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/10.18778/8088-287-4.02

Rozdział 1

Cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych

Maciej Kiełbus

1.1. Wprowadzenie

Możliwość organizowania samorządowych centrów usług wspólnych, zapewniających wspólną obsługę w zakresie m.in. spraw administracyjnych, finansowych i organizacyjnych na rzecz określonych samorządowych jednostek organizacyjnych, została wprowadzona do polskiego systemu prawa samorządowego z dniem 1 stycznia 2016 roku, kiedy to w życie weszły niektóre przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Analizując cele i skutki tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, w pierwszej kolejności należy odwołać się do argumentacji przedstawionej przez inicjatorów przedmiotowej nowelizacji, zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej.

Jednakże już w tym miejscu podkreślić trzeba, iż skutki (zarówno pozytywne, jak i negatywne) utworzenia CUW w danej jednostce samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w sposób wysoce zindywidualizowany. Wynika to z jednej strony z ogromnego zróżnicowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego[1] – zarówno pod względem

1 Wskazać należy, iż wśród blisko 2.500 gmin w Polsce znajdują się zarówno gminy liczące ok. 1000 mieszkańców, jak i wielomilionowe metropolie. Pomijając największe miasta w Polsce, posiadające status miast na prawach powiatu, należy wskazać, iż pomiędzy najmniejszym miastem w Polsce (Krynica Morska – ok. 1300 mieszkańców) a największymi miastami, nie posiadającymi statusu miast na prawach powiatu (np. Piła czy Inowrocław – każde liczące ok. 75 000 mieszkańców), nie ma żadnych znaczących różnic pod względem ustrojowo-organizacyjnym. Gminy te mają tożsamy zakres zadań publicznych i ciążących na nich obowiązków.

wielkościowym, jak i organizacyjnym – z drugiej zaś z niezwykle elastycznej regulacji prawnej dotyczącej CUW, umożliwiającej wdrażanie w poszczególnych JST znacząco różnych rozwiązań prawnych. Tym samym skutki utworzenia CUW będą odmienne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Przykładowo wskazać należy, iż konsekwencje te będą niemal niezauważalne w gminach, w których od lat funkcjonują zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, ponieważ CUW utworzony w oparciu o nie (szerzej na ten temat w rozdziale 9) kontynuować będzie ich działalność zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Jednocześnie utworzenie CUW o takim samym zakresie działania w gminie, w której dotychczas nie funkcjonował tego typu zespół, zaś obsługa administracyjna przypisana była do poszczególnych jednostek oświatowych, może przynieść w stosunkowo krótkim okresie wymierne korzyści tak ekonomiczne, jak i organizacyjne.

Warto również zaznaczyć, iż analizując cele utworzenia samorządowych centrów usług wspólnych, nie można ograniczać się wyłącznie do aspektów ekonomiczno-finansowych. W większości przypadków utworzenie CUW, nawet przy braku oszczędności, może w sposób korzystny przełożyć się na jakość świadczonych usług. W tym kontekście należy w pełni podzielać formułowany przez niektórych Autorów pogląd, iż CUW stanowią swoiste „centra specjalistycznych kompetencji", pozwalające na specjalizację poszczególnych pracowników w wąskich obszarach tematycznych, co nie byłoby możliwe przy rozproszonej obsłudze administracyjnej.

Rozważając cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych należy także podkreślić, iż ich funkcjonowanie nie powinno negatywnie wpłynąć na zakres i poziom usług świadczonych przez struktury samorządowe na rzecz mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Celem CUW jest zapewnienie wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych. Dotyczy ona tzw. funkcji pomocniczych (funkcji wsparcia), które nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną podmiotów administrowanych. Innymi słowy, w przypadku organizacji CUW w danej gminie jednostki obsługiwane (np. szkoły, przedszkola, biblioteki, domy kultury itp.) działać będą w niezmienionym miejscu i formule, z tą wszakże różnicą, iż część czynności związanych z ich funkcjonowaniem (np. sprawy finansowe czy rachunkowe) będą realizowane w innym miejscu przez pracowników innej (zewnętrznej względem nich) jednostki organizacyjnej.

Instytucja samorządowych centrów usług wspólnych ma przy tym charakter dobrowolny, zaś decyzja o ich utworzeniu jest autonomicz-

na. Obecnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności zaś przepisy znowelizowanych ustrojowych ustaw samorządowych, nie obligują JST do tworzenia CUW. Nawet te gminy, w których obecnie funkcjonują zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, nie są zobowiązane tworzyć CUW. Od decyzji ich organów zależeć będzie, czy w oparciu o te zespoły zostaną utworzone CUW, czy też obsługa administracyjno-ekonomiczna przypisana zostanie poszczególnym szkołom, obsługiwanym dotychczas przez zespół. Brak także konkretnych kryteriów, od spełnienia których uzależnione jest utworzenie CUW lub określenie zakresu jego działania. Ustawodawca przewidział jedynie nieliczne ograniczenia ustawowe (por. przykładowo: art. 10c ust. 1 u.s.g., art. 6c ust. 1 u.s.p. i art. 8e ust. 1 u.s.w.), które muszą być respektowane na etapie tworzenia i funkcjonowania CUW.

1.2. Cele i skutki utworzenia CUW w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. została uchwalona na skutek rządowego przedłożenia z dnia 25 lipca 2014 roku (druk Sejmu RP VII kadencji nr 2656). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, „*celem projektowanej regulacji jest usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań, które gminy, powiaty i województwa samorządowe wykonują na rzecz obywateli.*”[2]. Analizy prowadzone od wielu lat przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji[3] (odpowiedzialne w VII kadencji Sejmu

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

3 Wyniki niektórych analiz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w przedmiotowym zakresie zostały przedstawione w Raporcie „Ocena sytuacji samorządów lokalnych” z 2013 roku (https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf). Wśród wielu problemów, z jakimi borykały się wówczas jednostki samorządu terytorialnego (a które w większości pozostają nadal aktualne) – w kontekście struktur organizacyjnych – wskazano m.in., iż „*w przypadku najmniejszych samorządów* ***obawy budzi zakres zadań nałożonych na gminy w połączeniu z ich potencjałem instytucjonalnym i dochodowym. Zadania realizowane przez samorząd wymagają wiedzy eksperckiej z bardzo różnych dziedzin. Tymczasem kiedy w urzędzie pracuje kilkanaście osób, jedna osoba musi zajmować się różnymi zagadnieniami.***

Brak wystarczających kompetencji w urzędzie jest często wskazywany jako problem i przyczyna nieprawidłowości przy stanowieniu prawa miejscowego (uchwały podatkowe, plan zagospodarowania przestrzennego) [wytł. własne]. Jednocześnie wskazywano, iż „***polskie samorządy obarczone są kosztownymi w skutkach rozwiązaniami prawnymi, które nie służą w żaden sposób realizacji ich misji.*** *W przepisach tych chodzi nie tyle o standard świadczonych mieszkańcom usług, jak o wskazanie sposobu, w jaki samorząd ma je dostarczać.* ***To rozwiązania, które ograniczają sferę decyzji organizacyjnych i zarządczych samorządów.*** *Mają swoje silne zakorzenienie jeszcze w prawie ustrojowym i budżetowym sprzed okresu transformacji.* [wytł. własne]". W Raporcie porównano w tym zakresie sytuację samorządów w Polsce i wybranych krajach Europy Zachodniej i Północnej, wskazując, iż „*ustawa o finansach publicznych przyznaje jednostce budżetowej prawo do środków z budżetu bez względu na wypracowywane dochody.* ***Wymaga dla niej planu finansowego, statutu, obowiązkowo przekazanego jej w zarząd mienia, głównego księgowego. Każda samorządowa jednostka budżetowa ustala własną politykę rachunkowości, ma własne, wynikające z przepisów obowiązki sprawozdawcze (realizowane niezależnie od obowiązków „całej" jednostki), archiwum i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*** *(…). W prawie funkcjonuje jako samodzielny pracodawca (…) . Co do zasady, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionych w niej pracowników.* ***Takie rozwiązania nie są spotykane w prawie samorządowym innych krajów europejskich*** *(Danii, Finlandii, Holandii, Norwegii, Szwecji).* ***Tamtejsze władze samorządowe same „od góry" organizują swoją działalność, kształtując struktury wewnętrzne zgodnie z potrzebami i możliwościami. Organy samodzielnie decydują o delegowaniu zadań i uprawnień do poszczególnych instytucji lub wręcz stanowisk pracy. To samo dotyczy umiejscowienia obsługi finansowej i administracyjnej*** [wytł. własne]".

Konkludując, Autorzy Raportu wskazali, iż „*Wymóg posiadania opisanych w szczegółach instytucji kosztuje i podważa ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecania zadań, czy nabywania usług od dostawców prywatnych.*". Ich zdaniem obserwowane zmiany prawne wskazują na „*wyczerpywanie się obecnego modelu organizacyjnego instytucji samorządowych, zarówno tych posiadających, jak i nie posiadających osobowości prawnej.*". Prowadzi ich to do wniosku, iż „***systemowe zmiany w tym zakresie mogłyby uwolnić przestrzeń dla racjonalizacji kosztów instytucji publicznych, większej dostępności i integracji usług świadczonych mieszkańcom oraz pozwolić na zdyskontowanie szans, jakie stwarza informatyzacja***. [wytł. własne]".

Autorzy Raportu w podsumowaniu wskazali, iż „***System organizacji samorządowych struktur wewnętrznych jest sam w sobie przeszkodą dla rozwoju samorządowych instytucji usługowych***. *Poza personelem zajmującym się świadczeniem usług mieszkańcom, ustawowa konstrukcja tych instytucji wymusza istnienie w nich dodatkowych stanowisk obsługowych.* ***System ten nie tylko utrudnia zarządzanie z poziomu organów samorządowych. Ogranicza również możliwości wprowadzania oszczędności, lepszej organizacji pracy i utrudnia wprowadzenie jednolitych rozwiązań informatycznych na poziomie danego samorządu jako „całości".*** *Niepotrzebnie mnoży czynności podejmowane w ramach struktur samorządowych, ale również wydatnie zwiększa nakład pracy w innych instytucjach publicznych, z którymi regularnie stykają się samorządy. Chodzi tu m.in. o urzędy skarbowe (deklaracje i rozliczenia VAT), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (deklaracje i składki ubezpieczeniowe), czy liczne obowiązki sprawozdawcze, głównie względem GUS* [wytł. własne]".

RP za sprawy samorządowe) wykazały bowiem, iż „*samorządom potrzeba więcej elastyczności w organizacji pracy tak, aby mogły dostosować rozwiązania do lokalnych potrzeb i możliwości. Służyć będzie temu zapisane w projekcie zwiększenie samodzielności i elastyczności struktur organizacyjnych*”[4]. W uzasadnieniu projektu wskazano również, że „*małe gminy i powiaty mają problemy związane z wyższymi kosztami działalności, brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego, niekorzystną strukturą demograficzną czy migracjami. Te trudne warunki wpływają negatywnie na ich rozwój i ograniczają szanse na podniesienie jakości życia mieszkańców*”[5]. Tym samym konieczne jest znalezienie rozwiązania mogącego pomóc tego typu gminom.

Podkreślić należy, iż w przedmiotowym projekcie ustawy nowelizującej – oprócz przepisów dotyczących samorządowych centrów usług wspólnych – celem realizacji powyższych założeń zamieszczono także przepisy dotyczące m.in.:

1) dobrowolnego łączenia się gmin (po części wykorzystano do tego celu wnioski płynące z procedury połączenia Miasta Zielona Góra z gminą wiejską Zielona Góra);
2) współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w formie publicznoprawnych związków komunalnych (wprowadzono zmiany w procedurze tworzenia związków międzygminnych i powiatów, znowelizowano przepisy dotyczące zmiany ich statutów, umożliwiono tworzenie związków powiatowo-gminnych).

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej – analizując skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego – w odniesieniu do samorządowych centrów usług wspólnych wskazano, iż „*decyzja o zakresie wspólnej obsługi (dalej jednostki obsługujące) w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym będzie autonomiczną decyzją każdej z jednostek, podobnie jak sposób wdrożenia, wykorzystywane narzędzia oraz ewentualne dodatkowe inwestycje w tym zakresie. Stąd nie jest możliwe dokładne oszacowanie korzyści dla jst, które będą płynąć z projektowanego rozwiązania*”.

Wskazując na potencjalne korzyści płynące ze wspólnej obsługi, projektodawcy wskazali, iż pozwala ona na „*uzyskanie oszczędności (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyja poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami. Daje szansę także na wykorzystanie efektu skali np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień*”.

---

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

5 *Ibidem*.

Analizując spodziewane korzyści dla jednostek samorządu terytorialnego, związane z wykorzystaniem instytucji samorządowych centrów usług wspólnych, projektodawcy odwołali się do doświadczeń związanych z wykorzystaniem wspólnej obsługi w sferze oświatowej, przykładów międzynarodowych oraz prognozy skutków wdrożenia centrów usług wspólnych w administracji rządowej w województwie.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż „*analizy miasta Wrocławia pokazują, że jednostki oświatowe z samodzielną obsługą finansowo-księgową zatrudniają proporcjonalnie więcej pracowników obsługowych niż jednostki obsługiwane przez zakład obsługi jednostek miejskich (w tym pierwszym przypadku 1,79 etatu finansowo-księgowego na jednostkę, w tym drugim 0,77 etatu). Zgodnie z prognozami miasta Wrocławia, pełna centralizacja obsługi finansowo-księgowej pozwoliłaby na spadek wskaźnika kosztu obsługi finansowo-księgowej przypadającego na 1 dziecko o blisko 20%, co przełożyłoby się na oszczędności ok. 2,9 mln rocznie (w 2015 r.)*". Jednocześnie odwołano się do przykładów międzynarodowych, wskazując na oszczędności rzędu 20%–50% w kosztach obsługowych. Przykładowo wskazano, iż Centrum Usług Wspólnych brytyjskiego Ministerstwa Zdrowia pozwoliło na zwiększenie wydajności usług pomocniczych o 20%–40%. W Finlandii wdrożenie CUW przyczyniło się do zmniejszenia zatrudnienia na stanowiskach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji rządowej o ok. 30%, a w Danii do osiągnięcia wskaźników zatrudnienia pracowników zajmujących się kadrami porównywalnych do standardów w sektorze prywatnym.

Projektodawcy wskazali także, iż „*W przypadku przyjęcia założenia, że z proponowanego w projekcie rozwiązania będzie korzystać analogiczna liczba jednostek, jak w przypadku zespołów obsługi administracyjnej szkół oraz ustalenia współczynnika oszczędności na przedział 5%–15% (istotnie niższy niż wskazują podane przykłady), potencjalne korzyści jst wahałyby się pomiędzy 350 a 1 060 mln zł*".

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji podkreślało także, że obok wskazanych korzyści ekonomicznych mogą wystąpić także inne wymierne oszczędności, związane m.in. z lepszym wykorzystaniem nieruchomości i innych zasobów materialnych JST (np. zasobów informatycznych) czy standaryzacją procesów.

Na uwagę zasługuje także analiza projektodawców, dotycząca wpływu nowych rozwiązań prawnych na sytuację na rynku pracy. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż „*nowa regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy. Zmiany organizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego w ramach wprowadzania jednostek obsługujących mogą spowodować bądź to wzrost, bądź zmniejszenie zatrudnienia w zależności od przyjętego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego modelu*".

Powyższy pogląd wymaga pewnego dodatkowego komentarza. O ile w skali makro (przy wzięciu pod uwagę wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) wprowadzone zmiany mogą nie przynieść zauważalnych skutków na rynku pracy, dzięki zrównoważeniu się zmian zachodzących w poszczególnych JST, o tyle w skali mikro (w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego) zmiany te mogą mieć istotne znaczenie i winny być brane pod uwagę przez organy samorządu terytorialnego na etapie prac nad organizacją samorządowego CUW, a zwłaszcza na etapie prac analitycznych z tym związanych. Jednocześnie wskazać należy na możliwy, pośredni wpływ CUW na lokalny rynek pracy. Po pierwsze, w przypadku braku CUW w danej JST funkcjonujące w niej jednostki organizacyjne stanowią względem siebie konkurencyjnych pracodawców, którzy w pewnych okolicznościach mogą zabiegać o zatrudnienie tej samej osoby. Sytuacja taka może mieć miejsce w szczególności w mniejszych miejscowościach, gdzie na rynku pracy występuje ograniczona liczba osób posiadających określone kwalifikacje. Jednocześnie możliwość zatrudnienia w CUW może być dla potencjalnego pracownika z wielu względów bardziej interesująca, aniżeli zatrudnienie w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (niekiedy w niepełnym wymiarze czasu pracy).

1.3. Inne korzyści związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych

Oprócz korzyści związanych z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych, wskazanych wprost w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, na podstawie którego wprowadzono do polskiego systemu prawa samorządowego instytucję CUW, wskazać należy także inne uwzględnione, pozytywne aspekty.

Zdaniem M. Wójcika[6] – bezpośrednio zaangażowanego w proces legislacyjny, związany z uchwaleniem przedmiotowej ustawy nowelizującej – tworzenie CUW daje szansę na:

6 M. Wójcik, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r. [za:] Z. Czepelak, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04(2016)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf [30.06.2016].

1) oszczędności (zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej);
2) wspólne zakupy towarów i usług;
3) poprawę wykorzystania potencjału kadrowego i infrastrukturalnego;
4) pracę zespołowa i konieczność współpracy różnych podmiotów;
5) synchronizację pracy, odpowiedni podział ról i obowiązków;
6) możliwość skoncentrowania się na działalności merytorycznej;
7) motywację obniżenia kosztów prowadzonej działalności;
8) motywację zwiększenia efektywności i konkurencyjności.

Należy w pełni zaaprobować powyższe tezy. Jednocześnie raz jeszcze podkreślić trzeba, iż organizacja CUW nie powinna być postrzegana wyłącznie przez pryzmat oszczędności ekonomicznych, lecz przede wszystkim jako szansa na zwiększenie efektywności funkcjonujących struktur oraz elastyczne dostosowanie ich do potrzeb i warunków danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, nawet w przypadku braku korzyści ekonomicznych, utworzenie CUW wiązać może się z całym szeregiem konkretnych korzyści innego rodzaju.

1.4. Ryzyka związane z utworzeniem samorządowych centrów usług wspólnych

Analizując instytucję samorządowych centrów usług wspólnych, należy mieć także na uwadze potencjalne ryzyka z nią związane. W pierwszej kolejności powinno się zasygnalizować w tym zakresie ryzyka natury prawnej, które wiążą się przede wszystkim z „nowością" analizowanej instytucji prawnej oraz brakiem utrwalonej linii orzeczniczej organów nadzoru czy sądów administracyjnych w tej kwestii. Skutkuje to przyjmowaniem już na obecnym etapie rozbieżnych stanowisk przez liczne organy administracji publicznej. Przykładem może być chociażby niejednolita kwalifikacja prawna uchwał w sprawie organizacji wspólnej obsługi – z jednej strony pojawiają się pierwsze rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, odmawiających uznania tego typu uchwał za akty prawa miejscowego[7], z drugiej zaś w wielu przypadkach uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego uznawane przez te organy za akty prawa miejscowego.

7 *R*ozstrzygnięcie 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.

nie są kwestionowane przez organy nadzoru i bez zastrzeżeń publikuje się je w wojewódzkich dziennikach urzędowych (szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.7.). Także w najnowszym piśmiennictwie spotkać można rozbieżne poglądy w tym zakresie[8].

Ryzyko prawne związane jest także z faktem, iż uchwały dotyczące CUW podlegają nadzorowi ze strony wojewodów. Natomiast nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego powierzony został wyspecjalizowanym organom nadzoru, jakimi są regionalne izby obrachunkowe. W praktyce skutkować to może rozbieżnymi interpretacjami ze strony obu tych organów. Rozwiązania zaakceptowane przez wojewodów – zwłaszcza w kontekście spraw finansowych – mogą w przyszłości być kwestionowane (zwłaszcza podczas kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzanej raz na cztery lata) przez regionalne izby obrachunkowe.

Warto także zwrócić uwagę na praktyczne ryzyka, związane z organizacją CUW. Jak wskazuje W. Lachiewicz, „*w zasadzie można mówić o zagrożeniach i ryzykach modelu CUW, ale tylko w znaczeniu subiektywnym, jako błędach w organizacji CUW*".

Zdaniem tego Autora wymienić można następujące zagrożenia[9]:

1) nieprawidłowe (nieoptymalne) ustalenie zakresu spraw przejmowanych od jednostek obsługiwanych przez CUW i spraw, które pozostaną w tych jednostkach;
2) „oddalenie" CUW od kierownika jednostki obsługiwanej, jako niedoskonałość logistyczna w dostępie kierownika do danych w CUW, niezbędnych do wykonywania funkcji kierownika;

---

8 Zdaniem M. Krajewskiego oraz K. Makowskiego uchwały dotyczące wspólnej obsługi na szczeblu samorządu gminnego oraz związków gminnych i powiatowo-gminnych mają charakter aktów prawa miejscowego. Uchwały o takim samym charakterze na szczeblu samorządu powiatu, województwa czy związku powiatów Autorzy ci kwalifikują w sposób odmienny, odmawiając im charakteru aktów prawa miejscowego – *vide*: K. Makowski, *Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd gminy*, *Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez starostwo powiatowe*, *Wzór uchwały w sprawie wspólnej obsługi prowadzonej przez urząd marszałkowski*, *Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Międzygminnemu*, *Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatowo-Gminnemu, Wzór uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnej obsługi Związkowi Powiatów*, SIP Lex; M. Krajewski, *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym,* Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego 14/2016, http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-14,211.html [30.06.2016]. Odmienne stanowisko przedstawiono w rozdziale 5, w punkcie 5.2.7.

9 W. Lachiewicz, *Jakie są zagrożenia i niebezpieczeństwa (ryzyka) związane z wdrożeniem wspólnej samorządowej obsługi usług?,* SIP Legalis.

3) konieczność „dotarcia się" w ramach uruchomionego rozwiązania między pracownikami CUW oraz pracownikami i kierownikiem jednostki obsługiwanej;
4) trudności w przekonaniu radnych organu stanowiącego JST do uchwalenia optymalnego modelu CUW[10].

Na zagrożenia związane z organizacją CUW zwraca także uwagę M. Wójcik[11], wskazując następujące obszary:

1) konieczność dokonania zwolnień personelu – w tym zakresie należy podkreślić, iż zagrożenie to nie jest nierozerwalnie związane z procedurą organizacji CUW. W konkretnych przypadkach może się okazać, iż nie będzie ono występowało wcale (np. w sytuacji wcześniejszego funkcjonowania zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych), lub jego występowanie będzie znacząco minimalizowane (np. poprzez stopniowe „wygaszanie" stanowisk w sytuacjach niezatrudniania nowych osób na miejsce dotychczasowych pracowników, odchodzących na emeryturę lub z innych przyczyn dobrowolnie odchodzących z pracy). Może się także okazać, iż przyjęty model CUW oznaczać będzie wyłącznie zmiany organizacyjne pomiędzy jednostką obsługującą i jednostkami obsługiwanymi – w tym przejście pracowników pomiędzy pracodawcami – co związane będzie ze zmianą zakresu ich obowiązków celem zwiększenia profesjonalizacji (specjalizacji) bez konieczności zwolnień;
2) obawa przed zmianami;
3) roszczeniowe postawy pracowników i chęci uczestniczenia w zmianach – zagrożenie to dotyczyć może zarówno pracowników CUW, jak i pracowników jednostek obsługiwanych. Istotne jest wypracowanie w tym zakresie właściwych procedur wewnętrznych oraz zaplanowanie odpowiedniej ilości czasu na etap organizacji CUW, celem eliminacji ewentualnych obszarów problemowych;
4) praca zespołowa i konieczność współpracy różnych podmiotów;
5) konieczność dokształcenia personelu – ryzyko to wiązać się może z sygnalizowanymi już w niniejszym opracowaniu potrzebami w kwestii zmiany zakresów obowiązków poszczególnych pracow-

10 *Ibidem*.

11 M. Wójcik, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST* – prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. Centrum Usług Wspólnych w administracji samorządowej; Warszawa, Poznań, Katowice; październik 2015 r. [za:] Z. Czepelak, *Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Ekspertyza_04(2016)Mozliwosc_realizacji_mix.pdf [30.06.2016].

ników, mających pracować w CUW. Osoby, które dotychczas pracując w jednostkach obsługiwanych bardzo często miały niezwykle szeroki zakres obowiązków, niepozwalający na specjalizację w poszczególnych obszarach tematycznych, po przejściu do CUW zajmować mogą się zdecydowanie mniejszą ilością spraw, wymagającą jednakże zdecydowanie większej specjalizacji;

6) potencjalne konsekwencje polityczne – obawy decydentów;
7) brak współpracy pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym JST – zagrożenie to może mieć szczególnie istotne znaczenie w przypadku braku właściwej komunikacji pomiędzy organami w danej jednostce samorządu terytorialnego. Kwestia ta może być wyjątkowo problematyczna na szczeblu samorządu gminnego, gdzie z uwagi na przyjęte rozwiązania ustrojowe organ wykonawczy jest względnie niezależny od organu stanowiącego. Ryzyko w tym zakresie może być minimalizowane poprzez możliwie wczesne zaangażowanie organu stanowiącego w procedurę organizacji CUW – szerzej na ten temat w rozdziale 5, w punkcie 5.2.4.;
8) niska kultura organizacyjna.

Podzielając w większości powyższe obawy podkreślić należy, iż konstrukcja CUW będzie miała charakter „dynamiczny" i na przestrzeni miesięcy czy lat podlegać będzie modyfikacjom, wynikającym zarówno z własnych doświadczeń i korekty przyjętych pierwotnie rozwiązań, jak również z chęci doskonalenia i rozwoju CUW oraz obserwacji doświadczeń innych jednostek organizacyjnych. Zmiany w przyjętych rozwiązaniach dotyczących CUW umożliwiają minimalizację przynajmniej części powyższych zagrożeń.

Mogą być one zminimalizowane także poprzez rzetelną analizę, poprzedzającą organizację CUW. Szczególne znaczenie tego etapu procedury organizacji CUW zostało przedstawione w rozdziale 5, w punkcie 5.2.3.

1.5. Podsumowanie

Samorządowe centra usług wspólnych stanowią dobrowolną i względnie elastyczną formułę zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianego wsparcia administracyjnego na rzecz własnych struktur organizacyjnych. Mogą one pozwolić na optymalizację niektórych procesów oraz racjonalizację związanych z tym kosztów. W sytuacji pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

w Polsce, przy jednoczesnym braku perspektyw na szybką poprawę sytuacji w tym zakresie, oraz w obliczu ciągle rosnącej ilości zadań publicznych realizowanych przez te jednostki, niezwykle istotnym jest jak najlepsze wykorzystywanie posiadanych zasobów – zarówno osobowych, jak i rzeczowych. Ważnym jest przy tym, aby wypracowywane rozwiązania w jak największym stopniu uwzględniały specyfikę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

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