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 6

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych

Mateusz Karciarz

6.1. Wprowadzenie

Obowiązujące od dnia 1 stycznia 2016 r. przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania centrów usług wspólnych przewidują m.in. możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny dopuścił następujące formy współpracy JST w zakresie wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz art. 8c–8f u.s.w.:

- 1) związki międzygminne;
- 2) związki powiatowo-gminne;
- 3) związki powiatów.

Wybór jednej z powyższych form współpracy w zakresie wspólnej obsługi dla wielu jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza tych chcących powołać wyspecjalizowany w wąskim zakresie C UW, np. zajmujący się wyłącznie sprawami informatyki) może być jedyną możliwością wykorzystania instytucji samorządowego centrum usług wspólnych. Samodzielne powołanie C UW może bowiem w niektórych przypadkach, z różnych przyczyn, okazać się mało atrakcyjne. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom JST, ustawodawca zdecydował się dopuścić możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych w ramach związków komunalnych (art. 64 u.s.g. oraz art. 65 i art. 72a u.s.p.). W tym wypadku pojawia się jednak pytanie, czy wyrażne dopuszczenie przez ustawodawcę

możliwości prowadzenia wspólnej obsługi w tej formie współdziałania JST oznacza, że również dopuszczalne jest to poprzez zawieranie następujących form porozumień samorządowych:

- 1) porozumienia horyzontalne:
 - a) porozumienia zawierane pomiędzy gminami;
 - b) porozumienia zawierane pomiędzy powiatami;
 - c) porozumienia zawierane pomiędzy województwami;
- 2) porozumienia wertykalne:
 - a) porozumienia zawierane pomiędzy powiatem a gminą;
 - b) porozumienia zawierane pomiędzy województwem a powiatem;
 - c) porozumienia zawierane pomiędzy województwem a gminą.

W zakresie możliwości zawierania porozumień pojawić się mogą bowiem wątpliwości, czy z uwagi na fakt, że ustawodawca wyraźnie zaznaczył przy związkach komunalnych możliwość prowadzenia przez nie wspólnej obsługi, brak takiego zapisu w przypadku porozumień samorządowych nie oznacza niemożności takiego działania (więcej na ten temat w dalszej części niniejszego rozdziału – dotyczącej porozumień samorządowych).

Należy jednocześnie pamiętać, że decyzja o prowadzeniu wspólnej obsługi w jednej z ww. form powinna zostać poprzedzona przeprowadzeniem stosownych analiz zasadności i opłacalności powołania samorządowego centrum usług wspólnych w takim kształcie (więcej na temat elementów, jakie powinny być uwzględnione w przeprowadzonej analizie, omówiono w rozdziale 5).

6.2. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach związku komunalnego

Związki komunalne są najbardziej popularną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Potwierdza to ilość związków odnotowanych w rejestrach, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹. W przypadku decyzji grupy jednostek samorządu terytorialnego o współpracy w tej formie tworzony jest

¹ Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na dzień 30 czerwca 2016 r. zarejestrowanych było 313 związków międzygminnych (z czego 213 w dalszym ciągu jest wpisanych jako funkcjonujące) i 6 związków powiatów (z czego 5 w dalszym ciągu jest wpisanych jako funkcjonujące).

związek komunalny, będący nową, a jednocześnie odrębną od JST go tworzących, osobą prawną. Wprowadzając do samorządowych ustaw ustrojowych wyraźne umocowanie do powoływania instytucji samorządowego centrum usług wspólnych, ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny, nowelizując przepisy dotyczące związków komunalnych, wskazał na możliwość prowadzenia wspólnej obsługi w tej właśnie formie. Przepisy w tym zakresie wprowadzone zostały do u.s.g. i u.s.p. I tak, zgodnie ze znowelizowanym z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 64 ust. 1 u.s.g., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w związkach powiat, wskazując w art. 65 u.s.p., że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a u.s.p.

Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2016 r. wprowadzono nową formę związku komunalnego – związek powiatowo-gminny, w stosunku do którego również wskazano na możliwość prowadzenia w jego ramach wspólnej obsługi. Jak stanowi bowiem art. 72a ust. 1 u.s.p., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a u.s.p. oraz w art. 10a u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, należy jednoznacznie stwierdzić, że dopuszczalne jest, aby to związek prowadził wspólną obsługę w określonym zakresie wybranych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, będących członkami tego związku. Podkreślić trzeba, że z tej możliwości nie mogą skorzystać JST, które nie są członkami tego związku.

Jest to jedyne ograniczenie w tym zakresie, jakie zdecydował się wprowadzić ustawodawca w stosunku do wojewódzkich jednostek organizacyjnych, bowiem województwa nie mogą być członkami żadnego rodzaju związku komunalnego. Możliwość prowadzenia wspólnej obsługi gminnych i powiatowych jednostek organizacyjnych w ramach związku komunalnego jednoznacznie wynika również z art. 10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami, wspólną obsługę mogą prowadzić, oprócz urzędu (starostwa) i innej samorządowej jednostki organizacyjnej, również jednostka organizacyjna związku komunalnego (międzygminnego, powiatowo-gminnego lub powiatów – w zależności od jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład tego związku).

Decyzja o wyborze tej formy prowadzenia wspólnej obsługi powinna zostać poprzedzona dogłębną analizą, z której będzie wynikać, czy takie działanie jest zasadne i opłacalne. Dokonywana analiza powinna również obejmować wskazanie, czy wspólną obsługę prowadzić będzie istniejący już związek komunalny (o ile taki związek funkcjonuje), czy też będzie w tym celu tworzony nowy związek. Obecnie obowiązujące przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie wykluczają bowiem możliwości prowadzenia wspólnej obsługi przez istniejący już związek, powołany do realizacji innych zadań publicznych, np. z zakresu utrzymania czystości i porządku. W zależności od dokonanego wyboru, w sposób odmienny wyglądać będzie procedura powoływania samorządowego centrum usług wspólnych.

W tym miejscu wskazać również należy, że w powyższym przypadku realizacja zadań z zakresu wspólnej obsługi przez jednostki samorządu terytorialnego i związki komunalne ma charakter rozłączny. Oznacza to, że w przypadku powierzenia realizacji wspólnej obsługi na rzecz związku, jednostki samorządu terytorialnego tracą możliwość samodzielnej jej realizacji tak długo, jak są członkami tego związku (co oczywiście nie wyklucza samodzielnej obsługi w danym zakresie przez poszczególne samorządowe jednostki organizacyjne). Odzyskanie możliwości realizacji wspólnej obsługi nastąpi wyłącznie albo w przypadku wystąpienia ze związku albo jego likwidacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska (tj. pomimo przekazania na rzecz związku realizacji wspólnej obsługi w określonym zakresie, JST w dalszym ciągu może samodzielnie tę wspólną obsługę, w tym samym zakresie prowadzić) oznaczałoby w praktyce, że w sytuacji utworzenia związku komunalnego wyłącznie w celu wspólnej obsługi, mogłoby się okazać, że związek ten będzie „martwym” (nie-realizującym żadnych zadań) podmiotem.

6.2.1. Centrum usług wspólnych w ramach istniejącego związku

W przypadku decyzji o prowadzeniu przez grupę jednostek samorządu terytorialnego wspólnej obsługi swoich jednostek organizacyjnych przez istniejący już związek komunalny, konieczne jest dokonanie modyfikacji zakresu jego działania w taki sposób, aby w ramach tego związku możliwe było powołanie samorządowego centrum usług wspólnych.

Najistotniejszą czynnością w tym zakresie będzie zmiana statutu istniejącego związku. Zgodnie z przepisami u.s.g. i u.s.p., statut każdego związku powinien zawierać m.in. określenie zadań związku (art. 67 ust. 2 pkt 3 u.s.g. – w zakresie związku międzygminnego oraz art. 67 ust. 2 pkt 3 u.s.p. – w zakresie związku powiatów i związku powiatowo-gminnego).

Sposób sformułowania tego zadania w praktyce będzie zależał wyłącznie od samego związku i jednostek samorządu terytorialnego, które wchodzi w jego skład. Ważne jest jedynie to, aby sposób uregulowania w statucie tego zadania nie tylko odpowiadał faktycznym zamiarom tychże jednostek, ale również był skonstruowany prawidłowo pod względem prawnym.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że na rzecz związku można przenieść zapewnienie wspólnej obsługi w dwojaki sposób:

- 1) poprzez ogólne wskazanie, że związek będzie prowadził wspólną obsługę wybranych jednostek obsługiwanych – w takim przypadku dana JST, będąca członkiem tego związku, nie pozostawia sobie możliwości realizacji wspólnej obsługi w żadnym zakresie. Podjęcie decyzji o wspólnej obsłudze oznaczać bowiem będzie, że obsługa ta będzie realizowana przez wybraną jednostkę organizacyjną związku (nie będzie zatem możliwym prowadzenie wspólnej obsługi samodzielnie przez poszczególne JST, będące członkami tego związku), co nie wyklucza samodzielnej obsługi przez poszczególne samorządowe jednostki organizacyjne;
- 2) poprzez wskazanie, że związek będzie prowadził wspólną obsługę wybranych jednostek, obsługiwanych w określonym zakresie, np. poprzez świadczenie usług o charakterze informatycznym, czy rachunkowości – w takim przypadku przy JST, będącej członkiem danego związku komunalnego, pozostają do realizacji w ramach wspólnej obsługi zadania w pozostałym, nieprzekazanym na rzecz związku zakresie. Innymi słowy, jednostka samorządu terytorialnego, będąca członkiem związku, ma możliwość powołania centrum usług wspólnych, realizującego wspólne zadania w zakresie nieprzekazanym na rzecz tego związku (np. jeżeli na rzecz związku komunalnego przekazano zadania w zakresie wspólnej obsługi informatycznej, JST, będąca członkiem tego związku, może powołać odrębne CUW, zajmujące się wspólną obsługą we wszystkich obszarach, z wyłączeniem obsługi informatycznej).

W pierwszym z ww. przypadków szczegółowy i wyczerpujący zakres wspólnej obsługi w odniesieniu do własnych samorządowych jednostek organizacyjnych będzie określać w swojej uchwale, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p., organ stanowiący danej JST, bowiem w pkt 3 tych przepisów ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że jednym z obligatoryjnych elementów podejmowanej uchwały jest m.in. zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Z uwagi na to, że zakres ten nie może być sformułowany w sposób ogólny (patrz: uwagi poczynione w tym zakresie w rozdziale 5), to na organie stanowiącym JST, będącej członkiem związku, spocznie obowiązek szczegółowego (konkretnego) uregulowania zakresu wspólnej

obsługi. Natomiast w drugim przypadku możliwość szczegółowego uregulowania konkretnych zadań, przekazywanych na rzecz CUW, będzie ograniczona w obrębie wskazanych w statucie związku zadań, np. w obrębie świadczenia wspólnych usług informatycznych (chyba że w statucie zaznaczono, iż związek będzie realizować wspólną obsługę w zakresie obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, to – stosownie do art. 10c ust. 2 u.s.g. i art. 6c ust. 2 u.s.p. – organ stanowiący JST nie będzie miał możliwości ich doprecyzowania i uszczegółowienia, bowiem muszą one zostać przekazane w całości).

Dopuszczalne jest również doprecyzowanie w statucie związku, że realizacja zadania z zakresu wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych odbywać się będzie wyłącznie w stosunku do wskazanej grupy podmiotów, np. wyłącznie w stosunku do szkół i placówek oświatowych. W takim przypadku organy stanowiące JST w uchwałach, o których mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p., w zakresie jednostek obsługiwanych będą mogły wskazać wyłącznie konkretne jednostki, które będą mieścić się w grupie szkół i placówek oświatowych. W stosunku do pozostałych, niewymienionych jednostek, z uwagi na wskazywaną już rozłączność realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi pomiędzy związkiem komunalnym a jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w jego skład, obsługa ta nie będzie mogła być jednak prowadzona przez inny niż jednostka organizacyjna tegoż związku podmiot (np. przez jednostkę organizacyjną macierzystej JST). W takim przypadku, nieuwzględnione w ww. uchwale jednostki organizacyjne będą musiały realizować samodzielnie zadania, które zostały przekazane do realizacji w ramach wspólnej obsługi. Innymi słowy, w przypadku przekazania na rzecz związku realizacji wspólnej obsługi informatycznej na rzecz szkół i placówek oświatowych, nieuwzględnienie w zakresie tejże wspólnej obsługi jednej ze szkół powodować będzie konieczność samodzielnego zapewnienia sobie przez tę szkołę obsługi informatycznej. W tej sytuacji zadanie to (tj. obsługa informatyczna) nie będzie miało jednak charakteru zadania z zakresu wspólnej obsługi (bowiem będzie realizowane samodzielnie, przez określoną samorządową jednostkę organizacyjną).

Jednocześnie, zmieniając statut funkcjonującego już związku, należy w sposób odpowiedni dokonać modyfikacji przepisów dotyczących określenia zasad udziału w kosztach wspólnej działalności związku. W tym zakresie statut związku komunalnego powinien wskazywać, w sposób jak najbardziej szczegółowy, niepozostawiający wątpliwości interpretacyjnych, parametry, na podstawie których będzie następnie określana, w formie uchwały stanowiącej przez zgromadzenie tego związku, konkretna kwota udziału danej jednostki samorządu terytorialnego w zwią-

ku. Innymi słowy, jednym z obligatoryjnych elementów statutu związku, prowadzącego wspólną obsługę w określonym zakresie, jest wyraźne i szczegółowe określenie sposobu obliczania wysokości rocznej składki członkowskiej, obejmującej koszty działalności tego związku na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego, będącej jego członkiem. Istotne jest bowiem to, aby każdy z członków funkcjonującego związku komunalnego, prowadzącego CUW, ponosił faktyczne i rzeczywiste koszty funkcjonowania tego związku w zakresie obsługi swoich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że chcąc, aby wspólna obsługa w określonym zakresie prowadzona była na rzecz wybranych samorządowych (szczególnie gminnego lub powiatowego) jednostek organizacyjnych przez istniejący związek komunalny, konieczne jest podjęcie szeregu czynności, określonych w przepisach u.s.g. lub u.s.p.

W pierwszej kolejności, stosownie do art. 67 ust. 1a w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.g. (lub art. 67 ust. 1a w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.p.), konieczne jest przedłożenie wojewodzie, do uzgodnienia, przygotowanego projektu zmiany statutu związku (albo nowego statutu związku, który również *de iure* i *de facto* będzie stanowić zmianę dotychczasowego statutu). Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. W przypadku niezajęcia stanowiska przez wojewodę w tym terminie, projekt statutu uważa się za uzgodniony w przedłożonym brzmieniu, z upływem tegoż 30-dniowego terminu. Z kolei w przypadku zajęcia przez wojewodę negatywnego stanowiska, może ono zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia (art. 98 w zw. z art. 67 ust. 1b. w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.g. i art. 85 w zw. z art. 67 ust. 1b w zw. z art. 67a ust. 1 u.s.p.).

Następnie, po uzgodnieniu projektu zmiany statutu związku z wojewodą, zgromadzenie związku, stosownie do art. 67a ust. 1 u.s.g. i art. 67a ust. 1 u.s.p., podejmuje uchwałę w sprawie zmiany statutu związku, która jest następnie przekazywana w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia organom stanowiącym JST, uczestniczącym w związku, a w przypadku, gdyby uchwała zmieniająca statut dotyczyła również przystąpienia do związku nowej JST – również organowi stanowiącemu tejże JST. W stosunku do podjętej przez zgromadzenie związku uchwały, organy stanowiące JST mogą, również w formie uchwały, wnieść sprzeciw w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu w takim przypadku wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku. W przypadku braku sprzeciwu w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku, zmianę statutu tego związku ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Od tego też dnia (tj. od dnia ogłoszenia zmiany statutu związku

w wojewódzkim dzienniku urzędowym) związek może zacząć podejmować czynności zmierzające do powołania samorządowego centrum usług wspólnych (z uwzględnieniem procedury, która została przedstawiona w rozdziale 5 niniejszego opracowania).

6.2.2. Centrum usług wspólnych w ramach nowego związku

Decyzja o utworzeniu nowego związku komunalnego, którego jedynym (lub jednym z wielu) zadaniem będzie świadczenie usług wspólnych na rzecz wybranych jednostek obsługiwanych, powodować będzie konieczność przeprowadzenia całej procedury rejestracyjnej takiego związku. W tym miejscu warto zaznaczyć, że również w tym przypadku konieczne będzie przeprowadzenie stosownej analizy zasadności przyjęcia takiego modelu działania i odpowiednie skonstruowanie zapisów statutowych, zwłaszcza w kontekście realizacji wspólnej obsługi na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Tym samym należy rozważyć, czy wspólna obsługa przez związek będzie mogła być prowadzona w nieograniczonym zakresie, pozbawiając tym samym możliwości powołania CUW przez JST, będącą członkiem tego związku, w jakimkolwiek zakresie, czy też związek będzie mógł prowadzić wspólną obsługę tylko w wyraźnie wskazanym zakresie, np. wyłącznie w zakresie wspólnej pomocy prawnej, czy wspólnych zamówień publicznych (w takim przypadku wspólna obsługa w pozostałym zakresie będzie mogła być prowadzona samodzielnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku). Również w tym przypadku konieczna będzie decyzja, czy nowotworzony związek będzie mógł prowadzić wspólną obsługę na rzecz dowolnych samorządowych jednostek organizacyjnych JST, wchodzących w skład tego związku, czy tylko w stosunku do określonej grupy takich jednostek, np. wyłącznie szkół i placówek oświatowych.

Mając powyższe na uwadze wskazać trzeba, że pierwszym etapem procedury utworzenia nowego związku komunalnego jest zgłoszenie przez wszystkie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego zamiaru przystąpienia do związku. Następnie konieczne jest przygotowanie projektu statutu, który to musi zostać uzgodniony z wojewodą. Wojewoda, analogicznie jak w przypadku zmiany statutu istniejącego już związku, ma 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu na zajęcie stanowiska. Niezajęcie stanowiska w tym terminie oznacza, że projekt ten został uzgodniony w brzmieniu przedłożonym wojewodzie z upływem tegoż 30-dniowego terminu. W sytuacji zajęcia przez wojewodę negatywnego stanowiska, może ono zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem w terminie 30 dni

od dnia jego doręczenia. Samo utworzenie związku (oraz przystąpienie zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego do związku) wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu organów stanowiących zainteresowanych JST. Przyjęty statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a sam związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Od tego też dnia związek może zacząć podejmować czynności, zmierzające do powołania samorządowego centrum usług wspólnych (z uwzględnieniem procedury, która została przedstawiona w rozdziale 5 niniejszego opracowania).

6.2.3. Wybór jednostki zapewniającej wspólną obsługę w ramach związku

Zgodnie z art.10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.g., wspólną obsługę może prowadzić, oprócz urzędu (starostwa) i innej samorządowej jednostki organizacyjnej, również jednostka organizacyjna związku komunalnego (międzygminnego, powiatowo-gminnego lub powiatów – w zależności od jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład tego związku). Tym samym rozważyć należy, jakie jednostki w ramach związku mogą być jednostkami obsługującymi. Innymi słowy, w jakiej formie, w przypadku współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnej obsługi, może działać samorządowe centrum usług wspólnych. Analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania CUW prowadzi do wniosku, że wspólna obsługa na poziomie związku komunalnego może być prowadzona albo przez biuro związku (stanowiące odpowiednik urzędu/starostwa jednostki samorządu terytorialnego, działające w formie jednostki budżetowej) albo przez istniejącą lub nowoutworzoną, inną jednostkę organizacyjną związku (tj. jednostkę budżetową lub zakład budżetowy)².

W przypadku decyzji, iż to biuro związku, będące wszak jednostką organizacyjną związku, o której mowa w art. 10b ust. 1 u.s.g. i art. 6b ust. 1 u.s.p., będzie podmiotem obsługującym, konieczne jest odpowiednie uregulowanie albo przepisów statutowych (w przypadku, gdy statut zawiera szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania biura związku), albo odrębnych od statutu przepisów regulaminu organizacyjnego biura (w przypadku, gdy szczegółowe kwestie dotyczące organizacji

2 Stosownie do art. 4 ust. 2 u.f.p., przepisy u.f.p. dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów.

i funkcjonowania biura związku zawarte są, na podstawie upoważnienia statutowego, w odrębnym od tego statutu regulaminie organizacyjnym biura) w zakresie wspólnej obsługi.

Kwestia wyboru odpowiedniego modelu świadczenia wspólnej obsługi w ramach związku komunalnego powinna stanowić przedmiot stosownych analiz, o których szczegółowo mowa jest w rozdziale 5 niniejszego opracowania.

6.2.4. Podejmowanie uchwał w sprawie wspólnej obsługi w przypadku realizacji tych zadań przez związek komunalny

Kwestią szczególnie istotną z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania samorządowego centrum usług wspólnych, w przypadku realizacji tych zadań przy pomocy związku komunalnego, jest wskazanie podmiotu właściwego do podejmowania uchwał, o których mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. oraz prawidłowe skonstruowanie ich zapisów. Jak stanowią bowiem te przepisy, organ stanowiący JST w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa odpowiednio w art. 10a pkt 1 u.s.g. lub w art. 6a pkt 1 u.s.p., określa w drodze uchwały, w szczególności:

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

Na wstępie zaznaczyć trzeba, że ww. uchwały nie mogą być zastąpione stosownymi w tym zakresie zapisami statutu związku komunalnego. Innymi słowy, niewystarczające będzie uwzględnienie wszystkich trzech ww. elementów w statucie związku, bowiem analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca wymaga odrębnej uchwały w tym zakresie.

Pojawia się również pytanie, czy organem właściwym do podjęcia ww. uchwały będzie w dalszym ciągu organ stanowiący JST (a więc rada gminy albo rada powiatu) – a raczej w tym przypadku: organ stanowiący każdej wchodzącej w skład danego związku komunalnego JST – czy też przepis ten należy odczytywać ze stosowną modyfikacją, w ten sposób, że organem właściwym do podjęcia tejże uchwały będzie organ stanowiący związku komunalnego, tj. zgromadzenie tego związku. Biorąc pod uwagę analizę art. 10b ust. 1 i 2 u.s.g. oraz art. 6b ust. 1 i 2 u.s.p., uznać należy, że ustawodawca pozostawił kompetencję do podjęcia ww. uchwały co do zasady każdemu z organów stanowiących JST, będących członkami związku. Jednocześnie wskazać trzeba, że uchwały podejmowane przez każdy z tych or-

ganów nie muszą mieć jednakowego zakresu. Ważne jest wyłącznie to, aby zakres wspólnej obsługi mieścił się w zakresie zadań powierzonych do realizacji przez związek (*a contrario* – zakres obowiązków powierzonych w drodze ww. uchwały nie może być szerszy niż zakres zadań powierzonych w statucie związku komunalnego do realizacji przez ten związek). Innymi słowy, przekazanie na rzecz związku komunalnego wspólnej obsługi, w zakresie np. rachunkowości i sprawozdawczości oraz obsługi informatycznej oznaczać będzie, że w ww. uchwale dopuszczalne będzie wskazanie, że jednostka organizacyjna związku, jako jednostka obsługująca, świadczyć będzie na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych albo wspólną obsługę w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości oraz usług informatycznych (ze szczegółowym wymienieniem konkretnych usług informatycznych), albo wspólną obsługę wyłącznie w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, albo wspólną obsługę wyłącznie w zakresie usług informatycznych (również z koniecznością szczegółowego wymienienia konkretnych usług w tym zakresie). Niedozwolone jest tym samym uwzględnienie w tej uchwale jakichkolwiek innych usług, np. z zakresu obsługi organizacyjnej. W takim przypadku jednak, jednostka samorządu terytorialnego, będąca członkiem danego związku komunalnego, nie będzie miała możliwości powołania własnego CUW w pozostałym zakresie wspólnej obsługi, który to został przekazany w statucie na rzecz związku, a nie został uwzględniony w ww. uchwale, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. Zadania te będą musiały być realizowane samodzielnie przez samorządowe jednostki organizacyjne.

Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że uchwałę na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g. lub art. 6b ust. 2 u.s.p. podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, która należy do związku, na rzecz którego przeniesiono prowadzenie wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Uchwała ta będzie obejmować wskazanie:

- jednostki organizacyjnej związku, która będzie jednostką obsługującą (konieczne jest tym samym, aby jednostka ta – zwłaszcza w przypadku związków istniejących, którym dodane zostanie zadanie z zakresu świadczenia wspólnej obsługi – była określona przez sam związek przed podjęciem ww. uchwały przez pierwszą JST, będącą członkiem tego związku);
- samorządowych jednostek organizacyjnych, które będą jednostkami obsługiwanymi (konieczne jest uwzględnienie zakresu wspólnej obsługi uregulowanego w statucie związku, bowiem, jak już zostało wskazane, związek może, przykładowo, przejąć wspólną obsługę wyłącznie wybranych jednostek, np. jedynie szkół i placówek oświatowych);

- zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi (również w tym przypadku konieczne jest uwzględnienie zakresu wspólnej obsługi, uregulowanego w statucie związku, zwłaszcza pod kątem tego, czy na rzecz związku przekazana została wspólna obsługa w sposób ogólny, czy też szczegółowy, poprzez wskazanie, że może ona dotyczyć np. wyłącznie rachunkowości i sprawozdawczości).

Należy jednak pamiętać, że upoważnienie do wydania uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2 u.s.g. i art. 6b ust. 2 u.s.p. może być również skierowane do zgromadzenia związku komunalnego. Taka sytuacja zaistnieje w przypadku, gdy na rzecz związku, którego zadaniem jest nie tylko świadczenie wspólnej obsługi na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych JST, które są członkami tego związku, ale również inne przekazane mu zadania (np. z zakresu utrzymania czystości i porządku, publicznego transportu zbiorowego, czy też zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków) posiada własne (związkowe) jednostki organizacyjne, dla których również chciałby prowadzić wspólną obsługę przez powołane przez siebie samorządowe centrum usług wspólnych. W takim przypadku, przepis art. 10b ust. 2 u.s.g. lub art. 6b ust. 2 u.s.p. należy odczytywać w ten sposób, że zgromadzenie związku, w odniesieniu do własnych, związkowych jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, określa, w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane i zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Co ważne, związek komunalny w zakresie „własnej” wspólnej obsługi nie może powierzyć jej realizacji na inny podmiot, np. na jednostkę samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku.

W tym miejscu wskazać trzeba również, że w przypadku realizacji wspólnej obsługi przez związek komunalny w odniesieniu do jednostek, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g. oraz art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. (tj. innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych, mogących być jednostkami obsługiwanymi), możliwość ich przystąpienia do wspólnej obsługi musi zostać poprzedzona zgłoszeniem tego zamiaru organowi wykonawczemu danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, że ewentualna możliwość zawarcia przez te jednostki stosownego porozumienia będzie zależać od sposobu skonstruowania statutu tegoż związku komunalnego, który w ramach powołanego przez siebie samorządowego centrum usług wspólnych świadczyć będzie wspólną obsługę. Jeżeli bowiem w statucie zaznaczy się, że na związek zostało przekazane świadczenie wspólnej obsługi na rzecz wybranych jednostek, np. wyłącznie szkół i placówek

oświatowych, to związkowe CUW nie będzie miało możliwości zawarcia takiego porozumienia z jednostkami, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g. oraz art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. Tym samym, konstruując stosowne zapisy statutu związku komunalnego w tym zakresie, należy rozważyć, czy jednostki samorządu terytorialnego, będące członkami danego związku, dopuszczają możliwość prowadzenia przez związek (a ściślej: jednostkę organizacyjną związku) wspólnej obsługi również dla podmiotów innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych (w takim wypadku zasadne jest wskazanie w statucie związku w sposób ogólny, że związek będzie świadczyć wspólną obsługę, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p.), czy też faktycznie związek ma zapewniać wspólną obsługę wyłącznie wybranym rodzajom jednostek. Analogiczne rozważania należy poczynić w stosunku do zakresu obowiązków powierzonych w ramach wspólnej obsługi. W przypadku bowiem wskazania w statucie, że związek będzie zapewniać wspólną obsługę wyłącznie we wskazanym w nim zakresie (np. wyłącznie rachunkowości i sprawozdawczości), powołane przez ten związek samorządowe centrum usług wspólnych nie będzie mogło w porozumieniu, o którym mowa w art. 10b ust. 3 u.s.g. i art. 6b ust. 3 u.s.g., określić innego lub szerszego zakresu obowiązków powierzanych przez inne niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych w ramach wspólnej obsługi.

6.3. Funkcjonowanie centrum usług wspólnych w ramach porozumienia samorządowego

Porozumienia samorządowe są jedną z dwóch możliwych publiczno-prawnych form, obok związków komunalnych, realizacji zadań publicznych poprzez współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie³. Jak już zostało wskazane, w odniesieniu do związków komunalnych ustawodawca wyraźnie zaznaczył, w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych, możliwość prowadzenia wspólnej obsługi przez jednostki organizacyjne tych związków. W następstwie tego

3 Z uwagi na zakres przedmiotowy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, poza zakresem niniejszych rozważań w przedmiocie prowadzenia wspólnej obsługi pozostaje funkcjonowanie związków metropolitalnych.

pojawia się pytanie, czy z uwagi na milczenie ustawodawcy w stosunku do porozumień samorządowych w tym zakresie, jednostki samorządu terytorialnego mogą w tej formie, w sposób jak najbardziej legalny, przekazywać sobie prowadzenie wspólnej obsługi wybranych przez siebie samorządowych jednostek organizacyjnych.

6.3.1. Dopuszczalność zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi

Kwestią najistotniejszą z punktu widzenia powyższego problemu jest odpowiedź na pytanie, czy zapewnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym, stanowi realizację zadania publicznego. Jak bowiem stanowią przepisy samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie zawierania porozumień pomiędzy JST, porozumienia te mogą dotyczyć wyłącznie powierzania prowadzenia zadań publicznych (art. 74 u.s.g., art. 73 u.s.p. i art. 8 ust. 2 u.s.w. – w zakresie porozumień o charakterze horyzontalnym – oraz art. 8 ust. 2a u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p i art. 8 ust. 2 u.s.w. – w zakresie porozumień o charakterze wertykalnym).

Na wstępie rozważań na temat możliwości powierzania przez JST realizacji wspólnej obsługi swoich samorządowych jednostek organizacyjnych innej jednostce samorządu terytorialnego w formie porozumienia samorządowego, wskazać należy na jeden istotny element. Z uwagi na brak zarówno orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych, jak i piśmiennictwa na ten temat, należy liczyć się z możliwością, iż w przypadku kontroli legalności podejmowanych działań w tym zakresie, odpowiednie organy mogą nie zgodzić się z zaprezentowanym poniżej stanowiskiem i przyjąć odmienną interpretację przepisów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczących możliwości zawierania porozumień samorządowych w przedmiocie prowadzenia wspólnej obsługi.

Przechodząc do analizy przepisów, które mogą pomóc w rozwiązaniu powyższego problemu, w pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że zadanie prowadzenia wspólnej obsługi może dotyczyć szerokiego zakresu spraw, lecz z jednym zastrzeżeniem – powierzenie na rzecz samorządowego centrum usług wspólnych może dotyczyć wyłącznie zadań o charakterze pomocniczym (uzupełniającym) w stosunku do podstawowej działalności podmiotów obsługiwanych. Tym samym konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ww. zadania o charakterze pomocniczym w stosunku do właściwych zadań publicznych również można zakwalifikować jako zadania o tym charakterze (tj. zadania publiczne), co w konsekwencji potwierdzi możliwość realizacji wspólnej obsługi poprzez zawieranie stosownych poro-

zumień samorządowych. Nie bez znaczenia w tym przedmiocie pozostaje również fakt, iż ustawodawca zezwolił na realizację tejże wspólnej obsługi za pomocą drugiej z możliwych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a więc za pomocą związków komunalnych.

Zadania publiczne, realizowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wskazane zostały przez ustawodawcę w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych poprzez ich wyliczenie (art. 7 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 1 u.s.p. i art. 14 ust. 1 u.s.w.). Wyłącznie w przypadku zadań realizowanych przez powiat przedstawiono zamknięty katalog. W przypadku zadań gmin i województwa ustawodawca zdecydował się jedynie na ich przykładowe wyliczenie, używając we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotu „w szczególności”. Powyższe nie determinuje jednak w żaden sposób dalszych rozważań na temat dopuszczalności zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi. Co równie ważne, w żadnym z ww. przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nie sposób dopatrzeć się zadania publicznego w rozważanym zakresie, tj. w zakresie prowadzenia przez JST na rzecz swoich jednostek organizacyjnych wspólnej obsługi. Takie działanie ustawodawcy wydaje się nie tylko oczywiste, ale również i zrozumiałe, bowiem zadania przez niego wskazane (w przypadku gmin i województw – w sposób przykładowy) są zadaniami o charakterze podstawowym, głównym (posługując się nomenklaturą stosowaną w niniejszym opracowaniu) w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zadania realizowane przez samorządowe centra usług wspólnych mają z kolei charakter pomocniczy, uzupełniający w stosunku do tejże głównej i podstawowej działalności gminy. Nie oznacza to jednak, że zadaniom tym nie można przypisać charakteru zadań publicznych. Zadania te są bowiem w sposób immanentny związane z realizacją zadań publicznych, wyraźnie tak zdefiniowanych przez ustawodawcę. Innymi słowy, realizacja zadań głównych nie mogłaby odbywać się bez realizacji zadań pomocniczych, możliwych do powierzenia w ramach wspólnej obsługi. Jednocześnie również realizacja zadań pomocniczych nie mogłaby istnieć bez zadań głównych. Tym samym, zapewnienie przez JST wspólnej obsługi w określonym zakresie wybranym samorządowym jednostkom organizacyjnym uznać należy za część zadań o charakterze podstawowym, będących zadaniami publicznymi, realizowanych przez te podmioty. Samo przesunięcie realizacji tych zadań z jednego podmiotu (obsługiwanego) na inny (obsługujący) nie pozbawia ich przymiotu zadań publicznych.

W tym miejscu należy również wskazać, że, zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 7 ust. 1 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Choć przepis ten nie został powtórzony przez ustawodawcę w pozostałych dwóch samorządowych ustawach

ustrojowych (u.s.p. i u.s.w.), to jednak stanowi on pewnego rodzaju wyjaśnienie pojęcia zadań publicznych. Tym samym, zadania publiczne w swojej istocie służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, czy to gminnej, czy to powiatowej, czy też wojewódzkiej. Mając na uwadze to wyjaśnienie nie sposób nie zauważyć, że świadczenie wspólnej obsługi na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych w sposób pośredni (poprzez wskazywaną już pomoc w realizacji zadań głównych) służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Prawidłowa realizacja takich zadań, jak chociażby z zakresu publicznego transportu zbiorowego, nie może się bowiem odbywać bez odpowiedniego wsparcia organizacyjnego, finansowego, administracyjnego, czy informatycznego.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należy, że świadczenie wspólnej obsługi w określonym zakresie na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych jest nierozzerwalnie związane ze świadczeniem przez te jednostki usług zaspokajających zbiorowe potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a dzięki temu również stanowi część zadania publicznego w tym zakresie. Przyjmując tezę, iż dopuszczalne jest powierzanie przez jednostki samorządu terytorialnego wspólnej obsługi w drodze porozumień samorządowych, należy pamiętać, że z uwagi na brak stanowisk w tym temacie, zarówno organów nadzoru i sądów administracyjnych, jak i doktryny, istnieje ryzyko przyjęcia odmiennej interpretacji i zakwestionowania możliwości podejmowania takich działań w przypadku kontroli legalności zawieranych porozumień.

Powyższej tezy nie zmienia fakt wskazania wprost przez ustawodawcę możliwości prowadzenia wspólnej obsługi wyłącznie w jednej z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Wskazanie w art. 64 ust. 1 zd. drugie u.s.g oraz art. 65 ust. 1 zd. drugie i art. 72a ust. 1 zd. drugie u.s.p., że związki komunalne mogą być tworzone również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p., przy jednoczesnym braku takiego wskazania w przypadku porozumień samorządowych, należy odczytywać wyłącznie jako wyraźne potwierdzenie ze strony prawodawcy możliwości takiego działania i zachęcanie do wyboru tej formy w tym zakresie. Brak ww. przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w dalszym ciągu zapewniałby bowiem możliwość tworzenia związków komunalnych w zakresie wspólnej obsługi.

Nawet gdyby jednak przyjąć, że z uwagi na to, że zadania przekazywane w ramach wspólnej obsługi są wyłącznie zadaniami o charakterze pomocniczym (uzupełniającym) w stosunku do realizacji zadań publicznych, a same w sobie nie mają tego charakteru (tj. charakteru zadań publicznych), to wydaje się, że możliwość powierzania ich realizacji za pomocą porozumień samorządowych będzie wynikać z rezultatów wnioskowania *a fortiori*, zastosowanego do przepisów samorządowych

ustaw ustrojowych, a zwłaszcza z argumentacji *a maiori ad minus*. Wniosekowanie to polega na założeniu, że jeżeli norma prawna zezwala czynić więcej, to zezwala czynić i mniej. W niniejszym stanie prawnym należy uznać, że jeżeli ustawodawca zezwala na zawieranie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego porozumień samorządowych w celu realizacji zadań publicznych (a więc zadań o charakterze podstawowym, wraz z zadaniami o charakterze pomocniczym/uzupełniającym w stosunku do zadań *stricte* publicznych), to zezwala on również na zawieranie tychże porozumień w celu realizacji części zadań publicznych, wyłącznie w zakresie zadań o charakterze pomocniczym (uzupełniającym), a więc zadań, które mogą być realizowane w ramach wspólnej obsługi. Założenie racjonalności prawodawcy wymaga bowiem w tym przypadku przyjęcia, że decyzje przez niego podejmowane są spójne nie tylko funkcjonalnie czy celowościowo, ale również systemowo. Jeżeli prawodawca decyduje się na możliwość prowadzenia wspólnej obsługi za pomocą jednej z form współdziałania JST, jednocześnie zezwalając na realizację zadań publicznych również za pomocą porozumień samorządowych, to wyraźne wskazanie możliwości prowadzenia wspólnej obsługi wyłącznie za pomocą związków komunalnych nie należy odczytywać jako zakazu prowadzenia tejże wspólnej obsługi za pomocą wspomnianych porozumień, ale jako wskazanie, że również inny niż jednostki samorządu terytorialnego (odrębny od tych jednostek) podmiot może mieć możliwość realizacji zadań, które nie mają charakteru zadań *stricte* publicznych.

Z drugiej jednak strony fakt, iż ustawodawca wyraźnie zaznaczył przy związkach komunalnych możliwość prowadzenia przez nie wspólnej obsługi, przy jednoczesnym braku takiego zapisu w przypadku porozumień samorządowych, może zostać z kolei uznany za brak zgody (a wręcz zakaz) na takie działania. Dla przypomnienia, zgodnie z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie tworzenia związków komunalnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć związki komunalne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek komunalny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a u.s.g. lub art. 6a u.s.p. Wskazówki w tym zakresie nie sposób również znaleźć w uzasadnieniu do projektu ustawy, na podstawie której wprowadzono z dniem 1 stycznia 2016 r. do samorządowych ustaw ustrojowych przepisy dotyczące powoływania i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych. Projektodawcy w żadnym miejscu nie poruszają bowiem tematyki porozumień samorządowych, powtarzając tylko za przepisami, że związek komunalny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi.

Powyższy argument może być również interpretowany w ten sposób, że ustawodawca, wyraźnie wskazując na możliwość tworzenia związków

komunalnych, także w celu wspólnej obsługi, nie utożsamia realizacji zadań w tym zakresie z realizacją zadań publicznych. W takim przypadku, biorąc pod uwagę, że porozumienia samorządowe mogą być zawierane wyłącznie w zakresie realizacji zadań publicznych, niedopuszczalne będzie prowadzenie wspólnej obsługi w tej formie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (a więc w formie porozumienia samorządowego).

Jak już jednak zostało podkreślone, z racji braku wypowiedzi w powyższym temacie, zarówno ze strony judykatury, jak i doktryny, nie sposób jednoznacznie przesądzić o możliwości (lub braku takiej możliwości) zawierania porozumień samorządowych w celu prowadzenia w określonym zakresie wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego, decydując się na tę publiczno-prawną formę współdziałania, muszą się liczyć z ryzykiem, jakie podejmują. Tym ryzykiem jest bowiem stwierdzenie nieważności zawartego porozumienia przez właściwy organ nadzoru.

6.3.2. Procedura zawierania porozumień samorządowych w zakresie wspólnej obsługi

Na wstępie niniejszego rozdziału wskazano, że zasadne wydaje się przyjęcie tezy, iż prowadzenie, w określonym zakresie, wspólnej obsługi wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych odbywać się może również z wykorzystaniem instytucji porozumień samorządowych. Analiza przepisów samorządowych ustaw ustrojowych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest zawarcie następujących rodzajów porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego:

- 1) porozumienia horyzontalne:
 - a) zawierane pomiędzy gminami – art. 74 ust. 1 u.s.g.;
 - b) zawierane pomiędzy powiatami – art. 73 ust. 1 u.s.p.;
 - c) zawierane pomiędzy województwami – art. 8 ust. 2 u.s.w.;
- 2) porozumienia wertykalne:
 - a) zawierane pomiędzy powiatem a gminą – art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 u.s.p.;
 - b) zawierane pomiędzy województwem a gminą – art. 8 ust. 2a u.s.g. oraz art. 8 ust. 2 u.s.w.;
 - c) zawierane pomiędzy województwem a powiatem – art. 5 ust. 2 u.s.p. oraz art. 8 ust. 2 u.s.w.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że przed zawarciem jednego z ww. rodzajów porozumień samorządowych słuszne wydaje się przeprowadzenie stosownych analiz w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście za-

sadności przyjęcia takiego modelu działania, dotyczącego prowadzenia wspólnej obsługi, w określonym zakresie, wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. Dopiero po uznaniu wyników dokonanej analizy za potwierdzające zasadność powołania samorządowego centrum usług wspólnych przy wykorzystaniu instytucji porozumienia samorządowego, należy przejść do właściwej procedury zawarcia takiego porozumienia. Jednocześnie przypomnieć należy, że porozumienia zawierają między sobą organy wykonawcze zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymują uprzednią zgodę organu stanowiącego JST na dokonanie tejże czynności.

Z powyższego punktu widzenia najistotniejszym jest wskazanie obligatoryjnych elementów, jakie powinno zawierać każde porozumienie samorządowe w zakresie wspólnej obsługi. Elementami tymi są:

- 1) wskazanie podmiotów zawierających porozumienie;
- 2) wskazanie przedmiotu porozumienia;
- 3) wskazanie sposobu finansowania przez jednostkę przekazującą realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi, wykonywanych przez jednostkę przejmującą;
- 4) termin wejścia w życie zawieranego porozumienia;
- 5) czas, na jaki porozumienie jest zawierane.

W zakresie podmiotów zawierających porozumienie konieczne jest wskazanie, która jednostka samorządu terytorialnego jest jednostką przekazującą realizację wspólnej obsługi, a która jednostką przejmującą wykonywanie zadań w tym zakresie. Co ważne, w przypadku zawierania porozumień samorządowych o charakterze wertykalnym należy pamiętać, że dopuszczalne jest przekazywanie realizacji zadań publicznych wyłącznie z jednostki stopnia wyższego na jednostkę stopnia niższego, tj. województwo może powierzyć realizację wspólnej obsługi powiatowi lub gminie z obszaru tego województwa, a powiat gminie z obszaru tego powiatu – nigdy na odwrót. Innymi słowy, w przypadku gdy jednostką przekazującą jest województwo, to jednostką przejmującą może być powiat lub gmina, a w przypadku gdy jednostką przekazującą jest powiat, jednostką przejmującą może być gmina. Tym samym niedopuszczalne jest, aby przekazanie realizacji zadań publicznych (w tym przypadku – świadczenia wspólnej obsługi) odbywało się z jednostki szczebla niższego na jednostkę szczebla wyższego. Oznacza to, że gmina – gdy mowa o porozumieniach samorządowych o charakterze wertykalnym – nigdy nie będzie jednostką przekazującą.

Kwestią szczególnie istotną w przypadku zawierania porozumień samorządowych jest prawidłowe wskazanie przedmiotu porozumienia, tj. zakresu wspólnej obsługi, przekazywanej do prowadzenia na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego. Analogicznie, jak w przypadku

rozważań w zakresie przekazania realizacji wspólnej obsługi na rzecz związku komunalnego, należy zastanowić się, czy przekazywane w drodze porozumienia zadanie będzie skonstruowane w sposób ogólny, czy z uszczegółowieniem niektórych jego elementów. W przypadku pierwszego ze wskazanych modeli, pełne uszczegółowienie elementów koniecznych nastąpi w uchwale organu stanowiącego JST, przekazującej zadanie z zakresu wspólnej obsługi, 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. Warto bowiem zaznaczyć, że, tak jak w przypadku związku międzygminnego, uprawnienie do wydania ww. uchwały pozostaje przy organach stanowiących JST, które przekazują realizację wspólnej obsługi.

W zakresie wskazania przedmiotu porozumienia dopuszczalne jest również doprecyzowanie czy to zakresu podmiotów, jakimi będzie mogła być objęta wspólna obsługa, np. wyłącznie szkoły i placówki oświatowe, czy też obowiązków powierzanych w ramach wspólnej obsługi, np. wyłącznie w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Należy jednak pamiętać, że przy podejmowaniu 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., organ stanowiący jednostki przekazującej będzie związany tak wskazanym zakresem przedmiotowym porozumienia.

Zawierane porozumienie powinno wskazywać również sposób finansowania przez jednostkę przekazującą realizacji zadań z zakresu wspólnej obsługi, wykonywanych przez jednostkę przejmującą. Brak regulacji w tym zakresie skutkować będzie możliwością stwierdzenia jego nieważności przez organ nadzoru, z powodu jego niezgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Z treści zawieranego porozumienia powinno również wynikać, z jakim dniem jednostka przejmująca zacznie świadczyć wspólną obsługę na rzecz wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz na jaki czas to porozumienie jest zawierane (oznaczony czy nieoznaczony).

Rozważyć należy również, czy zawarte porozumienie będzie regulować kwestie dopuszczalności przystępowania do wspólnej obsługi innych niż samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych, jednostek, o których mowa w art. 10a u.s.g., art. 6a u.s.p. i art. 8c u.s.w. W przypadku braku zapisów w tym zakresie, dopuszczalność zawierania porozumień przez podmioty, 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., zależeć będzie od sposobu skonstruowania przedmiotu porozumienia, które może wskazywać jednostki obsługiwane w ramach wspólnej obsługi, np. wyłącznie szkoły i placówki oświatowe. Należy również pamiętać, że przystępowanie podmiotów, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g., art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p. oraz art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w., może odbywać się wyłącznie w zakresie

obowiązków, które dane samorządowe centrum usług wspólnych może świadczyć (co będzie wynikać albo z regulaminu organizacyjnego urzędu/starostwa, albo ze statutu innej samorządowej jednostki organizacyjnej – a więc dokumentów określających zakres i sposób funkcjonowania powołanego samorządowego centrum usług wspólnych).

Również w tym przypadku trzeba podkreślić, że realizacja wspólnej obsługi w formie porozumienia samorządowego ma charakter rozłączny, co oznacza, że przekazanie przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego realizacji tego zadania powoduje wyzbycie się go, na tak długi czas, na jaki zawarte jest to porozumienie (oczywiście z uwzględnieniem zakresu przekazanego zadania na rzecz innej JST).

6.4. Rezygnacja ze współpracy

Ostatnim zagadnieniem, na jakie należy zwrócić uwagę w przypadku decyzji o współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych, to możliwość rezygnacji z takiej współpracy. Rezygnacja ze współpracy jest możliwa w związku z gwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, która w tym przypadku przejawia się w zakazie zmuszania JST do współdziałania w określonym zakresie. Tym samym, jednostka samorządu terytorialnego, która zamierza odzyskać zadanie prowadzenia wspólnej obsługi w celu powołania samorządowego centrum usług wspólnych, może tego dokonać w każdym momencie, z zachowaniem uregulowań, wynikających nie tylko z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale również ze szczegółowych regulacji, zawartych w statucie związku komunalnego czy porozumieniu. Decyzja o rezygnacji ze współpracy powinna jednak być poprzedzona dokonaniem stosownych analiz pod kątem korzyści i kosztów z tym związanych.

Mając powyższe na uwadze, wskazuje się następujące sposoby rezygnacji ze współpracy jednostek samorządu terytorialnego, dotyczącej powoływania samorządowych centrów usług wspólnych:

- 1) wystąpienie ze związku komunalnego;
- 2) likwidacja związku komunalnego;
- 3) rozwiązanie/wypowiedzenie porozumienia samorządowego.

Dokonanie jednej z ww. czynności spowoduje zmianę prowadzenia wspólnej obsługi z powrotem na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie, w jakim współdziałanie dotyczące tejże wspólnej obsługi było powierzane i wykonywane.

6.5. Podsumowanie

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania samorządowych centrów usług wspólnych stanowi interesującą możliwość prowadzenia wspólnej obsługi, zwłaszcza dla niewielkich JST, nieposiadających odpowiedniej ilości podmiotów, na rzecz których powołane CUW mogłoby efektywnie działać, bądź też JST, chcących powołać wyspecjalizowany w wąskim zakresie CUW, np. zajmujący się wyłącznie sprawami informatyki. Decydując się jednak na taką formę współpracy, należy liczyć się z faktem, że procedura ich powołania będzie w wielu przypadkach zdecydowanie dłuższa (związki komunalne) i bardziej skomplikowana (porozumienia samorządowe) niż organizacja CUW w obrębie jednej JST. Owe komplikacje mogą się pojawiać zwłaszcza w kontekście analizy dopuszczalności zawierania porozumień samorządowych w sprawie wspólnej obsługi. Jak bowiem zostało w niniejszym rozdziale wskazane, brak jakichkolwiek stanowisk orzecznictwa (organów nadzoru i sądów administracyjnych) czy też doktryny, dotyczących uznawania prowadzenia wspólnej obsługi jako zadania publicznego, może powodować kwestionowanie legalności (przez upoważnione do tego organy) samego zawierania porozumień...

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

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

dr Iwona M. Wieczorek
Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

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

ISBN 978-83-8088-287-4