiają się głosy odmienne, lecz nie mają one charakteru dominującego[12]. Zgodnie z tymi poglądami ww. regulacje mieszczą się w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., w związku z czym stanowią akty prawa miejscowego[13]. Również w praktyce podejmowania uchwał w powyższym zakresie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, dominuje praktyka uznawania tych aktów za akty prawa miejscowego i przesyłania ich do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych, co nie jest w większości przypadków kwestionowane (z wyjątkiem tych wskazywanych powyżej) i wojewodowie publikują te uchwały w swoich dziennikach urzędowych. Należy jednak pamiętać, że błędne uznanie danego aktu za akt prawa miejscowego na etapie postępowania nadzorczego nie powoduje „legalizacji" takiego aktu w tym zakresie, bowiem uchwała taka w każdej chwili może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, który nie jest związany ustaleniami poczynionymi na etapie postępowania nadzorczego.

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

---

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

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

13 *Ibidem*.

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

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

2. Uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.".

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

5.2.8. Regulacje wewnętrzne CUW

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.9. Organizacja CUW

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

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

Przez pojęcie organizacji samorządowego centrum usług wspólnych należy rozumieć również dokonanie wszystkich niezbędnych czynności w zakresie zakończenia przez podmioty obsługiwane działalności przekazywanej na rzecz CUW. Należy bowiem jeszcze raz stanowczo zaznaczyć, że realizowanie przez CUW i jednostki obsługiwane konkretnie wskazanych usług musi mieć charakter rozłączny. Oznacza to, że zadania przejęte przez CUW nie mogą być w dalszym ciągu realizowane (i finansowane) przez jednostki obsługujące. Finansowanie realizacji tych zadań przez jednostki obsługujące może zostać uznane za niegospodarność środkami publicznymi, co z kolei może zostać potraktowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[15].

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

5.2.10. Inne etapy procedury

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

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

5.2.11. Zmiana planów finansowych jednostek obsługiwanych

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

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

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

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

5.2.12. Rozpoczęcie działalności CUW

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

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

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

Co ważne, rozpoczęcie działalności przez samorządowe centrum usług wspólnych nie może mieć miejsca przed wejściem w życie uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p i art. 8d ust. 2 u.s.w. W tym zakresie warto przywołać stanowisko, zajęte przez Wojewodę Lubuskiego w jednym z wydanych przez siebie rozstrzygnięć nadzorczych, zgodnie z którym zapewnienie wspólnej obsługi w określonym zakresie wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym jest czynnością faktyczną i podlega na podejmowaniu określonych zadań. Oznacza to, że z przyczyn faktycznych i obiektywnych owa wspólna obsługa może być prowadzona dopiero po podjęciu i wejściu w życie ww. uchwały organu stanowiącego JST[16].

5.2.13. Czynności dokonywane po rozpoczęciu działalności CUW

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

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

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

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

Zawierane porozumienie powinno zawierać co najmniej następujące elementy:

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

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

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

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

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

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

Odnośnie zawieranego w zakresie wspólnej obsługi porozumienia, o którym mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g., art. 6b ust. 3 u.s.p. i art. 8d ust. 3 u.s.w., wskazać również należy, że analiza przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[17] prowadzi do wniosku, że nie wymaga ono publikacji w oficjalnym dzienniku urzędowym. Jedyne porozumienia o charakterze publicznoprawnym, obejmujące wykonywanie zadań publicznych, których dotyczy obowiązek publikacji, to, stosownie do art. 13 pkt 6 tejże ustawy, ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym porozumienia zawarte

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

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

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

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

5.3. Podsumowanie

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

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