



• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

# Centra Usług Wspólnych w działalności jednostek samorządu terytorialnego

## MACIEJ KIEŁBUS

ziemski &  
partners

Partner

Kancelaria Prawna Dr Krystian Ziemski & Partners  
w Poznaniu



• prawo dla  
samorządu

Redaktor Naczelny

Portalu PrawoDlaSamorządu.pl



prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



## MACIEJ KIEŁBUS

**Tel. (48 61) 866 26 28**

**Tel. kom 601 832 287**

**Fax. (48 61) 865 82 56**

**E-mail [maciej.kielbus@ziemski.com.pl](mailto:maciej.kielbus@ziemski.com.pl)**

- **Partner** w Dziale Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemski & Partners sp. k. w Poznaniu;
- **Doradca prawny** ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych, w tym Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wlkp., Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego.
- **Ekspert** Rady Przedstawicieli Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych
- **Prelegent** na szkoleniach, seminariach i konferencjach poświęconych zagadnieniom prawa samorządowego;
- **Autor publikacji** w czasopismach naukowych, prasie codziennej i publikacjach branżowych, w tym Piśmie Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA oraz Przeglądzie Komunalnym.
- **Redaktor Naczelny** portalu PrawoDlaSamorzadu.PL

# www.prawodlasamorzadu.pl

**prawa dla samorządu**

PORTAL PROWADZI: **ziemski & partners**

WYSZUKAJ... WYSZUKIWANIE ZAAWANSOWANE

HOME PRZEPISY WOKANDA PRAKTYKA POLECANE PRODUKTY O PORTALU

DZIAŁY: PODATKI FINANSE PUBLICZNE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE PRAWO CYWILNE NIERUCHOMOŚCI PROCEDURY ADMINISTRACYJNE GOSPODARKA KOMUNALNA USTRÓJ INNE

AUTOR: Anna Kudra | 07.07.2015 Home / Przepisy / Wiadomości / 2015

## Centra wspólnej obsługi – szansą na optymalizację kosztów w samorządzie?

UWAGA: TEN ARTYKUŁ MA WIĘCEJ NIŻ 3 MIESIĄCE. SPRAWDŹ AKTUALNY STAN PRAWNY LUB SKONTAKTUJ SIĘ Z AUTOREM.

§ AKTUALNOŚCI 15.09.2015

Czym dochodem jest opłata reklamowa?

11.09.2015

Ustawa krajobrazowa wchodzi w życie

### WYDARZENIA PDS

22.09.2015

- Seminarium "Wdrożenie map zagrożenia i ryzyka powodziowego w proces planistyczny - aspekty..."

30.09.2015

- Seminarium "Jak pisać i oceniać gminne programy rewitalizacji. Źródła finansowania rewitalizacji..."

01.10.2015

- XIII Samorządowe Forum Kapitału i Finansów

22.10.2015

- Konferencja "Gospodarka odpadami komunalnymi - Legnica 2015. Ponadregionalna wymiana doświadczeń"

POLECAMY

Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły tworzyć jednostki zapewniające wspólną obsługę administracyjną, finansową i księgową własnych jednostek organizacyjnych.

# Program seminarium

I.

- Cele nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw

II.

- Czym są Centra Usług Wspólnych?

III.

- Jakie korzyści niosą Centra Usług Wspólnych?

IV.

- Procedura tworzenia Centrów Usług Wspólnych

V.

- Rola rady gminy / rady powiatu w tworzeniu Centrów Usług Wspólnych



• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

I.

# Cele nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw



**OCENA SYTUACJI  
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH**

WARSZAWA 2013

## JST W POLSCE

### Gminy

- 2479, w tym 66 miast na prawach powiatu  
/minus gmina wiejska Zielona Góra/

### Powiaty

- 314

### Województwa

- 16

### Samorządowe jednostki organizacyjne

/bez SP ZOZów i spółek)  
(w 2011r.)

- 63 555

## JST W POLSCE

**Tabela 2. Samorządowe jednostki organizacyjne (2011)**

| <b>samorządowe jednostki organizacyjne:</b> | <b>nieposiadające osobowości prawnej</b> | <b>posiadające osobowość prawną</b> | <b>SUMA</b>   |
|---|--|-------------------------------------|---------------|
| gminne                                      | 46 269                                   | 4 213                               | <b>42 056</b> |
| powiatowe                                   | 16 279                                   | 194                                 | <b>16 085</b> |
| wojewódzkie                                 | 1 007                                    | 289                                 | <b>718</b>    |
| <b>SUMA</b>                                 | <b>58 859</b>                            | <b>4 696</b>                        | <b>63 555</b> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z REGON



## JST W POLSCE

**Tabela 4. Polska na tle innych zdecentralizowanych krajów europejskich**

| Kraj      | Gęstość zaludnienia              | Liczba szczebli samorządowych | Liczba gmin  | Średnia liczba mieszkańców w gminie |
|-----------|----------------------------------|-------------------------------|--------------|-------------------------------------|
| Dania     | 129,4 os./km <sup>2</sup> (2011) | 2                             | 98 (2011)    | 56,7 tys. (2011)                    |
| Finlandia | 17,6 os./km <sup>2</sup> (2010)  | 1                             | 342 (2010)   | 15,7 tys. (2010)                    |
| Hiszpania | 91,1 os./ km <sup>2</sup> (2011) | 3                             | 8166 (2011)  | 5,7 tys. (2011)                     |
| Holandia  | 489,7 os./km <sup>2</sup> (2009) | 2                             | 441 (2009)   | 37,0 tys. (2009)                    |
| Norwegia  | 16,0 os./km <sup>2</sup> (2011)  | 2                             | 430 (2011)   | 11,4 tys. (2008)                    |
| Polska    | 122,0 os./km <sup>2</sup> (2009) | 3                             | 2479* (2012) | 15,4 tys. (2010)                    |
| Szwecja   | 22,7 os./km <sup>2</sup> (2010)  | 2                             | 290 (2010)   | 32,5 tys. (2010)                    |
| Włochy    | 201,7 os./km <sup>2</sup> (2011) | 3                             | 8094 (2011)  | 7,5 tys. (2011)                     |

\*W tym 66 gmin mających również status miasta na prawach powiatu.

Źródło: Opracowane własne na podstawie danych GUS, Eurostat oraz instytucji statystycznych Danii, Finlandii, Holandii, Norwegii i Szwecji oraz danych *Dexii* (dla Hiszpanii i Włoch)<sup>9</sup>.

## JST W POLSCE

Tabela 5. Liczba gmin według liczby ludności

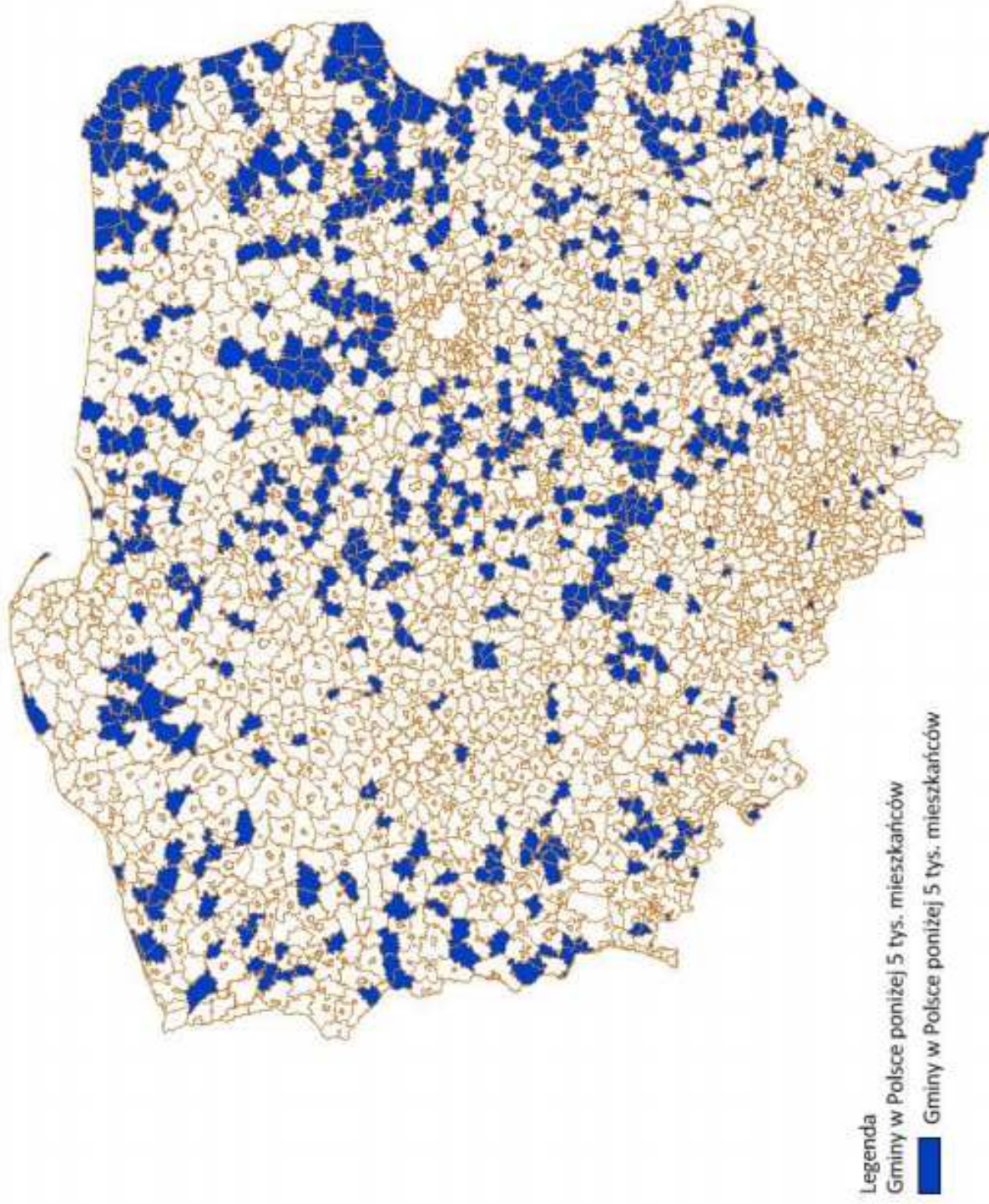
| Wielkość gminy<br>(I. mieszk.) | Suma gmin w grupie*<br>(z miastami na prawach powiatu) | Suma gmin w grupie*<br>(bez miast na prawach powiatu) |
|--------------------------------|--|---|
| do 5 tys.                      | 609  | 609   |
| od 5 tys. do 10 tys.           | 996  | 996   |
| od 10 tys. do 15 tys.          | 361  | 361   |
| od 15 tys. do 20 tys.          | 174  | 174   |
| ponad 20 tys.                  | 339  | 274   |

Źródło: Statystyka dla 2011 r. GUS, Bank Danych Lokalnych, listopad 2012

Największą liczebnie grupę (40,2%) stanowiły gminy, w których liczba ludności wynosi od 5 tys. do 10 tys. mieszkańców. Istotny jest również udział gmin do 5 tys. mieszkańców (24,6%), które zostały wyróżnione na mapie 4.

**79,31 % gmin to gminy do 15% mieszkańców**

**Mapa 4. Gminy poniżej 5 tys. mieszkańców**



„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).”

**Tabela 6. Średnie wydatki per capita w latach 2004-2010**

| Wielkość gminy<br>(l. mieszk.) | 2004   | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                | [w zł] |       |       |       |       |       |       |
| do 5 tys.                      | 1 799  | 1 951 | 2 338 | 2 357 | 2 662 | 3 000 | 3 593 |
| od 5 tys. do 10 tys.           | 1 666  | 1 834 | 2 155 | 2 229 | 2 476 | 2 771 | 3 271 |
| od 10 tys. do 15 tys.          | 1 553  | 1 740 | 2 005 | 2 139 | 2 377 | 2 667 | 3 098 |
| od 15 tys. do 20 tys.          | 1 564  | 1 767 | 2 044 | 2 201 | 2 460 | 2 715 | 3 066 |
| ponad 20 tys.                  | 1 548  | 1 770 | 2 018 | 2 160 | 2 439 | 2 707 | 2 953 |

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

Najwyższe wydatki na jednego mieszkańca notuje się w gminach do 5 tys. osób. Im liczniejsze gminy, tym niższe ich wydatki per capita.

**Tabela 7. Wydatki bieżące per capita w latach 2004-2010**

| Wielkość gminy<br>(l. mieszk.) | 2004   | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                | [w zł] |       |       |       |       |       |       |
| do 5 tys.                      | 1 440  | 1 616 | 1 877 | 1 974 | 2 181 | 2 335 | 2 624 |
| od 5 tys. do 10 tys.           | 1 329  | 1 501 | 1 729 | 1 846 | 2 034 | 2 165 | 2 412 |
| od 10 tys. do 15 tys.          | 1 260  | 1 422 | 1 608 | 1 736 | 1 904 | 2 050 | 2 314 |
| od 15 tys. do 20 tys.          | 1 289  | 1 433 | 1 610 | 1 743 | 1 915 | 2 081 | 2 304 |
| ponad 20 tys.                  | 1 294  | 1 439 | 1 593 | 1 727 | 1 891 | 2 052 | 2 253 |

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

**Tabela 11. Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2004-2010**

| Wielkość gminy<br>(l. mieszk.) | 2004  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|
|                                | [w %] |      |      |      |      |      |      |
| do 5 tys.                      | 32,3  | 31,0 | 29,5 | 31,3 | 33,9 | 31,1 | 31,3 |
| od 5 tys. do 10 tys.           | 34,6  | 33,0 | 31,8 | 33,9 | 36,5 | 34,0 | 33,3 |
| od 10 tys. do 15 tys.          | 41,4  | 40,1 | 39,2 | 41,8 | 44,4 | 42,1 | 41,0 |
| od 15 tys. do 20 tys.          | 48,7  | 47,4 | 46,9 | 49,4 | 52,7 | 50,0 | 47,9 |
| ponad 20 tys.                  | 56,6  | 55,5 | 54,7 | 57,4 | 60,2 | 57,4 | 55,4 |

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

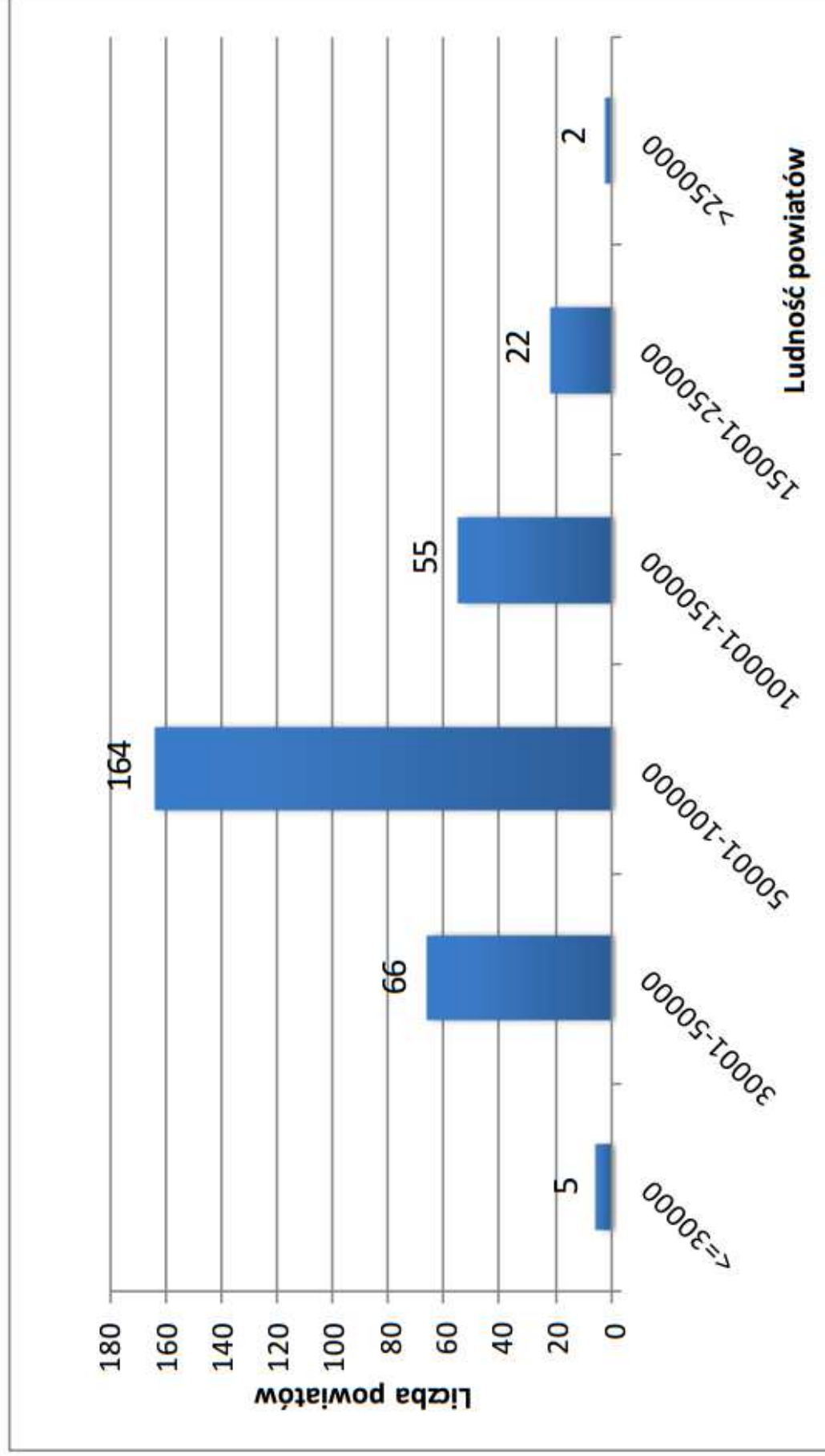
**Tabela 12. Struktura demograficzna gmin w latach 2004-2010<sup>14</sup>**

| Wielkość gminy<br>(l. mieszk.) | 2004 |       |     | 2006 |       |     | 2008 |       |     | 2010 |       |     |
|--------------------------------|------|-------|-----|------|-------|-----|------|-------|-----|------|-------|-----|
|                                | 0-19 | 20-64 | >64 | 0-19 | 20-64 | >64 | 0-19 | 20-64 | >64 | 0-19 | 20-64 | >64 |
| do 5 tys.                      | 27%  | 58%   | 15% | 26%  | 59%   | 15% | 24%  | 61%   | 15% | 23%  | 62%   | 15% |
| od 5 tys. do 10 tys.           | 28%  | 59%   | 14% | 26%  | 60%   | 14% | 25%  | 61%   | 14% | 24%  | 63%   | 13% |
| od 10 tys. do 15 tys.          | 27%  | 60%   | 12% | 26%  | 62%   | 12% | 25%  | 63%   | 12% | 24%  | 64%   | 12% |
| od 15 tys. do 20 tys.          | 27%  | 61%   | 12% | 25%  | 63%   | 12% | 24%  | 64%   | 12% | 23%  | 65%   | 12% |
| ponad 20 tys.*                 | 25%  | 63%   | 12% | 23%  | 65%   | 12% | 22%  | 65%   | 13% | 21%  | 66%   | 13% |

\* Dane obejmują miasta na prawach powiatu.

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

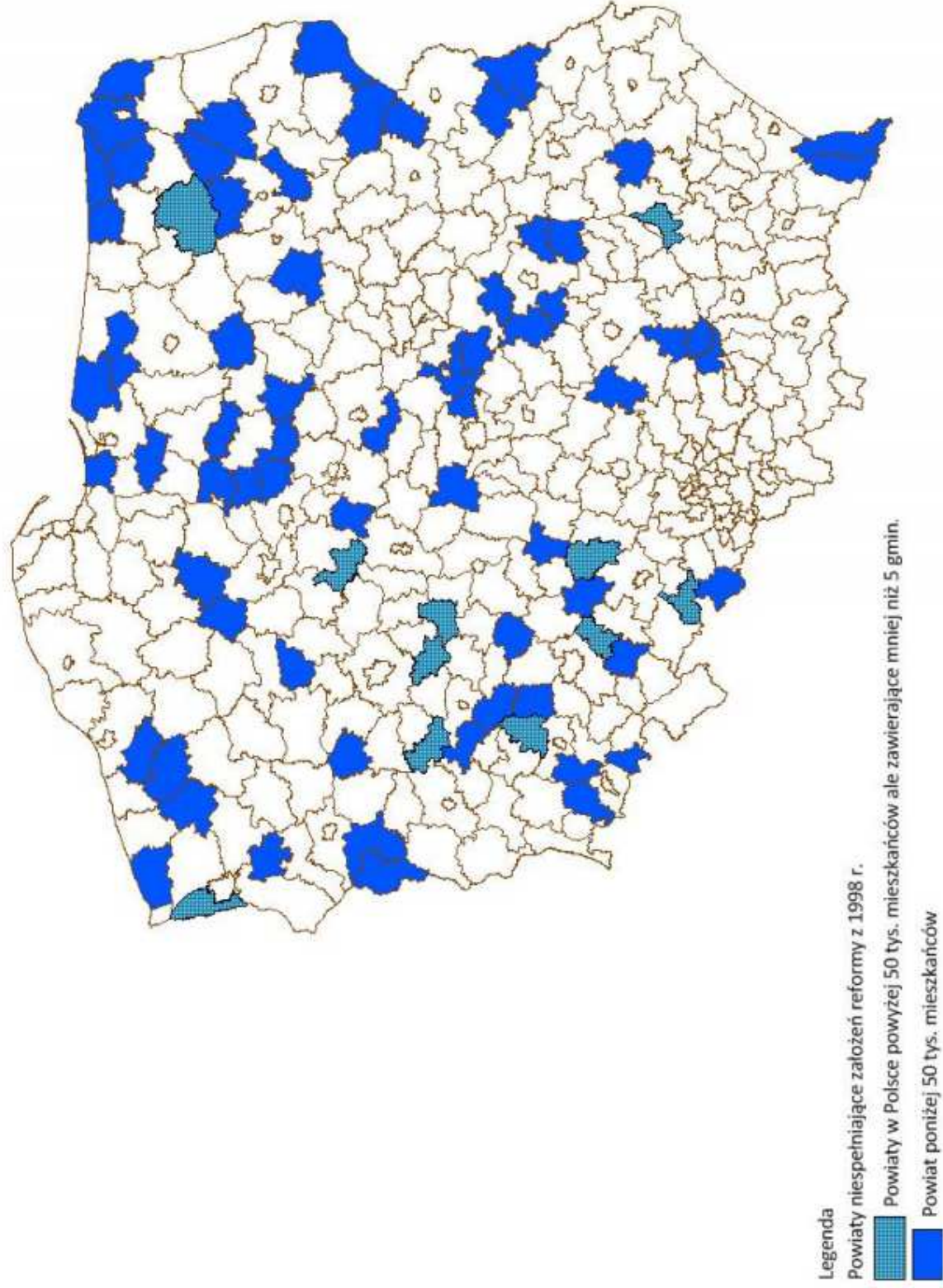
**Wykres 6. Powiaty według liczby ludności**



Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych.



Mapa 5. Powiaty niespełniające założeń reformy 1998 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

**Tabela 18. Liczba powiatów według liczby ludności**

| <b>Wielkość powiatu<br/>(l. mieszk.)</b> | <b>Suma powiatów<br/>(z miastami na prawach powiatu)</b> | <b>Suma powiatów<br/>(bez miast na prawach powiatu)</b> |
|--|--|---|
| do 50 tys.                               | 72   | 67  |
| od 50 tys. do 100 tys.                   | 188  | 166   |
| ponad 100 tys.                           | 119  | 81  |

Źródło: Statystyka dla 2011 r. GUS, Bank Danych Lokalnych, listopad 2012

**Tabela 19. Średnie wydatki per capita w latach 2004-2010<sup>17</sup>**

| Wielkość powiatu (l. mieszk.) | 2004   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010  |
|-------------------------------|--------|------|------|------|------|------|-------|
|                               | [w zł] |      |      |      |      |      |       |
| do 50 tys.                    | 590    | 654  | 730  | 747  | 830  | 972  | 1 078 |
| od 50 tys. do 100 tys.        | 514    | 569  | 636  | 647  | 724  | 860  | 978   |
| ponad 100 tys.                | 448    | 504  | 570  | 598  | 684  | 783  | 876   |

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

**Tabela 20. Wydatki bieżące per capita w latach 2004-2010**

| Wielkość powiatu (l. mieszk.) | 2004   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|--------|------|------|------|------|------|------|
|                               | [w zł] |      |      |      |      |      |      |
| do 50 tys.                    | 523    | 566  | 611  | 643  | 707  | 777  | 854  |
| od 50 tys. do 100 tys.        | 458    | 503  | 542  | 567  | 625  | 693  | 753  |
| ponad 100 tys.                | 406    | 448  | 488  | 515  | 576  | 632  | 694  |

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych.

*„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.”*

**„Formuła jednostki budżetowej ogranicza zdolność do racjonalnego kształtowania instytucji publicznych na poziomie samorządowym.**

*Podobne wymogi dotyczą samorządowych zakładów budżetowych. Ich przewaga nad jednostkami budżetowymi polega na możliwości ich ustanawiania dla wielu dziedzin działalności równocześnie, jednak tylko w zakresie zdefiniowanego ustawowo katalogu zadań własnych”*

*„Wymóg posiadania opisanych w szczegółach instytucji kosztuje i podważa ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecania zadań, czy nabywania usług od dostawców prywatnych.”*

***„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 (...) utrudnia zarządzanie z poziomu organów samorządowych.*

***Ogranicza (...) 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.”*

*„Działania zwiększające stopień autonomii organizacyjnej organów samorządowych **nie stanowią zagrożenia dla realizacji usług publicznych**. Wręcz przeciwnie. Uwalniają dla nich większy potencjał. Tworzą również warunki dla powstania systemu „uczącego się”, który posiada zdolność do poprawiania jakości swego działania poprzez zdobywanie doświadczeń, tworzenie najlepszych praktyk oraz dzielenie się nimi.”*



**Możliwe środki  
zaradcze**

```
graph TD; A[Możliwe środki zaradcze] --- B[Dobrowolne łączenie JST]; A --- C[Współpraca JST]; A --- D[Centra Usług Wspólnych];
```

Dobrowolne  
łączenie JST

Współpraca  
JST

**Centra  
Usług  
Wspólnych**

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Celem projektowanej regulacji jest **usprawnienie** funkcjonowania i organizowania zadań, które gminy, powiaty i województwa samorządowe wykonują na rzecz obywateli.*



• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

## II. Czym są Centra Usług Wspólnych?

**USTAWA**  
**z dnia**  
**25 czerwca 2015 r.**  
**o zmianie ustawy o samorządzie**  
**gminnym**  
**oraz niektórych innych ustaw**  
**Dz. U. z 2015r., poz. 1045**

## **Art. 59.**

# **Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.,**

z wyjątkiem:

- 1) art. 57, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) art. 25, art. 29 pkt 1–10, pkt 11 w zakresie art. 88, art. 89 i art. 90 ust. 1 oraz pkt 12, art. 32, art. 34, art. 37, art. 44, art. 51, art. 53 i art. 55 ust. 2–4, które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Gmina **MOŻE** zapewnić  
wspólną obsługę,

**W SZCZEGÓLNOŚCI**

**administracyjną**

**finansową**

**organizacyjną**

**JEDNOSTKOM OBSŁUGIWANYM:**

jednostkom  
organizacyjnym gminy  
**zaliczanym do sektora  
finansów publicznych,**

gminnym  
instytucjom kultury

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**

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Postąpienie 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.*

Wspólną obsługę mogą prowadzić

**JEDNOSTKI OBSŁUGUJĄCE:**

urząd  
gminy

**inna  
jednostka  
organizacyjna  
gminy**

jednostka  
organizacyjna  
związku  
międzygminnego

jednostka  
organizacyjna  
związku  
powiatowo-  
gminnego



**Art. 64 ust. 1**  
**ustawy o samorządzie gminnym**

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

**Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a.**

**Art. 11**  
**ustawy o rachunkowości**

1. Księgi rachunkowe są prowadzone przez jednostkę.

**2. Jednostka może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych:**

1) przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 76a ust. 3, lub przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie z innego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.[\[13\]](#));

**2) w przypadku jednostek sektora finansów publicznych – innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych**

**Art. 53 ust. 1 - 2 i 5**  
**ustawy o finansach publicznych**

1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, **z zastrzeżeniem ust. 5.**

2. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej **pracownikom jednostki**. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

(...)

**5. Kierownik JEDNOSTKI OBSŁUGUJĄCEJ (...) jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość JEDNOSTKI OBSŁUGIWANEJ, (...) w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą(...). Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.”;**

## Art. 54

### ustawy o finansach publicznych

1. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej "głównym księgowym", jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:
  - 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
  - 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
  - 3) dokonywania wstępnej kontroli:
    - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
    - b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

(...)

**2a. Jeżeli w ramach wspólnej obsługi, (...), jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi, o których mowa w ust. 2, w jednostce obsługiwanej **NIE ZATRUDNIA** się głównego księgowego.**

## Art. 54 ustawy o finansach publicznych

(...)

4. Główny księgowy, w razie ujawnienia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 3, **zwraca** dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości **odmawia jego podpisania**.

5. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji.

6. Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji, niezwłocznie zawiadamia o tym w formie pisemnej dysponenta części budżetowej, a w przypadku jednostki samorządu terytorialnego i jednostek wymienionych w art. 9 pkt 3, 4, 10, 13 i 14, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego - zarząd jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniając realizację zakwestionowanej operacji. W przypadku gdy polecenie wyda wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa, zawiadamia on organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz właściwą regionalną izbę obrachunkową.

7. W celu realizacji swoich zadań główny księgowy ma prawo:

1) **żądać** od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;

2) **wnioskować** do kierownika jednostki o określenie trybu, zgodnie z którym mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

(...)

**10. Przepisy ust. 4-7 stosuje się odpowiednio do KIEROWNIKA JEDNOSTKI OBSŁUGUJĄCEJ.**

Zakres wspólnej obsługi

**NIE MOŻE**

obejmować kompetencji kierowników  
jednostek zaliczanych do sektora finansów  
publicznych do

dysponowania  
środkami  
publicznymi

zaciągania  
zobowiązań

sporządzania  
i zatwierdzania  
planu  
finansowego

przeniesień  
wydatków  
w tym planie

W przypadku powierzenia **obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości** jednostek obsługiwanych będących jednostkami sektora finansów publicznych lub będących samorządowymi instytucjami kultury, **są one przekazywane W CAŁOŚCI.**

## **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.



## **JEDNOSTKA OBSŁUGIWANA**

**ma prawo** żądania od jednostki obsługującej

informacji

oraz

wglądu w dokumentację

w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą  
w ramach wspólnej obsługi.

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.



• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

**III.**

**Jakie korzyści niosą  
Centra Usług Wspólnych?**

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*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.*

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Istniejące dane, dotyczące wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół pokazują, że samorządy chętnie korzystają z tej możliwości (ponad 46% wszystkich gmin utworzyły zespoły obsługi).*

## UZASADNIENIE PROJEKTU 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, umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami.***

*Daje szansę także na **wykorzystanie efektu skali** np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień.*

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*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.).*

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Przykłady międzynarodowe skutecznie wdrożonych centrów usług wspólnych wskazują na oszczędności w kosztach obsługowych rządu 20%–50%.*



## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Wdrożenie systemu jednostek obsługujących daje szansę na **racjonalizację tych kosztów**. 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.*

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

*Obok wskazanych korzyści (racjonalizacja wydatków na płace) mogą wystąpić także inne wymierne **oszczędności**, związane m.in. z lepszym wykorzystaniem nieruchomości i innych zasobów materialnych jst (np. zasobów informatycznych), czy standaryzacją procesów.*

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

***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.*



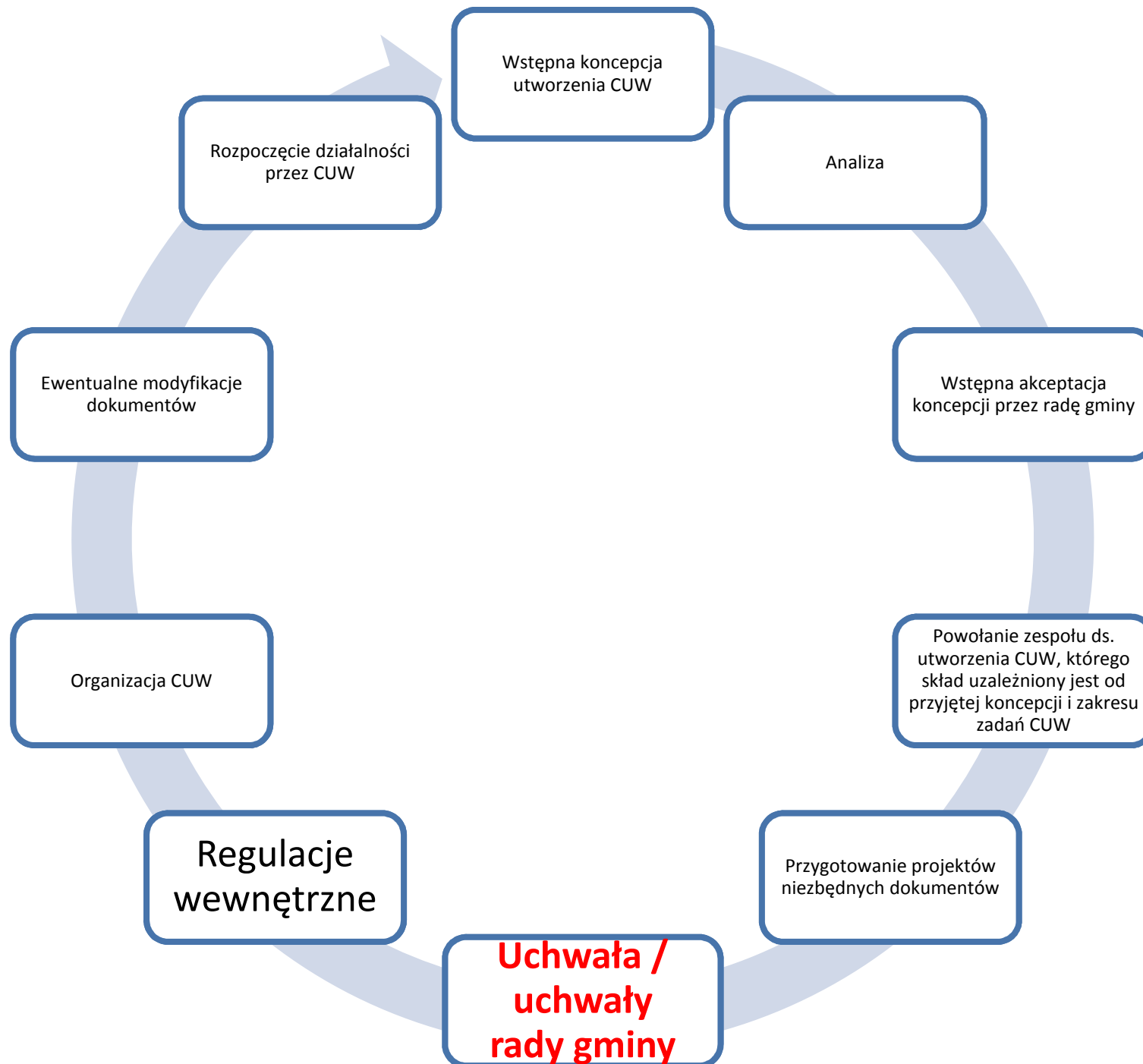
• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

# IV. Procedura tworzenia Centrów Usług Wspólnych?



UCHWAŁA Nr XVII/32/2016  
RADY MIASTA WŁOCŁAWEK  
z dnia 21 marca 2016 r.

w sprawie zamiaru utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Placówek Oświatowych we Włocławku

Na podstawie art. 18 ust. 2, pkt 9 lit. h w związku z art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 i poz. 1890)

**uchwała się, co następuje:**

- § 1. Wyraża się zamiar utworzenia z dniem 1 września 2016 r. samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Placówek Oświatowych we Włocławku, w celu zapewnienia przedszkolom, szkołom podstawowym, gimnazjom i liceom ogólnokształcącym scentralizowanej obsługi finansowej.
- § 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Włocławek.
- § 3. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.  
2. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Włocławek.

**Rada gminy** w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

1) jednostki obsługujące;

2) jednostki obsługiwane;

3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Pozostałe jednostki obsługiwane mogą, na podstawie **porozumień** zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi.

Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie.



## **Art. 48**

### **ustawy nowelizującej**

1. Jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, **mogą działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.
  
2. W okresie działania jednostek, o których mowa w ust. 1, na dotychczasowych zasadach stosuje się do nich przepisy ustawy zmienianej w art. 42 w brzmieniu dotychczasowym.
  
3. Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół i placówek zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, może być prowadzona na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

## **Art. 48**

### **ustawy nowelizującej**

4. Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna żłobków, klubów dziecięcych lub ich zespołów zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 41, w brzmieniu dotychczasowym, może być prowadzona na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

5. Upoważnienia do dostępu do bazy danych systemu informacji oświatowej dla kierowników jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych oraz pracowników tych jednostek, o których mowa odpowiednio w art. 68 ust. 2 pkt 3, art. 68a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 42, w brzmieniu dotychczasowym, udzielone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc.

6. Centra administracyjne do obsługi placówek wsparcia dziennego, utworzone przez gminę lub powiat na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 43, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

## **Art. 48**

### **ustawy nowelizującej**

7. Centra administracyjne do obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych, utworzone przez powiat na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 43, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.



■ prawo dla  
samorządu

ziemski &  
PARTNERS



ziemski  
SAMORZĄD

**V.**

**Rola rady gminy / rady  
powiatu w tworzeniu  
Centrów Usług Wspólnych**

**Art. 18 ust. 2**  
**ustawy o samorządzie gminnym**

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

(...)

f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,

(...)

h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

(...)

12) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;

(...)

**Art. 12**  
**ustawy o finansach publicznych**

1. Jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, **TWORZĄ, ŁĄCZĄ I LIKWIDUJĄ:**
    - 1) ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw - państwowe jednostki budżetowe;
    - 2) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.**
  
  - 2. Tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, NADAJE JEJ STATUT, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.**
- (...)

**Rada gminy** w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

1) jednostki obsługujące;

2) jednostki obsługiwane;

3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

## UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

**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.

**Decyzje organu stanowiącego będą miały charakter wiążący dla tych jednostek.**





• prawo dla  
samorządu

ziemski &  
partners



ziemski  
SAMORZĄD

# DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ !!!

**MACIEJ KIEŁBUS**

**DR KRYSZTIAN ZIEMSKI & PARTNERS KANCELARIA PRAWNA SP. K.**

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

tel. (48) 061 866 26 28, fax (48) 061 865 82 56

e-mail: [ziemski@ziemski.com.pl](mailto:ziemski@ziemski.com.pl)

[www.ziemski.com.pl](http://www.ziemski.com.pl)

[www.prawodlasamorzadu.pl](http://www.prawodlasamorzadu.pl)

©DR KRYSZTIAN ZIEMSKI & PARTNERS KANCELARIA PRAWNA SP. K. W POZNANIU