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 9

Funkcjonowanie samorządów centrów usług wspólnych w kontekście działania zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz centrów administracyjnych

Adrian Misiejko

9.1. Wprowadzenie

Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej (dalej jako *z.o.e.a.*) umożliwiają organom prowadzącym wspólną obsługę szkół oraz placówek (określonych w art. 5 ust. 9 u.s.o.). Wśród podmiotów upoważnionych do tworzenia *z.o.e.a.* (np. celem optymalizacji kosztów obsługi) były jednostki samorządu terytorialnego, działające przez swoje organy stanowiące. Ustawy szczególne przewidywały ponadto możliwość tworzenia centrów administracyjnych, które były powoływane celem obsługi placówek oświatowo-wychowawczych i placówek wsparcia dziennego. Sytuacja prawna w tym zakresie została jednak zasadniczo zmieniona przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Wprowadziła ona możliwość zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, o której mówią ustawy samorządowe: art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p. oraz 8b–8f u.s.w. (tzw. centra usług wspólnych)¹. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego zostały pozbawione możliwości tworzenia nowych *z.o.e.a.* lub prowadzenia wspólnej obsługi na dotychczasowych zasadach.

W niniejszym rozdziale została dokonana analiza przepisów odnoszących się do funkcjonowania obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, w kontekście nowych regulacji, związanych ze wspólną obsługą. W szczególności zostały omówione zagadnienia związane

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

z „przekształceniem” *z.o.e.a.* oraz centrów administracyjnych w jednostki prowadzące obsługę wspólną na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustaw samorządowych.

9.2. Zespół obsługi ekonomiczno-administracyjnej

Z.o.e.a. jest jednostką organizacją nieposiadającą osobowości prawnej (w rozumieniu prawa cywilnego), gdyż ustawodawca nie przyznał mu osobowości prawnej przepisem szczególnym. Należy uznać go za jednostkę budżetową². Oznacza to stosowanie wobec niej wprost przepisów *u.f.p.*, odnoszących się do jednostek budżetowych, w zakresie nieuregulowanym w *u.s.o.* Możliwość tworzenia *z.o.e.a.* istnieje od 1 stycznia 1996, kiedy to weszła w życie nowelizacja *u.s.o.*³. Zasadne wydaje się stwierdzenie, iż celem wprowadzenia tej instytucji było umożliwienie racjonalizacji wydatków związanych z bieżącą obsługą jednostek pewnego rodzaju⁴. Jest to więc cel zbliżony do uzasadnienia wprowadzenia nowych przepisów o wspólnej obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Celem *z.o.e.a.* jest wykonywanie wymienionych w art. 5 ust. 7 *u.s.o.* zadań organu prowadzącego szkołę. Zgodnie ze wskazanym przepisem, do zadań organu prowadzącego należą w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej oraz finansowej – w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2–6 *u.r.* – i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

2 W. Lachiewicz, *Przekształcenie zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół w Centrum Usług Wspólnych*, SIP Legalis 2015.

3 Art. 1 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 101, poz. 504).

4 Cf. Z. Czepelak, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, „Ekspertyzy NIST” 2015, nr 4, dostępne na stronach internetowych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego: www.nist.gov.pl.

- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych⁵.

Mimo otwartego katalogu zadań organu prowadzącego szkołę, judykatura wskazywała na ograniczenia dotyczące działalności *z.o.e.a.* Przykładowo, w orzecznictwie pojawiły się tezy stwierdzające m.in., iż niedopuszczalne jest upoważnienie dyrektora *z.o.e.a.* do wydawania decyzji w zakresie dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika⁶ czy też załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym⁷. Podkreślano także ograniczony zakres zadań, które zostały nałożone na *z.o.e.a.*⁸.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 9a ust. 2, w zw. z ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹, także wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna żłobków, klubów dziecięcych i ich zespołów prowadzonych przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogła być zorganizowana przez *z.o.e.a.*

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, art. 5 ust. 9 u.s.o. stanowi, iż enumeratywnie wymienione rodzaje organów prowadzących szkoły lub placówki¹⁰ mają dwie możliwości łącznej obsługi szkół i placówek – albo poprzez tzw. zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej, albo poprzez zorganizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym, obecnie jednostki samorządu terytorialnego zostały pozbawione możliwości tworzenia *z.o.e.a.* oraz organizowania wspólnej obsługi na podstawie art. 5 ust. 9 u.s.o. (działania te umożliwiał im art. 5 ust. 9 u.s.o. w poprzednim brzmieniu). Podobnie jednostki samorządu terytorialnego utraciły możliwość powoływania *z.o.e.a.* celem obsługi żłobków lub klubów dziecięcych. Jest to efekt wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

5 Cf. art. 5 ust. 7 u.s.o.

6 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., sygn. IV SA/GI 1311/13, CBOSA.

7 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/GI 876/13, CBOSA.

8 *Ibidem*.

9 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 157) [dalej: „u.o.d.w.”].

10 Do wspomnianych organów należą: osoby fizyczne, osoby prawne oraz ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, środowiska, a także Minister Sprawiedliwości i Minister Obrony Narodowej.

Przedmiotowa ustawa stanowi w przedmiocie *z.o.e.a.* przede wszystkim w dwóch jednostkach redakcyjnych. Po pierwsze, w art. 11 ustaliła aktualne brzmienie art. 5 ust. 9 u.s.o. Natomiast art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. stanowi, iż jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek mogą działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Oznacza to, iż ustawodawca nie określił wprost, czy do dotychczas powołanych *z.o.e.a.* mogą mieć zastosowanie nowe przepisy ustaw samorządowych (np. poprzez uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o reorganizacji dotychczas istniejącego *z.o.e.a.*). Nie stanowi o tym również treść znowelizowanego art. 5 ust. 9 u.s.o. Należy również zauważyć, iż ustawodawca nie sprecyzował, jakie skutki wiążą się z upływem 12-miesięcznego terminu przy jednoczesnym braku działań dostosowujących ze strony gminy. Możliwe są przynajmniej dwie odpowiedzi na przedmiotowe pytanie. Zgodnie z jednym z poglądów, skutkiem upływu terminu jest utrata bytu prawnego przez *z.o.e.a.* (czego skutkiem, zdaniem autora, byłoby m.in. wygaśnięcie stosunków pracy z pracownikami *z.o.e.a.*)¹¹. Drugi pogląd akcentuje natomiast brak przepisów, które wprost stwierdzałyby utratę bytu prawnego przez *z.o.e.a.* z końcem 12-miesięcznego terminu. Zgodnie z tym poglądem, *z.o.e.a.* zostaną pozbawione prawnej podstawy swego funkcjonowania. Do tego terminu jednostka samorządu terytorialnego powinna przeprowadzić ich likwidację. Zaniechanie tego działania powodowałoby m.in., iż wydatkowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego środków na działalność takiej jednostki będzie mogło skutkować odpowiedzialnością za naruszenie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby określone w ustawie¹².

11 W. Lachiewicz, *op. cit.*

12 Art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 168) stanowi, iż naruszeniem sektora finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

9.3. „Przekształcenie” zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej

Wobec faktu, iż *z.o.e.a.* powinny zakończyć funkcjonowanie na dotychczasowych zasadach przed dniem 31 grudnia 2016 r., konieczne jest rozważenie kwestii dopuszczalności ich dalszego istnienia po tej dacie. Ustawodawca nie ustanowił bowiem przepisów formułujących zasady dostosowania dotychczasowych *z.o.e.a.* do podstaw prawnych, wynikających ze znowelizowanych ustaw samorządowych. Nie wykluczył również wprost takiego rozwiązania. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy reorganizację *z.o.e.a.* w jednostkę obsługującą (w rozumieniu ustaw samorządowych) należy traktować jako przekształcenie (a jeżeli tak, to czy jest ono prawnie dopuszczalne), a także w jaki sposób można go dokonać¹³. Należy dodatkowo zaznaczyć, iż projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy przewidywał, iż dostosowanie istniejących *z.o.e.a.* będzie możliwe¹⁴. Jednakże, w trakcie prac legislacyjnych, brzmienie projektowane art. 48 zostało zmienione¹⁵.

W związku z powyższym należy rozważyć cztery sposoby dostosowania *z.o.e.a.* do nowych przepisów, regulujących prowadzenie wspólnej obsługi:

- 1) przekształcenie *z.o.e.a.* w podmiot określony jako jednostka obsługująca;
- 2) reorganizacja *z.o.e.a.* w „zwykłą” jednostkę budżetową (określoną następnie jako jednostka obsługująca);
- 3) likwidacja *z.o.e.a.* i powołanie nowej jednostki budżetowej (określonej następnie jako jednostka obsługująca);
- 4) połączenie *z.o.e.a.* z inną jednostką budżetową (określoną jako jednostka obsługująca)

13 Cf. W. Lachiewicz, *op. cit.*; Interpelacja nr 2681 zgłoszona przez posła Dariusza Starzyckiego do Ministra Finansów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

14 Cf. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2656, dostępne na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

15 W pierwotnym brzmieniu art. 48 ust. 1 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw miał stanowić, iż „jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 12, w brzmieniu dotychczasowym, stają się jednostkami obsługującymi w rozumieniu art. 10b ust. 1, art. 6b ust. 1 i art. 8d ust. 1 ustaw zmienianych – odpowiednio w art. 1, art. 21 i art. 22 – w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

9.3.1. Analiza dopuszczalności przekształcenia z.o.e.a.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia, w praktyce pojawiła się wątpliwość, czy dostosowanie z.o.e.a. do nowych przepisów dotyczących wspólnej obsługi poprzez jego przekształcenie jest dopuszczalne¹⁶. Przyjmując, iż z.o.e.a. są jednostkami budżetowymi, w sprawie przekształcenia zastosowanie mają przepisy u.f.p. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.f., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. Ustawodawca nie przewidział zatem regulacji dotyczących przekształcania jednostek budżetowych¹⁷. Nie można uznać tego za niezamierzoną lukę prawną, gdyż poprzednio obowiązująca ustawa o finansach publicznych przewidywała przekształcanie takich jednostek¹⁸. Co więcej, w przypadku samorządowych zakładów budżetowych u.f.p. nadal stanowi o możliwości przekształcania tych podmiotów w inną formę organizacyjno-prawną¹⁹, co znajduje normatywne rozwinięcie w ustawie o gospodarce komunalnej²⁰. Skoro więc, zgodnie z zasadą legalizmu, organy administracji publicznej mogą podejmować działania tylko na podstawie i w granicach prawa, niedopuszczalne byłoby przekształcenie z.o.e.a. w inną formę organizacyjno-prawną. Takie stanowisko prezentuje również Ministerstwo Finansów²¹.

16 Interpelacja nr 2681, zgłoszona przez Dariusza Starzyckiego do Ministra Finansów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

17 L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 12 ustawy, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Lex.

18 Art. 25 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

19 Art. 16 ust. 1 u.f.p.

20 Art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 573).

21 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 2681 w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

9.3.2. Analiza dopuszczalności reorganizacji z.o.e.a. w „zwykłą” jednostkę budżetową

Obok przedstawionego stanowiska warto przywołać pogląd o możliwości utrzymania bytu prawnego istniejącego już z.o.e.a., bez konieczności „przekształcenia” *sensu stricto*²². Na gruncie polskiego prawa administracyjnego nie obowiązuje prawna definicja przekształceń organizacyjno-prawnych. Można przyjąć, iż pojęcie przekształcenia organizacyjno-prawnego zawiera w sobie zarówno przekształcenia w ramach formy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (o ile są dopuszczalne na podstawie przepisów je regulujących), jak i przekształcenie jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w osobę prawną. Przedmiotowa kwestia dotyczy natomiast wyspecjalizowanej jednostki budżetowej (z.o.e.a.), która wskutek uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego miałaby stać się „zwykłą” (tj. opartą wyłącznie o ogólne przepisy u.f.p.) jednostką budżetową.

Jak już zaznaczono, wspólna obsługa gminnych jednostek obsługiwanych może być prowadzona przez urząd gminy, inne jednostki organizacyjne gminy, związek międzygminny, związek powiatowo-gminny, jednostkę organizacyjną związku międzygminnego albo jednostkę organizacyjną związku powiatowo-gminnego²³. Niedopuszczalne byłoby przekształcenie z.o.e.a. w inną niż jednostka budżetowa formę organizacyjno-prawną. Jednakże, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, możliwe jest prowadzenie wspólnej obsługi przez jednostkę organizacyjną gminy, która nie posiada osobowości prawnej (a więc także przez gminną jednostkę budżetową). Mając na uwadze powyższe, należy rozstrzygnąć, czy dopuszczalne jest określanie z.o.e.a. jako jednostki obsługującej, oraz ewentualne dokonanie zmian w statucie istniejącej z.o.e.a., które dostosowywałyby go do obecnie obowiązujących przepisów²⁴. W obowiązującym stanie prawnym z.o.e.a. funkcjonują bowiem na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., a wskazaną podstawę utracą z końcem 2016 r. Należy zaznaczyć, iż z odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 34592²⁵ oraz podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw

22 W. Lachiewicz, *op. cit.*

23 Zagadnienie określenia podmiotów obsługujących i podmiotów obsługiwanych zostało omówione w rozdziale 4.

24 Cf. W. Lachiewicz, *op. cit.*

25 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 34592 w sprawie zmian w organizacji obsługi finansowo-administracyjnej szkół wynikającej z propozycji powstania centrów usług wspólnych, Sejm RP VII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 2681²⁶ wynika pogląd o dopuszczalności dostosowania już istniejących *z.o.e.a.* do obecnie obowiązujących przepisów o wspólnej obsłudze.

W przepisach prawnych nie zostało jednak wprost rozstrzygnięte, czy możliwe jest „przekształcenie” wyspecjalizowanej jednostki budżetowej, jaką jest *z.o.e.a.*, w „zwykłą” jednostkę organizacyjną, która następnie stałaby się jednostką obsługującą w rozumieniu ustaw samorządowych. Wydaje się to dopuszczalne dzięki zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej. Przekonujące jest bowiem stwierdzenie, iż stanowiąc o zakazie przekształcenia, u.f.p. stanowi o zmianie formy organizacyjno-prawnej z jednostki budżetowej w innego rodzaju jednostkę (posiadającą osobowość prawną lub jej nie posiadającą). Przyjmując taką wykładnię, w zakresie samodzielności gminy (samodzielności w zakresie wykonywania zadań publicznych) wydaje się mieścić reorganizacja *z.o.e.a.* w innego rodzaju jednostkę budżetową (o innym zakresie działania), która następnie mogłaby zostać wskazana jako jednostka obsługująca także dla jednostek innych niż szkoły i placówki. Rada gminy powinna w tym wypadku przyjąć uchwałę, w której zmieniałaby statut *z.o.e.a.*, a określając odmienną podstawę prawną jego funkcjonowania (art. 9 ust. 1 u.s.g. oraz art. 12 ust. 1 u.f.p.), określiłaby przedmiotową jednostkę organizacyjną jako jednostkę obsługującą oraz wskazałaby podmioty przezeń obsługiwane i zakres powierzonych obowiązków. Warto zauważyć, iż mimo wątpliwości prawnych, działania celem dostosowywania *z.o.e.a.* do wymogów prowadzenia wspólnej obsługi zostały podjęte przez organy stanowiące gmin²⁷.

26 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 2681 w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

27 W tym kontekście należy przeanalizować uchwały: nr XIX/140/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Rzeczenicy” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1476), oraz nr XV.154.2016 Rady Gminy Klembów z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Klembowie” oraz nadania jej statutu, a także uchwała nr 97/7/XVII/15 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych w Iłowej” oraz nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2637). Choć prawodawcy lokalni zdecydowali się na użycie konstrukcji, zgodnie z którą centra usług wspólnych tworzy się na bazie istniejących wcześniej *z.e.o.a.*, to jednocześnie w każdym przypadku postanowili o przejściu pracowników, środków trwałych oraz mienia ruchomego, zobowiązań i należności z *z.o.e.a.* na CUW. Nie można jednak uznać, iż nastąpiła likwidacja *z.o.e.a.*, gdyż brak jest wyraźnego postanowienia w tym zakresie.

9.3.3. Analiza dopuszczalności likwidacji z.o.e.a. i przekazania jej zadań innym podmiotom

Podobnie jak w przypadku innych jednostek budżetowych, dopuszczalna jest likwidacja z.o.e.a., powołanie nowej jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej oraz postanowienie o przejęciu przez nowy podmiot należności i zobowiązań jednostki likwidowanej²⁸. Może to rodzić wszakże komplikacje, związane z przejściem pracowników na gruncie Kodeksu pracy²⁹. Co więcej, dopuszczalne jest również zlikwidowanie z.o.e.a., a następnie określenie w uchwale, iż to urząd gminy (albo inna jednostka, wskazana w art. 10b ust. 1 u.s.g.) będzie jednostką obsługującą dla szkół i placówek, które do tej pory były obsługiwane przez z.o.e.a.³⁰. Nie zostało jednoznacznie określone, czy jedna ze szkół może być jednostką obsługującą dla innych szkół. Organ prowadzący określa w statucie szkoły jej cele i zadania. Jednakże specyfika zadań szkół powoduje, iż wskazanie w jej statucie zadań z zakresu wspólnej obsługi oraz określenie w uchwale rady gminy jednej ze szkół jako jednostki obsługującej szkoły organizacyjnie niepowiązane może spotkać się z reakcją organów nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały. Przyjmuje się natomiast, iż szkołą nie jest zespół szkół, określenie go jednostką obsługującą dla szkół niezwiązanych organizacyjnie wydaje się obciążone mniejszym ryzykiem prawnym³¹. Niemniej jednak, ściśle powiązanie ze szkołami

28 P. Smoleń, *Komentarz do art. 12 ustawy*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), Warszawa 2014, SIP Legalis; W. Lachiewicz, *op. cit.*

29 W szczególności art. 21¹ K.p.

30 O likwidacji z.o.e.a. oraz powołaniu nowej jednostki (CUW) postanowiła Rada Gminy w Kamienicy Polskiej w uchwale nr 101/XX/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie likwidacji Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty w Kamienicy Polskiej oraz utworzenia Centrum Usług Wspólnych i nadania statutu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 1667). Także uchwała nr XX/193/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz „Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu” w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz „Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu” (Dz.U. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r. poz. 103), mimo nieprecyzyjnego posługiwania się pojęciami ustawowymi, stanowi o likwidacji z.o.e.a., powołaniu jednostki o nazwie „Samorządowe Centrum Oświaty” (i określeniu jej jako podmiot obsługujący) oraz o przejściu pracowników i przekazaniu tej ostatniej jednostce należności, zobowiązań i mienia likwidowanego z.o.e.a. Uchwałodawca postanowił m.in. o likwidacji z.o.e.a. celem „przekształcenia” go w inną jednostkę budżetową.

31 *Komentarz do art. 62 ustawy*, [w:] M. Pilch, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Lex.

działającymi w zakresie zespołu powoduje, iż także w tym wypadku istnieją wątpliwości odnośnie dopuszczalności określenia zespołu szkół jako jednostki obsługującej. Należy wszakże zaznaczyć, iż u.s.o. ani u.s.g. nie zakazują wyraźnie (wprost) określenia szkoły lub zespołu szkół jako jednostki obsługującej dla szkół niepowiązanych organizacyjnie.

9.3.4. Analiza dopuszczalności połączenia z.o.e.a. z inną jednostką budżetową

Połączenia z.o.e.a. z inną jednostką budżetową, na zasadach określonych w art. 12 ust. 1 i 5 u.f.p., poprzez jego włączenie w strukturę jednostki przeznaczonej do wspólnej obsługi, dotyczą te same zastrzeżenia, co „przekształcenia” z.o.e.a. w inną jednostkę budżetową. Jeżeli za dopuszczalne uznać reorganizację z.o.e.a. w innego rodzaju jednostkę budżetową, to dopuszczalne byłoby także jej połączenie z jeszcze inną jednostką budżetową (np. powołanym centrum usług wspólnych).

9.3.5. Uwagi na gruncie Zasad techniki prawodawczej

Zasadne jest ponadto skonfrontowanie powyższych uwag z przepisami przyjętymi w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³². Zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 2, 3, 5 oraz 6 ZTP, w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji, w szczególności: przekształcenie organów lub instytucji w inne organy lub instytucje tworzone przez ustawę; zniesienie organów lub likwidację instytucji; sposób przekształcania organów lub instytucji na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez ustawę; sposób zniesienia organów lub likwidacji instytucji przez ustawę, zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników. Co więcej, zgodnie z § 36, rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. zawiera niewątpliwie m.in. przepisy przejściowe oraz dostosowujące. Jak wspomniano, przedmiotowa ustawa nie reguluje jednak kwestii przekształcenia, likwidacji albo łączenia

³² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) [dalej: „ZTP”].

z.o.e.a., ustanawiając wszakże np. przepisy regulujące przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny. Mimo iż ZTP nie stanowi wiążących reguł wykładni ustaw, może mieć znaczenie subydiarne (związane z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i wpływającej z niej potrzeby poprawnego konstruowania aktów prawnych³³). Dlatego też można przyjąć, że ustawodawca uznał, iż kwestie dotyczące problematyki przekształcenia, likwidacji albo łączenia *z.o.e.a.* zostały już wystarczająco uregulowane w przepisach *u.f.p.* Mając na uwadze § 36 stanowiący, iż rozwiązania zawarte w przepisach przejściowych lub dostosowujących powinny być możliwie nieuciążliwe dla adresatów, wydaje się, że także zasady wynikające z ZTP nie stoją na przeszkodzie, by uznać dopuszczalność reorganizacji *z.o.e.a.* np. w jednostkę budżetową, działającą wyłącznie na podstawie *u.f.p.* i mogącą zostać określona jako jednostka obsługująca.

9.4. Centra administracyjne w obowiązującym stanie prawnym

Należy pamiętać, iż *z.o.e.a.* nie są jedynymi jednostkami organizacyjnymi, które umożliwiają prowadzenie obsługi podmiotów związanych z oświatą i wychowaniem. Zgodnie z art. 18a oraz 94 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ich brzmieniu sprzed nowelizacji³⁴, powiat mógł zapewnić wspólną obsługę ekonomiczno-administracyjną i organizacyjną prowadzonych placówek wsparcia dziennego oraz placówek oświatowo-wychowawczych, tworząc centra administracyjne.

Obecnie obowiązujące przepisy *u.w.r.s.p.z.* nie przewidują tworzenia nowych centrów administracyjnych. Pierwotnie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. dopuszczała ich funkcjonowanie na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż 12 miesięcy od jej wejścia w życie.

Jednakże, ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych

33 Cf. *Wstęp do Komentarza do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, SIP Lex.

34 Obecnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 575), dalej jako *u.w.r.s.p.z.*

innych wprowadza nowelizację art. 48 ust. 6 i 7 ustawy z 25 czerwca 2015 r.³⁵ Wykreślone zostały fragmenty tych przepisów w części, w jakiej stanowiły o dopuszczalności funkcjonowania centrów administracyjnych jedynie przez 12 miesięcy od wejścia ustawy z 25 czerwca 2015 r. w życie. Skutkiem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji byłoby umożliwienie dalszego funkcjonowania centrów administracyjnych powstałych przed 1 stycznia 2016 r. na dotychczasowych zasadach.

9.5. Podsumowanie

W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. nie zostało określone wprost, czy dopuszczalne jest dostosowanie *z.o.e.a* lub centrów administracyjnych do nowych przepisów o wspólnej obsłudze, np. poprzez ich zreorganizowanie w inne jednostki budżetowe (które następnie można by określić jako jednostki obsługujące). W związku z powyższym nie zdefiniowano także sposobu, w jaki ewentualne dostosowanie miałyby nastąpić. Rozwiązaniem cechującym się największą pewnością z punktu widzenia prawa administracyjnego jest likwidacji przeniesienie uprawnień oraz zobowiązań *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego na nowy podmiot. Rodzić to może jednak niepożądane – z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego – konsekwencje, m.in. na gruncie prawa pracy. Jednakże, w drodze wykładni systemowej i celowościowej, wydaje się, iż dopuszczalna jest reorganizacja *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego w inną jednostkę budżetową (nazwaną np. CUW), na mocy uchwały rady gminy w przedmiocie dostosowania wyżej wymienionych podmiotów do wymogów wspólnej obsługi, określonych w ustawach samorządowych (a więc poprzez przyjęcie uchwały, zmieniającej podstawę prawną działania dotychczasowego *z.o.e.a.* lub centrum administracyjnego, oraz przyjęcie uchwały określającej jednostkę obsługującą). Takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz pozwoliłoby zachować swoistą ciągłość istniejących już jednostek organizacyjnych.

35 Cf. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, druk nr 679 Sejmu RP VIII kadencji, projekt dostępny na stronach internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl. W momencie oddawania niniejszego opracowania do druku, ustawa oczekiwała na podpis Prezydenta.

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