

## Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym

Michał Krajewski<sup>1</sup>

### I – Wprowadzenie

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (dalej: „nowelizacja”), uchwalona w dniu 25 czerwca 2015 r.<sup>2</sup>. Przyjęta nowelizacja wprowadza m.in. możliwość organizacji wspólnej obsługi w samorządach. Jak można przeczytać w uzasadnieniu do projektu wyżej wymienionej ustawy tworzenie wspólnej obsługi pozwala na uzyskanie oszczędności (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyja poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwi bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami. Daje szansę także na wykorzystanie efektu skali np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień. Celem wprowadzonych zmian jest poprawa funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (własnych i zleconych)<sup>3</sup>.

Nowe przepisy zezwalają na wprowadzenie dla samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w szczególności wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne będą w zależności od swoich potrzeb w sposób swobodny dostosowywały zakres wspólnej obsługi. Ponadto ww. regulacja z uwagi na przykładowy katalog spraw mogących zostać objętych wspólną obsługą będzie odpowiadała na nowe zjawiska w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz rozwiązania techniczne.

Organ stanowiący jednostki samorządu będzie decydował o zapewnieniu tej obsługi w ramach jednostki organizacyjnej, w tym urzędu lub związku jednostek samorządu terytorialnego, którego jednostka samorządu jest członkiem. Uchwała organu stanowiącego określać będzie przede wszystkim jednostkę lub jednostki obsługujące, jednostki objęte obsługą i jej zakres w odniesieniu do poszczególnych jednostek. Decyzja organu stanowiącego będą miała charakter wiążący dla tych jednostek. Natomiast organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych będą mogły powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych strukturom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego.

### II – Sposób organizacji centrum usług wspólnych

#### 1. Uwagi ogólne

Podstawę prawną dla tworzenia wspólnej obsługi stanowią przepisy znowelizowanych ustaw art. 10a-10d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup> (dalej: „u.s.g.”), art. 6a-6d ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>5</sup> (dalej: „u.s.p.”) oraz art. 8c-8f ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>6</sup> (dalej: „u.s.w.”).

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

- 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,

<sup>1</sup> Radca prawny, absolwent Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Aplikację radcowską odbył przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Łodzi. Jego zainteresowania zawodowe skupiają się wokół szeroko rozumianego prawa cywilnego, gospodarczego oraz prawa pracy. Posiada doświadczenie związane z prowadzeniem postępowań sądowych dla klientów korporacyjnych i indywidualnych. Prowadzi własną kancelarię prawną.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 1045).

<sup>3</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 2656 z dnia 24.07.2014 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.).

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

Analogiczne przepisy wprowadzono w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 6a u.s.p.) oraz ustawie o samorządzie województwa (art. 8c u.s.w.).

Zgodnie z ustawą nowelizującą wspólną obsługę mogą prowadzić: urząd gminy (starostwo powiatowe, urząd marszałkowski), specjalnie powołana w tym celu jednostka organizacyjna gminy (powiatu, województwa) określana mianem centrum usług wspólnych albo też jednostka organizacyjna związku międzygminnego, powiatów lub powiatowo-gminnego (art. 10b ust. 1 u.s.g., art. 6b ust. 1 u.s.p., art. 8d ust. 1 u.s.w.).

Utworzenie centrum usług wspólnych nie jest obligatoryjne. Decyzja o powołaniu jednostki obsługującej oraz określenie zakresu powierzonych jej obowiązków pozostaje w gestii uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy, rada powiatu, sejmiku województwa).

Tryb wprowadzenia wspólnej obsługi zależy od tego, jakiego podmiotu ma ona dotyczyć. W odniesieniu do jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa) zaliczanych do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 10a pkt 1 u.s.g. (art. 6a pkt 1 u.s.p., art. 8c pkt 1 u.s.w.), nieposiadających osobowości prawnej, rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa) określa, w drodze uchwały, w szczególności: jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Natomiast gminne (powiatowe, wojewódzkie) instytucje kultury oraz inne gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3 u.s.g. (art. 6a pkt 2 i 3 u.s.p., art. 8c pkt 2 i 3 u.s.w.), mogą jako jednostki obsługiwane przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumień zawartych przez nie z jednostką obsługującą po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi (zarządowi powiatu, zarządowi województwa). Zakres wspólnej obsługi określa w takich przypadkach zawarte porozumienie.

## 2. Forma prawna centrum usług wspólnych

Przepisy ustaw samorządowych nie określają formy prawnej w jakiej może działać centrum usług wspólnych. Cytowane ustawy odpowiednio w art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p. oraz art. 8 ust. 1 u.s.w. przewidują możliwość tworzenia jednostek organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (dalej: „u.f.p.”) jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w formach określonych w rozdziale 3 u.f.p., a podstawą dla ich utworzenia mogą być przepisy ustawy o finansach publicznych albo odrębnych ustaw. Ponadto zgodnie z regulacjami rozdziału 3 u.f.p. jednostka-

mi sektora finansów publicznych, które mogą być tworzone przez samorząd terytorialny, są jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe osoby prawne. Forma prawna centrum usług wspólnych musi się zatem zawierać w tym zbiorze<sup>8</sup>.

Wiążące przyporządkowanie centrów usług wspólnych do którejś z wymienionych form wymaga rozważenia, czy dopuszczalne jest jego działanie w którejkolwiek z nich. W odniesieniu do jednostek budżetowych ustawa o finansach publicznych nie przewiduje zamkniętego katalogu zadań, którymi mogą się one zajmować. Zadania, jakie są przez nie realizowane, znajdują odzwierciedlenie w dokumencie statutowym, którego jednym z elementów jest przedmiot działania jednostki budżetowej. Nie sposób zatem odnaleźć w jakiegokolwiek ustawie przesłanki wyłączającej możliwość działania centrum usług wspólnych w formie jednostki budżetowej. Z kolei w odniesieniu do zakładu budżetowego określenie przedmiotu działalności odbywa się w sposób pozytywny. Ustawodawca w art. 14 u.f.p., wymienia jakie zadania zakład budżetowy może wykonywać. W myśl tego przepisu „zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, cmentarzy – mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe”. Wskazany w tym przepisie katalog ma charakter wyliczenia enumeratywnego. Oznacza to, że przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego mogą być jedynie sfery działalności jednostki samorządu terytorialnego opisane w treści cytowanego wyżej przepisu. W związku z powyższym brak jest podstaw ustawowych do przyjęcia tej formy prawnej przy tworzeniu centrum usług wspólnych<sup>9</sup>.

Ostatnią formą prawną, która może podlegać rozważeniu w odniesieniu do jednostki obsługującej, jest samorządowa osoba prawna. Samorządowe osoby prawne należy podzielić na dwie grupy. Pierwsze to te, które działają na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>10</sup> oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>11</sup>. Drugą grupę stanowią podmioty, co do których

<sup>8</sup> K. Makowski, Statut Centrum Usług Wspólnych – rozwiązania praktyczne. System Informacji Prawnej LEX.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

ustawy szczególne wprost stwierdzają, że mają one osobowość prawną. W odniesieniu do powołanych wyżej dwóch grup osób prawnych należy zauważyć, że samorządowa osoba prawna zaliczana do pierwszej grupy, niezależnie czy będzie ona gminna lub powiatowa, czy wojewódzka, będzie zawsze miała do realizacji cel związany z użytecznością publiczną lub cel gospodarczy. Z kolei formą prawną, w jakiej będzie ona funkcjonować, będzie spółka kapitałowa. W świetle powyższego, a także analizy istoty centrów usług wspólnych, wniosek o możliwości działania tego podmiotu w formie samorządowej osoby prawnej jest nieuprawniony. Nie jest dopuszczalne również potraktowanie jednostki obsługującej jako osoby prawnej zaliczanej do drugiej grupy. Stosownie do art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>12</sup> „osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną”. Ustawodawca w przepisach dotyczących wspólnej obsługi nie stwierdził, że jednostka obsługująca może przyjąć formę osoby prawnej. Należałoby zatem wykluczyć taką możliwość<sup>13</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy dojść do wniosku, że jedyną możliwą formą prawno-organizacyjną, w jakiej działać będzie centrum usług wspólnych będące odrębną od urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) jednostką organizacyjną, jest jednostka budżetowa. Ma to znaczenie nie tylko ze względu na relacje takiej jednostki z urzędem gminy (starostwem powiatowym, urzędem marszałkowskim), ale też przekłada się na określoną treść normatywną statutu centrum usług wspólnych<sup>14</sup>.

Jednostka budżetowa jest tradycyjną formą organizacyjną dla sektora finansów publicznych. Jest to forma nieposiadająca osobowości prawnej, tak więc państwowej jednostki budżetowej w stosunkach cywilnych działają w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (*stationes fisci*) natomiast jednostki gminne, powiatowe i wojewódzkie – w imieniu i na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego (*stationes municipi*).

### 3. Utworzenie centrum usług wspólnych

W procedurze tworzenia jednostki budżetowej, jaką jest centrum usług wspólnych, można wyróżnić kilka etapów. Będą to:

- opracowanie projektu uchwały o utworzeniu centrum oraz jej statutu,
- podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie utworzenia centrum usług wspólnych, której załącznikiem jest statut,
- publikacja uchwały wraz z załącznikami we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- organizacja jednostki budżetowej (zagospodarowanie zaplecza lokalowego, dokonanie odpowiednich przesunięć kadrowych, przygotowanie bazy merytorycznej służącej funkcjonowaniu jednostki i wykonywaniu przez nią zadań)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380).

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Tamże.

W pierwszym etapie tworzenia centrum usług wspólnych należy zwrócić uwagę na treść art. 11 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Działalność centrum usług wspólnych będzie zatem ściśle związana z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – jej finansowanie pokrywane będzie ze środków finansowych posiadanych przez daną gminę, powiat lub województwo. Jeśli natomiast wspólna obsługa realizowana będzie przez jednostkę organizacyjną związku międzygminnego, powiatowego lub powiatowo-gminnego, finansowanie spoczywać będzie na jednostkach samorządu terytorialnego zrzeszonych w ramach takiego związku. Każda jednostka będzie partycypować w utrzymaniu takiego centrum usług wspólnych w zależności od proporcji, jakie zastosowano w odniesieniu do finansowania działalności związku. Wzmocnia to dodatkowo pogląd, że centrum usług wspólnych posiadać będzie formę jednostki budżetowej. Jego celem jest obsługa jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, które w przeważającej mierze są finansowane przez nią samą. Logiczną konsekwencją jest zatem wniosek, że finansowanie centrum spoczywać musi na jednostce samorządu, a to przesądza o formie prawnej centrum jako jednostki budżetowej. Centrum zatem samodzielnie prowadzić będzie swoją gospodarkę finansową, z zastrzeżeniem, że koszty działalności obciążać będą budżet jednostki samorządu. Bieżące funkcjonowanie centrum będzie się odbywać na podstawie planu finansowego. Charakter planu określa art. 11 ust. 3 u.f.p., który stanowi, że „podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków”<sup>16</sup>.

### 4. Statut

Centrum usług wspólnych jako jednostka budżetowa działa na podstawie statutu. Statut jest aktem prawa wewnętrznego, określającym wewnętrzną organizację danej jednostki (jej strukturę), tryb działania i zadania. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby statut jednostki budżetowej określał co najmniej jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (art. 11 ust. 2 u.f.p.). Statut nadaje jednostce budżetowej organ, który ją utworzył, tj. minister, kierownik urzędu centralnego, wojewoda lub inny organ działający na podstawie odrębnych przepisów - w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych - albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wobec gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby statut określał przedmiot działalności jednostki budżetowej, obejmujący działalność podstawową oraz działalność uboczną. Obowiązek nadania statutu jednostce budżetowej obejmuje te jednostki, które zostały utworzone przez organy wskazane w art. 12 ust. 1 u.f.p. Odmienne regulacje dotyczą natomiast jednostek utworzonych z mocy ustawy (np. urzędów).

<sup>16</sup> Tamże.

## 5. Nazwa

Jak już wskazano powyżej statut centrum usług wspólnych powinien zawierać co najmniej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie precyzują pojęcia „nazwa” jednostki budżetowej. W związku z powyższym ustalenie nazwy centrum usług wspólnych pozostaje w kompetencjach organu stanowiącego gminy, powiatu lub województwa. Może ona być prosta, tzw. jednowyrazowa, lub złożona. W praktyce jednak ogromna większość jednostek budżetowych posiada nazwy składające się z większej liczby wyrazów, czyli tzw. nazwy złożone. Wybór należy do organów tworzących jednostkę, a organy nadzoru nie są uprawnione do ingerowania w nadaną nazwę. Pamiętając o indywidualizującej funkcji nazwy, wymagane jest, aby pozwalała ona na identyfikację jednostki budżetowej. Nie może być w tej sytuacji tak, że wszystkie centra usług wspólnych posiadają nazwę „Centrum Usług Wspólnych”. Nazwa musi spełniać funkcję indywidualizującą oraz być na tyle konkretna, aby nie powstawały wątpliwości co do tego, o jaki podmiot chodzi w danej sytuacji. Ponadto nazewnictwo powinno odpowiadać celowi oraz funkcji, jaką ma do spełnienia dana jednostka. Postulowane jest, w ramach dobrej praktyki funkcjonowania administracji, aby nazwa jednostki odpowiadała kategorii zadań przez nią wykonywanych. Centrum usług wspólnych powinno wskazywać na realizowane przez nią zadania obsługowe<sup>17</sup>.

## 6. Siedziba

Kolejnym obligatoryjnym elementem statutu wymaganym przez art. 11 ust. 2 u.f.p. jest określenie siedziby jednostki budżetowej. Ponieważ brak w ustawach ustrojowych oraz w ustawie o finansach publicznych przepisów definiujących siedzibę jednostki budżetowej, określenie siedziby jednostki powinno zostać dokonane przy uwzględnieniu przepisów ustawy Kodeks cywilny dotyczących miejsca zamieszkania oraz przepisów szczególnych odnoszących się do problematyki siedziby. W myśl art. 28 k.c. „można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania”. Podobna zasada znajdzie zastosowanie w przypadku jednostki budżetowej. Nie może ona zatem posiadać wielu siedzib zlokalizowanych w innych miejscowościach, które funkcjonować będą na takich samych zasadach. W takiej sytuacji odrębne od głównej siedziby jednostki określane są przez ustawodawcę mianem oddziałów. Siedzibą jednostki budżetowej jest konkretna miejscowość. Nazwa ulicy wraz z numeracją budynków i lokali nie wchodzi w skład siedziby, a stanowi odrębny element określany jako adres. Jeżeli w statucie nie zostanie określona siedziba jednostki budżetowej, to nie wypełnia on delegacji z art. 11 ust. 2 u.f.p. O ile na gruncie prawa cywilnego rozwiązanie problemu podsuwa przepis art. 41 k.c., nakazujący traktować jako siedzibę podmiotu miejscowość, w której znajdują się jego organy zarządzające, o tyle statut jednostki budżetowej z pominięciem określenia siedziby będzie niezgodny z prawem. Niezgodność ta będzie miała charakter rażący, a co za tym idzie – nie wydaje się możliwe jej usunięcie

<sup>17</sup> K. Makowski, Zakres regulacji statutu centrum usług wspólnych – elementy obligatoryjne. System Informacji Prawnej LEX.

w drodze zmiany statutu. Organ nadzoru jest zobligowany stwierdzić nieważność podjętej w takim kształcie uchwały wraz z jej załącznikami<sup>18</sup>.

## 7. Przedmiot działalności

Kolejnym wymaganym przez przepisy ustawy o finansach publicznych obligatoryjnym elementem statutu jest przedmiot działalności jednostki budżetowej. Stanowi on określenie kategorii spraw, w stosunku do których podmiot jest właściwy. Określenie przedmiotu działalności może nastąpić poprzez wskazanie, jakie zadania zostały powierzone jednostce do realizacji. Precyzyjne określenie przedmiotu działalności pełni dwie funkcje. Po pierwsze, pozwala na ustalenie podmiotu właściwego do wykonywania określonych zadań. Jednocześnie pociąga to za sobą konsekwencję ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za wadliwe wykonanie lub zaniechanie wykonania zadania. Mogąc ustalić, jaki podmiot odpowiada za efektywne wykonanie zadania, można bowiem wskazać także, że nie dopełnił on ciężących na nim obowiązków. Drugą funkcją będzie natomiast wyeliminowanie ryzyka sporów kompetencyjnych powstających w obrębie jednostki samorządu terytorialnego pomiędzy jej jednostkami organizacyjnymi. Ogólnikowe opisanie zadań podległych jednostek będzie powodowało, że w praktyce ich funkcjonowania mogą powstawać sytuacje sporne. Rozgraniczenie zakresu właściwości poszczególnych jednostek usprawnia znacznie organizację, ale również eliminuje powstające problemy. Konsekwencją tego jest znaczne usprawnienie zarządzania, ponieważ kierownicy poszczególnych jednostek posiadają niezbędną wiedzę w zakresie zadań, jakie przypadły im do realizacji. Mają także czytelnie określone zasady odpowiedzialności w przypadku, gdy konkretne zadanie nie zostanie zrealizowane<sup>19</sup>.

Precyzyjne określenie zakresu spraw, w których właściwa jest jednostka budżetowa, ma szczególne znaczenie w przypadku centrum usług wspólnych. Jest to wynikiem tego, że działalność centrum usług wspólnych w znacznym stopniu jest zespolona z jednostkami przez nie obsługiwanymi. Wykonywanie przez centrum funkcji podmiotu obsługującego wymaga pozostawania w stałym kontakcie z jednostkami obsługiwanymi. Jest to niezbędne chociażby ze względu na sprawną wymianę informacji co do spraw znajdujących się w kompetencji zarówno jednostki obsługującej, jak i jednostek obsługiwanych. Stanowi to również wykonanie obowiązków opisanych w dodanych nowelizacją przepisach art. 10b ust. 4 i 5 u.s.g., art. 6b ust. 4 i 5 u.s.p. oraz art. 8d ust. 4 i 5 u.s.w. Zgodnie z tymi przepisami zarówno jednostka obsługująca, jak i jednostka obsługiwana mogą żądać udzielenia stosownych informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań związanych z prowadzeniem wspólnej obsługi<sup>20</sup>.

Przedmiot działalności centrum usług wspólnych powinien wskazywać zakres spraw przekazywanych w ramach wspólnej obsługi. Prawidłowe określenie przedmiotu działalności nie może jednak sprowadzać się do wskazania, że

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Tamże.

„centrum będzie prowadzić wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy określaniu zadań realizowanych przez centrum powinien, po pierwsze, określić zbiorczo, jakiego charakteru obsługę będzie prowadziło centrum, a po drugie, w odniesieniu do tego wymienić kategorię spraw mieszczących się w obrębie każdego ze zbiorów<sup>21</sup>.

## 8. Przekazywane mienie

Zgodnie z art. 12 ust. 2. u.f.p. tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1 (Skarb Państwa lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego), nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Konieczność wyposażenia jednostki budżetowej (centrum usług wspólnych) w środki trwałe i obrotowe, wynika zarówno z cytowanej ustawy, jak również z celu, dla którego została utworzona<sup>22</sup>. Mienie przekazywane jest jednostce budżetowej w zarząd, przez co należy rozumieć trwały zarząd w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>23</sup>, będący formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Art. 43 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, iż trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W ramach zarządu jednostka budżetowa jest uprawniona m.in. do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, przeprowadzania prac budowlanych na nieruchomości oraz oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na ustawowo określonych warunkach. Szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości należącej do Skarbu Państwa może ustalić wojewoda w drodze zarządzenia, w odniesieniu zaś do nieruchomości samorządowych - organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały.

## 9. Fakultatywne elementy statutu

Z dodatkowych elementów, jakie powinny się znaleźć w statucie, można wskazać przykładowo na postanowienia ogólne, zasady reprezentacji oraz gospodarowania majątkiem, zasady prowadzenia gospodarki finansowej, postanowienia końcowe<sup>24</sup>.

Wśród katalogu postanowień ogólnych można wymienić w szczególności: nazwę, siedzibę, adres, teren działania, formę prawną, w której działa jednostka (w przypadku centrum będzie to jednostka budżetowa), podstawę prawną działania jednostki, definicje legalne przyjmowane przez organ stanowiący na potrzeby wykładni postanowień statutowych, ogólnie ujęty przedmiot działalności, który następnie jest rozwinięty w dalszej części statutu wskazanie organu nadzoru nad działalnością jednostki (chodzi o nadzór na terytorium

jednostki samorządu terytorialnego – wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa), określenie organu kierującego pracą jednostki, która jest jednocześnie odpowiedzialna za powierzone jednostce zadania, wskazanie, że jednostka jest pracodawcą, oraz określenie, kto w jej imieniu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy, określenie statusu pracowników (stwierdzenie, że są oni pracownikami samorządowymi)<sup>25</sup>.

W przypadku określenia zasad reprezentacji jednostki budżetowej istotne jest wskazanie podmiotu uprawnionego do działania w imieniu i na rzecz jednostki. Takim podmiotem w przypadku centrum usług wspólnych, jak i każdej innej jednostki budżetowej, jest jej dyrektor (kierownik jednostki). Podstawą umocowania dyrektora do działania za centrum będzie w tej sytuacji statut, stanowiący formę pełnomocnictwa ogólnego do reprezentacji jednostki na zewnątrz, oraz jego obowiązki wynikające ze stosunku pracy wiążącego dyrektora z jednostką. Minimalnym wymogiem prawidłowo skonstruowanego statutu centrum usług wspólnych powinno być wskazanie osoby uprawnionej do reprezentacji jednostki oraz składania oświadczeń, mocą których nabywa ona będzie prawa i obowiązki<sup>26</sup>.

W postanowieniach statutowych dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej z reguły znajduje się odwołanie dotyczące prowadzenia przez jednostkę budżetową gospodarki finansowej na zasadach określonych w ustawach o finansach publicznych i rachunkowości. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 3 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.

Wśród fakultatywnych postanowień końcowych statutu jednostki budżetowej można wymienić przykładowo: odwołanie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie nieokreślonym w statucie, określenie treści pieczęci używanej przez jednostkę, tryb dokonywania zmian w statucie.

## 10. Ogłoszenie i wejście w życie uchwały w sprawie utworzenia centrum usług wspólnych

Uchwała rady gminy tworząca samorządową jednostkę budżetową jaką jest centrum usług wspólnych stanowi akt prawa miejscowego<sup>27</sup>. W myśl bowiem art. 40 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> L. Lipiec-Warzecha. Art. 12. W: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. ABC, 2011

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.).

<sup>24</sup> K. Makowski, Zakres regulacji statutu centrum usług wspólnych – elementy fakultatywne. System Informacji Prawnej LEX.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Odnosnie charakteru prawnego uchwały rady gminy tworzącej centrum usług wspólnych istnieje niepełna pewność prawna. Charakteru aktów prawa miejscowego uchwałom tego rodzaju odmówił Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzoru czym nr NPII.4131.1.337.2016 z dnia 9 czerwca 2016 r. oraz Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr KN-I.4131.1.254.2016.16 z 20 lipca 2016 r. Z drugiej strony, część uchwał stanowiących w tym zakresie została opublikowana w Dziennikach Urzędowych bez zastrzeżeń ze strony organów nadzoru – np. uchwała nr XV/126/2016 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 29 lutego 2016 r., uchwała nr IX/59/2015 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 30 grudnia 2015 r. (przyj. red.)

urzędowym wydawanym przez wojewodę na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>28</sup> (dalej: „u.o.a.n.”). Zgodnie z art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy uchwała rady gminy w sprawie utworzenia centrum usług wspólnych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym<sup>29</sup>. Natomiast uchwały rady powiatu czy sejmiku województwa o utworzeniu CUW mają charakter uchwał zwykłych. W przeciwieństwie do uchwał rady gminy nie wymagają ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie z dniem podjęcia, chyba że same stanowią inaczej.

Uchwały rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) w sprawie utworzenia centrum usług wspólnych po ich wejściu w życie mogą być wykonywane. Obowiązek ich wykonania ciąży odpowiednio na wójcie (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), zarządzie powiatu (art. 32 ust. 2 pkt. 2 u.s.p.) oraz zarządzie województwa (42 ust. 2 pkt. 1 u.s.w.).

## 11. Zespoły ekonomiczno-administracyjne

Nowelizacja wprowadziła także zmiany w ustawach o systemie oświaty<sup>30</sup>, o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech<sup>31</sup> oraz o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>32</sup> (art. 11, art. 41 i art. 43 nowelizacji).

Zmiana brzmienia art. 5 ust. 9 w ustawie o systemie oświaty ma charakter doprecyzowujący. Z uwagi bowiem na wprowadzenie w ustawach ustrojowych zasad i trybu powoływania samorządowych centrów usług wspólnych (jednostek obsługujących), zbędne jest pozostawienie w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego w ustawie o systemie oświaty upoważnienia do tworzenia zespołów obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki. Nie oznacza to jednocześnie, że funkcjonujące obecnie instytucje zwane „ZEAS” ulegną likwidacji. W celu zapewnienia ciągłości obecnie funkcjonujących rozwiązań w nowelizacji zawarto przepis przejściowy. Zgodnie z art. 48 nowelizacji jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty w poprzednio obowiązującym brzmieniu, mogą działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji. Przepis ten jest konieczny z uwagi na zmianę zasad odpowiedzialności za zadania z zakresu gospodarki finansowej oraz potrzebę dostosowania działań technicznych w obecnie funkcjonujących podmiotach. Również wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół i placówek zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie powyższego przepisu może być prowadzona na dotychczasowych zasa-

dach, ale nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji<sup>33</sup>.

Powyższy przepis dotyczy także wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej żłobków, klubów dziecięcych lub ich zespołów zorganizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, w dotychczasowym brzmieniu oraz centrów administracyjnych do obsługi placówek wsparcia dziennego, utworzonych przez gminę lub powiat na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w dotychczasowym brzmieniu. Po tym okresie podstawą do zapewnienia możliwości wspólnej obsługi przez gminę będą już tylko aktualnie obowiązujące regulacje<sup>34</sup>.

W związku z powyższym funkcjonujące obecnie jednostki obowiązane są dostosować w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy do jej wymogów swoje działania i wewnętrzne procedury. Właściwym trybem będzie zatem podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie przekształcenia istniejącej jednostki budżetowej w centrum usług wspólnych. Załącznikiem do przedmiotowej uchwały będzie statut nowo utworzonej jednostki.

## III – Podsumowanie

Wprowadzenie regulacji zezwalającej samorządom na wspólną obsługę jednostek organizacyjnych ocenić należy pozytywnie. Doświadczenia sektora prywatnego, a także sektora publicznego innych krajów europejskich pokazują, że tworzenie wyspecjalizowanych podmiotów obsługujących inne podmioty publiczne w zakresie zadań finansowych, czy administracyjnych pozwala na rzeczywistą optymalizację globalnych kosztów realizacji zadań publicznych. Pozytywnie należy ocenić w szczególności pozostawioną w nowych regulacjach dużą elastyczność samorządów, co do wykorzystania nowego instrumentu prawnego, jakim są centra usług wspólnych. Decyzja o zakresie wspólnej obsługi tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym, stanowi autonomiczną decyzją każdej z jednostek. Samorządy mają zatem prawo wyboru, co do specjalizacji centrów (np. zarządzanie kadrami), jak i obszaru ich działalności (np. placówki opieki zdrowotnej)<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

<sup>29</sup> Szerzej patrz: J. Czerw, Stanowienie uchwał przez radę gminy, Samorząd Terytorialny, nr 12/2015.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 157).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.).

<sup>33</sup> A. Puzarska, Gmina zapewni wspólną obsługę swoim jednostkom organizacyjnym, artykuł opublikowany na portalu rp.pl z dnia 19.01.2016 r., strona www.rp.pl

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> A. Kudra, Centra wspólnej obsługi – szansa na optymalizację kosztów samorządzie?, artykuł opublikowany na portalu Prawo dla Samorządu z dnia 07.07.2015 r., www.prawodlasamorządu.pl.

## Źródła:

1. J. Czerw, Stanowienie uchwał przez radę gminy, Samorząd Terytorialny, nr 12/2015.
2. A. Kudra, Centra wspólnej obsługi – szansa na optymalizację kosztów samorządzie?, artykuł opublikowany na portalu Prawo dla Samorządu z dnia 07.07.2015 r., strona: [www.prawodlasamorządu.pl](http://www.prawodlasamorządu.pl).
3. L. Lipiec-Warzecha. Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. ABC, 2011.
4. K. Makowski, Statut Centrum Usług Wspólnych – rozwiązania praktyczne. System Informacji Prawnej LEX.
5. K. Makowski, Zakres regulacji statutu centrum usług wspólnych – elementy obligatoryjne. System Informacji Prawnej LEX.
6. K. Makowski, Zakres regulacji statutu centrum usług wspólnych – elementy fakultatywne. System Informacji Prawnej LEX.
7. A. Puszarska, Gmina zapewni wspólną obsługę swoim jednostkom organizacyjnym, artykuł
8. opublikowany na portalu rp.pl z dnia 19.01.2016 r., strona: [www.rp.pl](http://www.rp.pl).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl