

Rozdział II. Tworzenie i funkcjonowanie centrum usług wspólnych – podstawa prawna

1. Podstawa prawna funkcjonowania centrum usług wspólnych w gminie

Przepisy kompetencyjne do powołania wspólnej obsługi zostały uchwalone ZmSamGminU15, która wprowadziła zmiany w:

- 1) ustawie z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (art. 10a i nast. SamGminU),
- 2) ustawie z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 6a i nast. SamPowiatU) oraz
- 3) ustawie z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (art. 8c i nast. SamWojU).

Jednocześnie wprowadzono również zmiany w wielu innych przepisach, m.in.:

- 1) ustawie z 7.9.1991 r. o systemie oświaty,
- 2) ustawie z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej,
- 3) ustawie z 29.9.1994 r. o rachunkowości,
- 4) ustawie z 9.6.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Podstawą prawną utworzenia CUW w gminie jest art. 10a SamGminU. Stanowi on, że gmina może zapewnić wspólną obsługę jednostkom obsługiwanym, wśród których wymieniono: jednostki organizacyjne gminy zaliczane do sektora finansów publicznych, gminne instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Wyłączone z tej obsługi są przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki oraz spółki prawa handlowego.

Ustawodawca nie sprecyzował przedmiotu obsługi, wskazując, że może ona obejmować w szczególności sprawy administracyjne, finansowe lub organizacyjne. Zakres spraw przekazanych do wspólnej obsługi musi zostać jednak precyzyjnie określony w uchwale powołującej CUW i nie może powodować wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności za wykonywane czynności.

Orzecznictwo

Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem („w szczególności”) nie wyklucza możliwości powierzenia temu podmiotowi zadań z zakresu zamówień publicznych, w tym pomocniczych działań zakupowych. Konieczne jest tu jednak rozdzielenie kompetencji „zamawiającego” od kompetencji organu stanowiącego. Możliwość powierzenia wykonywania pomocniczych działań zakupowych własnej jednostce lub osobie trzeciej, o czym mowa w art. 15 ust. 2 PrZamPubl, jak również przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia wspólnie z innymi zamawiającymi na podstawie art. 16 ust. 1 PrZamPubl powierzone zostało zamawiającemu. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 15 ust. 1 PrZamPubl to zamawiający przygotowuje i przeprowadza zamówienie. Natomiast organ stanowiący uprawniony jest do wskazania albo powołania centralnego zamawiającego. Centralnym zamawiającym może być zarówno nowo powołana jednostka, jak i jednostka już istniejąca. W obu przypadkach, jak słusznie stwierdza się w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, organ stanowiący musi wypełnić w drodze uchwały całość delegacji zawartej w art. 15c PrZamPubl. Przekazanie zadań centralnemu zamawiającemu musi poprzedzać jego wykreowanie. W przypadku powołania do życia centralnego zamawiającego również do tego podmiotu należeć może powierzenie wykonywania pomocniczych działań zakupowych, opisanych w art. 15 ust. 4 PrZamPubl (wyr. WSA w Gliwicach z 30.10.2017 r., IV SA/GI 507/17, Legalis).

Konieczność precyzyjnego określenia powierzenia zadań wynika także z art. 10c ust. 2 SamGminU, w którym ustawodawca wprost sformułował wymóg, aby w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 SamGminU, były one przekazywane w całości. Jednocześnie zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

Ustawodawca w art. 10b SamGminU pozostawił także swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej jednostki obsługującej. Może nią być:

- 1) urząd gminy,
- 2) inna jednostka organizacyjna gminy,
- 3) jednostka organizacyjna związku międzygminnego,
- 4) jednostka organizacyjna związku gminno-powiatowego.

Wskazanie jednostki obsługującej musi nastąpić w chwili powoływania CUW przez radę gminy w formie uchwały (art. 10b ust. 2 SamGminU). W celu właściwego wypełniania swoich zadań jednostka ta ma prawo żądać od jednostki obsługiwanej wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi. Ponadto jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

Przekazanie zadań obsługowych wskazanych w art. 10a SamGminU na rzecz jednostki obsługującej następuje w formie uchwały rady gminy (art. 10b ust. 2 SamGminU). Dotyczy to zadań realizowanych przez samorządowe jednostki organizacyjne, które zaliczane są do sektora finansów publicznych zgodnie z FinPubU (zob. rozdział I). Uchwała rady gminy musi enumeratywnie wskazać jednostki obsługiwane. Ograniczeniem wspólnej obsługi jest zakaz obejmowania kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sek-

tora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Ze względu na zakres odpowiedzialności i dyscyplinę finansów publicznych należy pamiętać, że w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 SamGminU, są one przekazywane w całości (art. 10c ust. 2 SamGminU).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 15.7.2016 r., P-1.4131.178.2016.AB, Legalis

Na podstawie art. 91 ust. 1 SamGminU stwierdzam nieważność:

- 1) pkt 6 w zakresie wyrazów „oraz planów dochodów i wydatków budżetowych i pozabudżetowych”,
- 2) pkt 12 w zakresie wyrazów „opiniowanie arkuszy organizacyjnych i przedszkoli przed ich przedłożeniem do zatwierdzenia” (...).

Rada Miejska w Choszczynie w oparciu o ww. unormowania podjęła uchwałę nr XVI/145/2016, w której postanowiła wprowadzić wspólną obsługę finansowo-księgową, administracyjną i organizacyjną jednostek organizacyjnych gminy, tzn. szkół i przedszkoli wymienionych w § 1, wskazując jako jednostkę obsługującą Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Choszczynie. W załączniku do uchwały wymieniono zakres obowiązków, których wykonywanie będzie należało do jednostki obsługującej, wymieniając w pkt 6 „opracowywanie projektów zadań rzeczowych oraz planów dochodów i wydatków budżetowych i pozabudżetowych w zakresie dotyczącym oświaty (...)”. Postanowienie to stoi w sprzeczności z art. 10c ust. 1 SamGminU, który wprost stanowi, iż zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek do sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Planem finansowym jest bowiem, stosownie do art. 11 ust. 3 FinPubU, plan dochodów i wydatków.

Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Choszczynie na mocy pkt 13 Załącznika do uchwały nr XVI/145/2016 upoważnione zostało do przygotowywania wszelkich projektów uchwał dotyczących oświaty wynikających z realizacji KartaNauczU i OświatU, czym naruszono art. 30 ust. 2 pkt 1 SamGminU, który stanowi, że do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Wobec tego, rada gminy nie może uprawnienia przypisanego organowi wykonawczemu gminy przenieść na podstawie art. 10a–10d SamGminU na jednostkę organizacyjną, będącą jednostką obsługującą w rozumieniu ww. regulacji.

Mając na względzie powyższe stwierdzenie nieważności pkt 6 w zakresie wyrazów „oraz planów dochodów i wydatków budżetowych i pozabudżetowych”, pkt 12 w zakresie wyrazów „opiniowanie arkuszy organizacyjnych i przedszkoli przed ich przedłożeniem do zatwierdzenia”, pkt 13, pkt 14 i pkt 15 w zakresie wyrazów „przyjmowanie wniosków o stypendia i zasiłki szkolne, sporządzanie decyzji Burmistrza w sprawie ich przyznania” Załącznika do uchwały nr XVI/145/2016 Rady Miejskiej w Choszczynie z 28.6.2016 r. w sprawie wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Co istotne uchwała rady gminy w sprawie utworzenia i funkcjonowania CUW nie jest aktem prawa miejscowego wymagającym ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i powszechnie obowiązujących właściwych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody
Kujawsko-Pomorskiego z 5.5.2016 r., 38/2016, Legalis**

Zgodnie z art. 13 pkt 2 AktyNormU w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „akty prawa miejscowego”. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury gminy. Natomiast zgodnie z delegacją cytowanych przepisów uchwała reguluje wewnętrzną organizację działania jednostek poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą – Urząd Gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że: „Uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym” (wyr. NSA z 7.12.2005 r., II OSK 332/05). Podobnie w wyroku NSA z 24.5.2007 r. (II OSK 353/07) podkreślono, że: „Ani z przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), ani z przepisu art. 21 ust. 2 tej ustawy, stanowiącego, że tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd, nie wynika, by statut budżetowej jednostki organizacyjnej miał mieć charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i by powyższe przepisy mogły stanowić podstawę prawną do podjęcia aktu o takim charakterze”.

Wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze należy czytać w powiązaniu z wyrokiem WSA w Opolu z 13.9.2011 r. (II SA/Op 324/11), w którym stwierdzono, że bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały. Zatem zgodnie z art. 13 AktyNormU uzależnienie w uchwale powołującej CUW dnia wejścia jej w życie wpływającego od czasu opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały, która nie stanowi przepisów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 SamGminU, gdyż nie ma powszechnego zasięgu obowiązywania na obszarze gminy, oznacza jej nieważność w całości.

Wyjątek od tej reguły, tzn. obowiązku wskazywania w uchwale samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, stanowią gminne instytucje kultury oraz gminne osoby prawne utworzone na podstawie innych ustaw, które posiadają osobowość prawną. Objęcie obsługą wspólną tych jednostek jest możliwe jedynie na podstawie porozumienia zawartego z jednostką obsługującą po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi (art. 10a ust. 3 SamGminU). Zakres wspólnej obsługi w tym przypadku musi być określony w zawartym porozumieniu.

2. Podstawa prawna funkcjonowania centrum usług wspólnych w powiecie

Powoływanie oraz funkcjonowanie CUW w powiecie reguluje SamPowiatU. Kluczowe znaczenie mają przepisy zawarte w art. 6a–6d SamPowiatU, określające sposób powołania, zakres funkcjonowania, a także formę organizacyjną CUW.

Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku gminy powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną, takim jednostkom jak:

- 1) jednostki organizacyjne powiatu zaliczane do sektora finansów publicznych,
- 2) powiatowe instytucje kultury,
- 3) inne zaliczane do sektora finansów publicznych powiatowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Jednostką obsługującą może zostać starostwo powiatowe, inna jednostka organizacyjna powiatu, jednostka organizacyjna związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego.

Podstawą utworzenia CUW jest uchwała rady powiatu, która powinna określać:

- 1) jednostki obsługujące,
- 2) jednostki obsługiwane,
- 3) zakres obowiązków objętych wspólną obsługą.

Zgodnie z art. 6a pkt 2 i 3 SamPowiatU wyjątek stanowią powiatowe instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych powiatowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, które mogą przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru zarządowi powiatu. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie. Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku gminy ograniczeniem wspólnej obsługi w powiecie jest zakaz obejmowania kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Ze względu na zakres odpowiedzialności i dyscyplinę finansów publicznych należy pamiętać, że zgodnie z art. 6c ust. 2 SamPowiatU w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 6a pkt 1 i 2 SamPowiatU, muszą być one przekazywane w całości.

Dla jednostki obsługującej kluczowe jest prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki. Jednocześnie jednostka obsługiwana ma prawo żądać od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi. W art. 6d SamPowiatU zawarto również uprawnienie dla jednostki obsługującej do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

3. Podstawa prawna funkcjonowania centrum usług wspólnych w samorządzie województwa

Najważniejsze przepisy określające tworzenie, funkcjonowanie oraz zakres działalności CUW w samorządzie województwa zawarte są w SamWojU. Kluczowe znaczenie mają

przepisy art. 8c–8f SamWojU, które są analogiczne do tych, które wskazano powyżej w przypadku CUW funkcjonujących w samorządzie gminnym oraz powiatowym.

Zgodnie z art. 8c SamWojU województwo może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) wojewódzkim samorządowym jednostkom organizacyjnym zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- 2) wojewódzkim instytucjom kultury,
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych wojewódzkim osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Wojewódzkie CUW mają mniej możliwości korzystania z form organizacyjnych w porównaniu do gmin i powiatów, gdyż mogą być tworzone jedynie w ramach urzędu marszałkowskiego lub wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej.

W odniesieniu do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych sejmik województwa w drodze uchwały określa:

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

Wymienione w art. 8c pkt 2 i 3 SamWojU podmioty mogą przystąpić do CUW na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru zarządowi województwa. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie.

W celu zapewnienia wspólnej obsługi jednostka obsługująca ma prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki. Jednocześnie jednostka obsługiwana ma prawo żądać od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi. Ponadto, na podstawie art. 8f SamWojU, jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku gmin i powiatów wprowadzono ograniczenia zakresu świadczonej usługi CUW. W przypadku samorządu województwa zostały one wskazane w art. 8e ust. 1 SamWojU, zgodnie z którym zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Konsekwentnie w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości takich jednostek jak wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych oraz wojewódzkie instytucje kultury, muszą być one przekazywane w całości.

4. Uwagi końcowe

Powyższa charakterystyka dowodzi, że konstrukcja prawna CUW jest jednolita dla wszystkich stopni samorządu terytorialnego. Podstawowe reguły formalnoprawne są typowe dla jednostek sektora finansów publicznych, w związku z tym ich powołanie nie wiąże się z trudnościami o charakterze prawnym. Potencjalnych barier i zagrożeń należy upatrywać w zasadach organizacji oraz praktyce funkcjonowania CUW, które ze względu na skalę obsługiwanych samorządowych jednostek organizacyjnych mogą sprawiać kłopoty. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- 1) trudności w komunikacji między pracownikami jednostki obsługującej i jednostek obsługiwanych,
- 2) niezadowalająca sprawność przekazywania dokumentacji,
- 3) konieczność standaryzacji obsługi,
- 4) brak kompetencji zarządczych kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

Podstawa prawna:

- art. 10a–10d SamGminU,
- art. 6a–6d SamPowiatU,
- art. 8c–8f SamWojU,
- art. 15 PrZamPubl.