



**WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
W RZESZOWIE**

IBAF
INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH

Centrum Usług Wspólnych Gminy Miasto Leżajsk

Część Druga: Projekt Centrum Usług Wspólnych

Rzeszów 2016

Autorzy:

Tomasz Skica (Ekspert Instytutu Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania WSiZ z siedzibą w Rzeszowie)

Lidia Opioła (Certified Internal Auditor: The Institute of Internal Auditors)

Jacek Rodzinka (Ekspert Instytutu Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania WSiZ z siedzibą w Rzeszowie)

Zespół ekspertów IBAF

Rzeszów 2016

**Ekspertyza opracowana na zlecenie
Gminy Miasto Leżajsk**

**Instytut Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, pok. RA50
e-mail: kontakt@ibaf.edu.pl
tel. 17 866 11 85
www.ibaf.edu.pl**



Spis treści

Wprowadzenie	5
Przedmiot i cel ekspertyzy.....	5
Zakres podmiotowy ekspertyzy.....	6
Struktura ekspertyzy.....	6
Wprowadzenie wspólnej obsługi jednostek Gminy Miasto Leżajsk	8
Uchwała o wprowadzeniu wspólnej obsługi.....	8
Regulacja procesu przejścia zadań objętych wspólną obsługą przez Urząd Miejski	13
Porozumienia w sprawie sposobu prowadzenia wspólnej obsługi	14
Uwarunkowania informatyczne wspólnej obsługi.....	15
Rachunkowość i obsługa finansowo-księgową	17
Zagadnienia wstępne.....	17
Zakres wspólnej obsługi w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej.....	18
Główny księgowy jednostek i organizacja wykonywania zadań w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej	19
Zasady (polityka) rachunkowości i prowadzenie ksiąg rachunkowych	21
Zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.....	22
Inwentaryzacja.....	23
Sporządzanie planów finansowych i kontrola ich realizacji	24
Pozostałe zadania z zakresu gospodarki finansowej.....	26
Obsługa podatku od towarów i usług	27
Zagadnienia wstępne.....	27
Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi podatku od towarów i usług.....	27
Obsługa kadrowa i płacowa	30
Zagadnienia wstępne.....	30
Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi kadrowej i płacowej.....	31
Obsługa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy	35
Zagadnienia wstępne.....	35
Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi bezpieczeństwa i higieny pracy	36
Obsługa zakupu towarów, usług i robót budowlanych, w tym zaopatrzenie stołówek	38
Zagadnienia wstępne.....	38
Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi zakupów.....	38
Obsługa informatyczna	48
Zagadnienia wstępne.....	48
Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi informatycznej.....	49



Skróty wykorzystywane w tekście

CUW -	Centrum Usług Wspólnych
GIM -	Gimnazjum Miejskie im. Władysława Jagiełły w Leżajsku
GML, Miasto -	Gmina Miasto Leżajsk
GUS -	Główny Urząd Statystyczny
MCK -	Miejskie Centrum Kultury
MOPS -	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MOSiR -	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji
PM2 -	Przedszkole Miejskie Nr 2 „Promyczek” w Leżajsku
PM3 -	Przedszkole Miejskie Nr 3 „Bajka” w Leżajsku
PM4 -	Przedszkole Miejskie Nr 4 w Leżajsku
RIO -	Regionalna Izba Obrachunkowa
SFP -	Sektor Finansów Publicznych
SP1 -	Szkoła Podstawowa Nr 1 im. Mikołaja Kopernika w Leżajsku
SP2 -	Szkoła Podstawowa Nr 2 im. Władysława Broniewskiego w Leżajsku
SP3 -	Szkoła Podstawowa Nr 3 im. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego w Leżajsku
UML -	Urząd Miejski w Leżajsku
ZOEASiP -	Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli



Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi drugą część ekspertyzy zakładającej przygotowanie koncepcji centrum usług wspólnych (CUW) dla Gminy Miasto Leżajsk. Ekspertyzę sporządzono na podstawie umowy zawartej w dniu 30 maja 2016 roku pomiędzy Gminą Miasto Leżajsk a Wyższą Szkołą Informatyki i Zarządzania (WSliZ) z siedzibą w Rzeszowie.

Podstawą realizacji drugiej części zlecenia jest pozytywna ocena przez Władze Gminy Miasto Leżajsk pierwszej części ekspertyzy wyrażona w piśmie Nr OR.0123.1.2016 z dnia 8 sierpnia 2016 roku. Autorami niniejszego opracowania (podobnie jak w przypadku jego pierwszej części), są pracownicy WSliZ oraz eksperci (wewnętrzni i zewnętrzni) Instytutu Badań i Analiz Finansowych w Rzeszowie specjalizujący się w tematyce stanowiącej przedmiot ekspertyzy.

Przedmiot i cel ekspertyzy

Przedmiotem drugiej części ekspertyzy jest zaprojektowanie formuły centrum usług wspólnych dla Gminy Miasto Leżajsk, Urzędu Miejskiego w Leżajsku i jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk. W przedkładanym dokumencie stanowiącym rezultat realizacji drugiego etapu ekspertyzy zawarto projekt centrum usług wspólnych z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych i obszarów wybranych do objęcia wspólną obsługą.

W opracowaniu przedstawiono także działania konieczne do wdrożenia wspólnej obsługi. W rezultacie stanowi ono dokument, który w sposób kompleksowy przedstawia zarówno projekt organizacji CUW jak i kroki niezbędne do podjęcia na drodze do jego utworzenia i przejęcia wspólnej obsługi na rzecz Gminy Miasto Leżajsk, Urzędu Miejskiego w Leżajsku i jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk.

W wyniku realizacji pierwszego etapu ekspertyzy do projektu organizacji CUW włączonych zostało siedem obszarów, wśród których znalazły się:

- 1) obsługa kadrowa,
- 2) obsługa finansowo - księgową (w tym prowadzenie rachunkowości oraz spraw związanych z podatkiem VAT),
- 3) obsługa płacowa,
- 4) obsługa zakupów towarów, usług i robót budowlanych (zamówienia publiczne),
- 5) obsługa informatyczna,
- 6) zaopatrzenie stołówek szkół i przedszkoli,
- 7) obsługa BHP i p.poż.

Jako jednostka obsługująca (jednostka prowadząca wspólną obsługę), zgodnie z rekomendacjami zamieszczonymi w pierwszej części ekspertyzy, wskazany został Urząd Miejski w Leżajsku. Tym samym, centrum usług wspólnych nie będzie miało formuły odrębnej jednostki organizacyjnej, lecz zostanie wpisane w istniejącą strukturę organizacyjną Urzędu Miejskiego.



Przedkładane opracowanie miało na celu zaprojektowanie formuły organizacji i funkcjonowania CUW, która wstępując w miejsce obsługi realizowanej dotąd samodzielnie w każdym z wymienionych wyżej obszarów przez pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Leżajsku i/lub w jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk umożliwiłaby zwiększenie jej sprawności i efektywności, przekładając się na korzyści finansowe projektowanych rozwiązań przedstawione w części pierwszej niniejszej ekspertyzy.

Zakres podmiotowy ekspertyzy

Podmiotowy zakres drugiej części ekspertyzy uwzględnia następujące jednostki organizacyjne Gminy Miasto Leżajsk:

- 1) Urząd Miejski w Leżajsku (UML);
- 2) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR);
- 3) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS);
- 4) Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli (ZOEASiP), jak również obsługiwane obecnie przez Zespół jednostki oświatowe, tj.:
 - Gimnazjum Miejskie im. Władysława Jagiełły w Leżajsku (GIM),
 - Szkoła Podstawowa Nr 1 im. Mikołaja Kopernika w Leżajsku (SP1),
 - Szkoła Podstawowa Nr 2 im. Władysława Broniewskiego w Leżajsku (SP2),
 - Szkoła Podstawowa Nr 3 im. Ks. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Leżajsku (SP3),
 - Przedszkole Miejskie Nr 2 „Promyczek” w Leżajsku (PM2),
 - Przedszkole Miejskie Nr 3 „Bajka” w Leżajsku (PM3),
 - Przedszkole Miejskie Nr 4 w Leżajsku (PM4).

Struktura ekspertyzy

Ekspertyza podzielona została na dwie zasadnicze części. Pierwszą z nich stanowi część ogólna. Jej zakres objął charakterystykę wybranej formuły CUW oraz sposobu jej funkcjonowania. W tej części ekspertyzy autorzy wskazali na konieczne do podjęcia działania niezbędne dla powołania CUW i zwrócili uwagę na jego organizacyjne wpisanie w strukturę Gminy Miasto Leżajsk.

W części ogólnej (obok prezentacji formuły wspólnej obsługi), znalazły się również odniesienia do podstawowych aspektów regulacyjnych wymaganych dla zbudowania podstaw prawnych utworzenia i funkcjonowania CUW dla Gminy Miasto Leżajsk. Pierwszym z nich jest uchwała w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi z uwzględnieniem obszarów obsługowych i zakresu obsługi oraz dodatkowych formalności wymaganych dla ustanowienia wspólnej obsługi na rzecz Gminy Miasto Leżajsk, Urzędu Miejskiego w Leżajsku i jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk. Drugim z aspektów utworzenia CUW do którego nawiązano w niniejszej ekspertyzie jest porozumienie pomiędzy Burmistrzem a kierownikami jednostek organizacyjnych w stosunku do których wprowadzona zostanie wspólna obsługa, dotyczące szczegółowej regulacji zakresu obsługi i samych obszarów obsługowych, ze wskazaniem na wzajemne prawa i obowiązki oraz kluczowe zasady wykonywania zadań obsługowych. Finalnie trzecim wymiarem regulacyjnym do którego nawiązano w tej części ekspertyzy jest powierzenie obowiązków głównemu księgowemu przez kierowników jednostek objętych wspólną obsługą.



Wskazane aspekty działań regulacyjnych pozwolą nie tylko powołać do życia centrum usług wspólnych, lecz co zdecydowanie ważniejsze – obudują go proceduralnie i kompetencyjnie. Dzięki temu zaprojektowana formuła CUW będzie mogła zostać skutecznie zaimplementowana do praktyki działalności Gminy Miasto Leżajsk, spełniając pokładane w niej oczekiwania.

W części szczegółowej ekspertyzy autorzy wychodząc od obecnego sposobu funkcjonowania obszarów obsługowych, wskazali na rekomendacje dotyczące nowego sposobu organizacji zadań obsługowych (w tym przebiegu poszczególnych procesów), nakreślili koncepcję podziału obowiązków pomiędzy jednostkami obsługiwanymi a CUW, określili wymagany minimalny zakres ujednoczenia procedur i dokumentów, a także odnieśli się do narzędzi (w tym rozwiązań informatycznych), niezbędnych dla wdrożenia centrum usług wspólnych i zapewnienia jego właściwego funkcjonowania.



Wprowadzenie wspólnej obsługi jednostek Gminy Miasto Leżajsk

Zważywszy na postanowienia ustawy *o samorządzie gminnym* i przyjęte rozwiązanie dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego CUW, wprowadzenie wspólnej obsługi dla jednostek Gminy Miasto Leżajsk pełnionej przez Urząd Miejski w Leżajsku wymaga podjęcia przez Radę Miejską decyzji:

- 1) o wprowadzeniu wspólnej obsługi oraz
- 2) o likwidacji Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli.

Technicznie oba wyżej wymienione akty mogą zostać ujęte w jednej uchwale Rady Miejskiej lub w dwóch odrębnych uchwałach. Powyższe, konieczne działania związane z wprowadzeniem wspólnej obsługi nie wykluczają dodatkowych aktów organizacyjnych służących zorganizowaniu wspólnej obsługi.

W opinii autorów ekspertyzy dla optymalnego zorganizowania wspólnej obsługi pomocne może być określenie sposobu realizacji zadań przez jednostkę obsługującą i jednostki obsługiwane a także uregulowanie procesu przejęcia przez Urząd Miejski zadań objętych wspólną obsługą. W związku z tym rekomenduje się by regulacje związane z wprowadzeniem wspólnej obsługi jednostek Gminy Miasto Leżajsk obejmowały:

- 1) odrębne uchwały: o wprowadzeniu wspólnej obsługi oraz o likwidacji Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli;
- 2) zarządzenie Burmistrza Miasta regulujące proces przejęcia zadań objętych wspólną obsługą (wydane na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale o wprowadzeniu wspólnej obsługi) – alternatywnie regulacja taka może zostać zamieszczona w uchwale o wprowadzeniu wspólnej obsługi;
- 3) porozumienia pomiędzy Burmistrzem Miasta Leżajsk (kierownikiem jednostki obsługującej), a kierownikami jednostek obsługiwanych - dotyczące powierzenia jednostce obsługującej kompetencji zastrzeżonych prawem dla kierowników jednostek obsługiwanych dla których przepisy prawa zezwalają na powierzenie oraz sposobu wykonywania zadań objętych wspólną obsługą (zawierane na podstawie upoważnienia zamieszczonego w uchwale o wprowadzeniu wspólnej obsługi).

Uchwała o wprowadzeniu wspólnej obsługi

Podstawa prawna

Podstawą prawną podjęcia uchwały w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi są przepisy art. 10a i art. 10b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (tj. Dz.U. z 2016, poz. 446).

W wyniku analizy dostępnych uchwał w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi stwierdzono, iż w podstawach prawnych uchwał powoływano niekiedy także przepisy art. 18 ustawy *o samorządzie gminnym*: art. 18 ust. 2 pkt 9 litera h (ustanawiający kompetencję rady gminy do tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek) lub art. 18 ust. 15 (ustanawiający



kompetencję rady gminy do stanowienia w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady innych niż wskazane w przepisach poprzednich art. 18).

Część uchwał powoływała w podstawie prawnej także art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o *samorządzie gminnym* dotycząca aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Należy jednak zauważyć, iż powołanie przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 i postanowienie uchwały uzależniające jej wejście w życie od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest dyskusyjne, bowiem może zostać zakwestionowane przez organ nadzoru – Wojewodę Podkarpackiego. W trakcie sporządzania niniejszej ekspertyzy brak było rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Podkarpackiego w tym zakresie jednak omawiane zapisy w uchwałach zostały dotychczas zakwestionowane przez wojewodów śląskiego i kujawsko-pomorskiego. W rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał rad gmin powołano się na okoliczność, że uchwała w sprawie wspólnej obsługi nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktur gminy, lecz wewnętrzną organizację działania jednostek, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą.

Treść uchwały

Zważywszy na postanowienia art. 10b ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, uchwała o wprowadzeniu wspólnej obsługi powinna określać:

- 1) jednostkę obsługującą – którą będzie Urząd Miejski,
- 2) jednostki obsługiwane – którymi będą miejskie jednostki organizacyjne działające w formie jednostek budżetowych, tj.:
 - a) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR);
 - b) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS);
 - c) Gimnazjum Miejskie im. Władysława Jagiełły w Leżajsku (GIM);
 - d) Szkoła Podstawowa Nr 1 im. Mikołaja Kopernika w Leżajsku (SP1);
 - e) Szkoła Podstawowa Nr 2 im. Władysława Broniewskiego w Leżajsku (SP2);
 - f) Szkoła Podstawowa Nr 3 im. Ks. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Leżajsku (SP3);
 - g) Przedszkole Miejskie Nr 2 „Promyczek” w Leżajsku (PM2);
 - h) Przedszkole Miejskie Nr 3 „Bajka” w Leżajsku (PM3);
 - i) Przedszkole Miejskie Nr 4 w Leżajsku (PM4).
- 3) zakres obowiązków powierzanych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi;
- 4) termin (datę) wprowadzenia wspólnej obsługi.

Odnosnie przedostatniego z wymienionych powyżej zagadnień należy zauważyć, iż przepisy prawa nie definiują pojęcia „powierzanych obowiązków”, ani nie delimitują jego rozumienia. Skoro zaś w obowiązującym stanie prawnym brak jest wymogów wyznaczających szczegółowość postanowień uchwały należy uznać, iż jednostki samorządu terytorialnego mają w tym zakresie swobodę. W konsekwencji, sposób określenia zakresu obowiązków powierzanych jednostce obsługującej może być bardzo ogólny (np. „obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna” zgodnie z art. 10a ustawy o *samorządzie gminnym*) lub bardzo szczegółowy, tj. wskazujący nie tylko obszary wspólnej obsługi, ale także procesy na nie się składające lub wręcz poszczególne działania.



Analiza podjętych dotychczas uchwał w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi wykazała, że uchwały zawierały albo ogólne określenie powierzanych obowiązków albo określenie tych obowiązków rozszerzone o kluczowe procesy i działania.

W opinii autorów niniejszej ekspertyzy, ramy formalno-prawne wprowadzenia wspólnej obsługi jednostek Gminy Miasta Leżajsk powinny równocześnie zapewniać zgodność z obowiązującym prawem jak i pewną elastyczność rozwiązań pozwalającą we wstępnym okresie funkcjonowania wspólnej obsługi na wprowadzanie modyfikacji sposobu wykonywania poszczególnych zadań objętych obsługą. Wobec powyższego optymalnym rozwiązaniem wydaje się być określenie w uchwale zadań powierzanych jednostce obsługującej (rozszerzonych o kluczowe procesy i działania), natomiast określenie sposobu wykonywania tych zadań w odrębnych aktach – porozumieniach między Burmistrzem Miasta a kierownikami jednostek obsługiwanych, zawieranych w wykonaniu uchwały w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi.

Kwestią istotną, w kontekście kontroli legalności uchwały w sprawie wprowadzenia wspólnej obsługi jest także sposób sformułowania zadań jednostki obsługującej. Zapisy uchwały powinny w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości wskazywać, że jednostka obsługująca nie przejmuje na podstawie samej uchwały żadnych kompetencji i uprawnień zastrzeżonych prawem dla jednostek obsługiwanych i ich kierowników. W szczególności formułując uchwałę należy odnośnie kompetencji zastrzeżonych dla kierowników jednostek używać określeń z których wprost wynika, że działania jednostki obsługującej mają charakter pomocniczy i wspomagający, np. „przygotowanie projektu pisma na podpis / do decyzji kierownika jednostki”. W rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.384.2016 z dnia 8 lipca 2016 roku Wojewoda Śląski uznał za sprzeczny z prawem zapis uchwały w sprawie wspólnej obsługi w którym wskazano, że jednostka obsługująca będzie opracowywała plan finansowy i jego zmiany na wniosek kierownika jednostki obsługiwanej ponieważ uznano, iż sformułowanie to rodzi wątpliwość czy plan finansowy będzie opracowywany przez jednostkę obsługującą czy jednostki obsługiwane, a także ze względu na zastrzeżenie kompetencji do określania planu finansowego dla kierownika jednostki obsługiwanej.

W konsekwencji autorzy ekspertyzy rekomendują zamieszczenie w uchwale wprowadzającej wspólną obsługę postanowień:

- a) zawierających określenie powierzanych zadań wraz ze wskazaniem najważniejszych procesów i działań jednostki obsługującej – w szczególności w tych obszarach obsługi w których nie zostaną jej przekazane wszystkie procesy i działania;
- b) wskazujących, iż kompetencje zastrzeżone prawem dla kierowników jednostek w obszarach objętych wspólną obsługą mogą być wykonywane przez jednostkę obsługującą jedynie w zakresie w jakim zostaną one powierzone w drodze porozumienia między Burmistrzem Miasta a kierownikami jednostek obsługiwanych, o ile przepisy prawa zezwalają na powierzenie tych kompetencji;
- c) udzielających Burmistrzowi Miasta upoważnienie do zawarcia z kierownikami jednostek obsługiwanych porozumienia powierzającego wykonywanie zadań w zakresie wspólnej obsługi oraz określającego sposób wykonywania poszczególnych zadań;
- d) udzielających Burmistrzowi Miasta upoważnienie do uregulowania procesu przejścia zadań objętych wspólną obsługą;
- e) wskazujących na uprawnienie Burmistrza Miasta i uprawnionych pracowników Urzędu Miejskiego żądania od jednostek obsługiwanych informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi;



- f) wskazujących na uprawnienie kierowników jednostek obsługiwanych i uprawnionych pracowników tych jednostek żądania od Urzędu Miejskiego informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez Urząd Miejski w ramach wspólnej obsługi.

Zważywszy na zakres przedmiotowy wspólnej obsługi oraz wnioski płynące z analizy poszczególnych zadań, proponuje się podany niżej zakres obowiązków powierzanych jednostce obsługującej (tj. Urzędowi Miejskiemu).

1. W zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej:
 - a) zapewnienie realizacji zadań głównego księgowego jednostek;
 - b) określanie zasad (polityki) rachunkowości w tym zasad sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych i innych dokumentów finansowo-księgowych;
 - c) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
 - d) prowadzenie inwentaryzacji drogą uzgodnienia sald i drogą weryfikacji oraz koordynacja terminów inwentaryzacji drogą spisu z natury przeprowadzanej przez jednostki obsługiwane;
 - e) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
 - f) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek sprawozdań finansowych;
 - g) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentu planu finansowego oraz projektów decyzji w sprawie wprowadzenia zmian w tym planie;
 - h) monitorowanie i analizowanie stanu wykorzystania planu wydatków, stanu realizacji planu dochodów i stanu majątkowego jednostek objętych obsługą oraz przekazywanie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek;
 - i) prowadzenie zbiorczego rejestru umów cywilnoprawnych i innych aktów angażujących środki planu finansowego jednostek;
 - j) dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych;
 - k) dokonywanie kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych podlegających zapłacie oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi;
 - l) dochodzenie należności przypadających na rzecz jednostek;
 - m) prowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych i wyposażenia;
 - n) prowadzenie obsługi finansowo-księgowej zakładowych funduszy świadczeń socjalnych jednostek;
 - o) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentów jednostkowych sprawozdań budżetowych oraz innych sprawozdań i informacji sporządzanych na podstawie ksiąg rachunkowych;
 - p) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych i innej dokumentacji finansowo-księgowej.
2. W zakresie podatku od towarów i usług:
 - a) wystawiania faktur VAT oraz innej dokumentacji związanej z podatkiem od towarów i usług;
 - b) prowadzenia na potrzeby VAT ewidencji zakupów i sprzedaży;



- c) sporządzania na podstawie prowadzonych ewidencji deklaracji podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług i składania ich w urzędzie skarbowym;
 - d) wpłacania podatku na rachunek urzędu skarbowego;
 - e) gromadzenia i przechowywania dokumentacji podatkowej.
3. W zakresie spraw kadrowych i płacowych:
- a) opracowanie, na podpis kierowników jednostek, projektów dokumentów i pism w sprawach związanych ze stosunkiem pracy;
 - b) ustalanie uprawnień poszczególnych pracowników w zakresie wymiarów urlopów i przedkładanie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek,
 - c) sprawy związane z wstępnymi, okresowymi i kontrolnymi badaniami lekarskimi pracowników;
 - d) naliczanie wynagrodzeń pracowników i wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie ich do wypłaty;
 - e) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika składek zdrowotnych i składek na ubezpieczenie społeczne;
 - f) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych;
 - g) sporządzanie zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz świadectw pracy;
 - h) prowadzenie analiz wykorzystania funduszu wynagrodzeń i przedstawianie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek;
 - i) sporządzanie sprawozdań w zakresie dotyczącym zatrudnienia,
 - j) prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy i akt osobowych pracowników.
4. W zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy:
- a) doradztwo na rzecz kierowników jednostek dotyczące kwestii związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy (zwłaszcza przepisów wewnętrznych, przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych dotyczących bhp, stosowania środków ochrony indywidualnej i zbiorowej);
 - b) prowadzenie kontroli warunków pracy oraz przestrzegania zasad i przepisów bhp;
 - c) ocena ryzyka zawodowego i zagrożeń w środowisku pracy oraz opracowanie dokumentacji tego ryzyka;
 - d) prowadzenie dochodzeń powypadkowych, sporządzanie dokumentacji powypadkowej, opracowywanie i przedkładanie kierownikom jednostek wniosków wynikających z badania przyczyn i okoliczności wypadków;
 - e) uczestniczenie w kontrolach organów zewnętrznych w zakresie bhp i pomoc jednostkom w realizacji zaleceń pokontrolnych;
 - f) współpraca z lekarzem medycyny pracy, społecznym inspektorem pracy i związkami zawodowymi działającymi w jednostkach.
5. W zakresie spraw związanych z dokonywaniem zakupów towarów, usług i robót budowlanych:
- a) koordynacja planowania i sprawozdawczości w zakresie zakupów, w tym planowania zamówień publicznych.



- b) przygotowanie i prowadzenie na rzecz i w imieniu jednostek obsługiwanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro oraz zakupów o niższej wartości wskazanych przez jednostkę obsługującą na etapie planowania zakupów;
 - c) dokonywanie zakupów środków żywności na rzecz i w imieniu szkół i przedszkoli a także rozliczanie ich zużycia.
6. W zakresie obsługi teleinformatycznej:
- a) określanie, w uzgodnieniu z kierownikami jednostek, kierunków informatyzacji jednostek objętych obsługą w tym dotyczących standardów i procedur zarządzania systemem informatycznym;
 - b) administrowanie sieciami i systemami teleinformatycznymi (w tym wdrażanie rozwiązań informatycznych), monitorowanie ich bieżącego działania i wykorzystania;
 - c) bieżąca obsługa techniczna sprzętu informatycznego oraz monitorowanie jego wykorzystania;
 - d) szkolenie pracowników w zakresie obsługi systemów teleinformatycznych;
 - e) uczestniczenie w planowaniu oraz dokonywaniu zakupów towarów, usług i robót budowlanych dotyczących systemów informatycznych, sieci teleinformatycznych i sprzętu informatycznego, a także kontrola merytoryczna realizacji umów przez wykonawców zewnętrznych.

Regulacja procesu przejęcia zadań objętych wspólną obsługą przez Urząd Miejski

Wprowadzenie wspólnej obsługi stanowić będzie znaczącą zmianę organizacyjno-kadrową dla Urzędu Miejskiego oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk. Zapewnienie ciągłości działania wszystkich jednostek objętych tą zmianą wymaga zapewnienia jednostce obsługującej danych i dokumentów koniecznych do rozpoczęcia wykonywania zadań począwszy od dnia 1 stycznia 2017 roku.

W konsekwencji, rekomenduje się uregulowanie procesu przejęcia zadań – w odrębnym akcie Burmistrza Miasta lub bezpośrednio w uchwale Rady Miejskiej. Regulacja ta powinna określać:

- 1) obowiązek sporządzenia i przekazania do Urzędu Miasta przez jednostki obsługiwane w określonym terminie:
 - a) zestawienia obrotów i sald wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku;
 - b) sprawozdań budżetowych miesięcznych za grudzień 2016 roku, kwartalnych za IV kwartał 2016 roku, półrocznych za II półrocze 2016 roku oraz rocznych za 2016 rok;
 - c) sprawozdania finansowego za 2016 rok;
 - d) dla każdego konta rozrachunków nierozliczonego w roku 2016, opisu wskazującego tytuły zobowiązań z ich terminem zapłaty a także faktur, rachunków lub innych dokumentów dokumentujących zobowiązania, których termin płatności przypada w 2017 roku lub latach późniejszych;
- 2) obowiązek dokonania w terminie do 31 grudnia 2016 roku płatności:
 - a) z tytułu rozliczeń z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Urzędem Skarbowym, także dotyczących wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 2016 roku;
 - b) wynikających z faktur, rachunków oraz innych dokumentów i działań rodzących zobowiązania, których termin płatności przypada do dnia 15 stycznia 2017 roku;



- 3) obowiązek przekazania przez ZOEASiP do Urzędu Miasta do dnia 31 grudnia 2016 roku naliczonego wynagrodzenia nauczycieli za miesiąc styczeń 2017 roku celem jego wypłaty w dniu 1 stycznia 2017 roku wraz z numerami rachunków bankowych nauczycieli, właściwością urzędów skarbowych oraz pozostałymi danymi koniecznymi do wypłaty tych wynagrodzeń;
- 4) obowiązek przekazania określonej dokumentacji, w tym:
 - a) kopii obowiązujących procedur wewnętrznych związanych z przedmiotem wspólnej obsługi, w tym: zasad (polityki) rachunkowości, procedur obiegu dokumentów finansowo-księgowych, regulaminów pracy, regulaminów wynagradzania, regulaminów ZFŚS, procedur gospodarowania mieniem (w tym zbywania i likwidacji mienia zbędnego lub zużytego), procedur podatkowych;
 - b) akt osobowych pracowników oraz pozostałej dokumentacji kadrowej i płacowej;
 - c) kopii posiadanych indywidualnych interpretacji podatkowych;
 - d) listy postępowań sądowych i sądowno-administracyjnych w toku na dzień 31 grudnia 2016 roku;
- 5) obowiązek przekazania przez MOPS i MOSiR, danych dotyczących pracowników celem wprowadzenia ich do modułów kadrowego i płacowego jednostki obsługującej;
- 6) obowiązek przekazania ewidencji środków trwałych i wyposażenia celem wprowadzenia ich do modułu ewidencyjnego jednostki obsługującej;
- 7) obowiązek powiadomienia przez kierowników jednostek obsługiwanych właściwego urzędu skarbowego w terminie do dnia 15 stycznia 2017 roku o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- 8) obowiązek dokonania przez jednostkę obsługującą kontroli otrzymanych danych i materiałów oraz prawo Burmistrza Miasta do żądania od kierowników jednostek obsługiwanych dodatkowych informacji i wyjaśnień w zakresie potrzebnym do wprowadzenia wspólnej obsługi.

Porozumienia w sprawie sposobu prowadzenia wspólnej obsługi

Autorzy niniejszej ekspertyzy rekomendują, aby na podstawie upoważnienia Rady zawartego w uchwale wprowadzającej wspólną obsługę – Burmistrz Miasta zawarł z kierownikami jednostek obsługujących porozumienia:

- 1) powierzające jednostce obsługującej kompetencje zastrzeżone prawem dla kierowników jednostek obsługiwanych dla których przepisy prawa zezwalają na powierzenie tych kompetencji;
- 2) określające sposób wykonywania poszczególnych zadań w zakresie wspólnej obsługi.

Sposób wykonywania wspólnej obsługi powinien regulować:

- 1) szczegółowe obowiązki i uprawnienia kierownika jednostki obsługującej oraz kierowników jednostek obsługiwanych w poszczególnych obszarach obsługi;
- 2) sposób wykonywania kluczowych działań w poszczególnych obszarach w tym także sposób ich dokumentowania i terminy realizacji albo uprawnienie Burmistrza Miasta do określenia wzorów dokumentów i terminów w odrębnych dokumentach;



- 3) uprawnienie Burmistrza Miasta do samodzielnej zmiany wzorów dokumentów i terminów realizacji działań, jeżeli przyczyni się to do usprawnienia pracy lub zmniejszenia kosztów działania;
- 4) sposób powierzenia obowiązków głównego księgowego jednostek.

Rekomendowany podział obowiązków między jednostkę obsługującą a jednostki obsługiwane został wskazany w kolejnych częściach niniejszej ekspertyzy. W tym miejscu należy jedynie podkreślić wagę wyraźnego i jednoznacznego określenia obowiązków oraz odpowiedzialności w zakresie związanym z prowadzeniem rachunkowości i gospodarki finansowej.

Zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.), kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą. Z przepisu tego wynika zasada – ile uprawnień tyle odpowiedzialności.

Należy zauważyć, iż prowadzenie rachunkowości i gospodarki finansowej może rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych a także odpowiedzialność karną z tytułu czynów uregulowanych w ustawie z dnia 29 września 1994 r., o rachunkowości (tj. Dz.U. z 2016, poz. 1047) oraz w ustawie z dnia 10 września 1999 r., Kodeks karny skarbowy (tj. Dz.U. z 2013, poz. 186, z późn. zm.). W tym kontekście szczególnie istotne jest precyzyjne uregulowanie kompetencji kierownika jednostki obsługującej oraz kierowników jednostek obsługiwanych.

Uwarunkowania informatyczne wspólnej obsługi

Jak wskazano w raporcie z pierwszej części niniejszej ekspertyzy (część „Analiza uwarunkowań teleinformatycznych wspólnej obsługi”), obecne zasoby jednostek miejskich planowanych do objęcia wspólną obsługą są wystarczające do prowadzenia działalności przy wykorzystaniu obecnie wykorzystywanych systemów.

Równocześnie, w opinii autorów niniejszej ekspertyzy, w perspektywie średnio- i długookresowej, w celu sprawnego wykonywania zadań w obszarach objętych wspólną obsługą należy dążyć do wdrożenia systemów informatycznych (zwłaszcza finansowo-księgowego, kadrowego i płacowego) dostosowanych do sposobu wykonywania zadań w warunkach wspólnej obsługi, tj. w warunkach podziału działań między różne jednostki organizacyjne działające w różnych lokalizacjach. Wdrożenie takich systemów wymaga dysponowania przez jednostki miejskie zasobami spełniającymi warunki graniczne (minimalne) takich systemów zarówno w odniesieniu do sieci, systemów informatycznych, oprogramowania aplikacyjnego jak i sprzętu informatycznego.

Szczegółowe określenie powyższych wymogów nie jest możliwe w czasie opracowywania niniejszej ekspertyzy jednak jak wykazała analiza wyników audytów oprogramowania przeprowadzonych przez pracowników jednostek miejskich, obecnie zarówno zasoby informatyczne jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą jak i przyjęte przez nie rozwiązania są zróżnicowane. W szczególności należy w tym miejscu wskazać, iż jednostki:

- wykorzystują łącza internetowe różnego typu (asymetryczne lub symetryczne) o parametrach od 10/1 Mbs (ZOEASiP) do 50/50 Mbs (Urząd Miejski);



- poza Urzędem Miejskim nie posiadają serwerowni;
- wykorzystują różne oprogramowanie antywirusowe (ESET, Kaspersky oraz Norton) przy czym MOSiR nie wykorzystuje takiego oprogramowania;
- wykorzystują zarówno stanowiskowe jak i sieciowe drukarki lub urządzenia wielofunkcyjne;
- poza Urzędem Miejskim nie wykorzystują tzw. domeny;
- nie posiadają własnych serwerów poczty elektronicznej a w części wykorzystują darmowe skrzynki pocztowe (ZOEASiP, MOPS, MOSiR);
- wykorzystują różne systemy operacyjne (DOS, Windows) oraz różne pakiety biurowe (MS Office, Open Office, Star Office, Libre Office).

W konsekwencji istotnym kierunkiem działania w warunkach wspólnej obsługi powinno być określenie a następnie dążenie do osiągania wspólnych (minimalnych) parametrów sieci, systemów informatycznych, oprogramowania aplikacyjnego i sprzętu informatycznego. Projektowanie przyszłych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie struktury logicznej i fizycznej sieci powinno opierać się na posiadanych zasobach, dobrych praktykach oraz potrzebach związanych z funkcjonowaniem w warunkach wspólnej obsługi. Rekomendowane kierunki modernizacji dotyczą:

- przepustowości sieci komputerowych umożliwiającej sprawną transmisję danych na poziomie min. 1 Gb/s (dotyczy to wszystkich urządzeń sieciowych łącznie z kartami sieciowymi w komputerach);
- ustalenia standardu systemu operacyjnego komputerów na poziomie systemu Windows 10 oraz ujednolicenia wykorzystywanego oprogramowania biurowego lub zapewnienia kompatybilności wykorzystywanych pakietów biurowych (umożliwienie odczytu i edycji dokumentów przekazywanych pomiędzy jednostkami);
- ustalenia standardu w zakresie oprogramowania antywirusowego oraz innego istotnego oprogramowania (np. Windows Serwer, MS SQL);
- wdrożenia, jako standardu, sieciowych urządzeń wielofunkcyjnych zamiast urządzeń stanowiskowych.

Należy zauważyć, iż standaryzacja oprogramowania powinna oprócz zwiększonej funkcjonalności doprowadzić także do obniżenia kosztów zakupu oprogramowania (licencje wielostanowiskowe, licencje zbiorowe).



Rachunkowość i obsługa finansowo-księgową

Zagadnienia wstępne

Rachunkowość jest całościowym, uporządkowanym i sformalizowanym systemem ewidencji odzwierciedlającym w mierniku pieniężnym sytuację majątkową i finansową jednostki. Prowadzenie rachunkowości w jednostkach budżetowych reguluje:

- 1) ustawa z dnia 29 września 1994 r., *o rachunkowości* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 1047);
- 2) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., *o finansach publicznych* (tj. Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.);
- 3) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. Dz. U. z 2013, poz. 289 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy *o rachunkowości*, rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Pojęcie gospodarki finansowej, funkcjonujące na gruncie ustawy *o finansach publicznych*, nie zostało prawnie zdefiniowane. Na potrzeby niniejszej ekspertyzy przyjęto szerokie rozumienie tego pojęcia, jako wszystkich tych działań, które związane są planowaniem i wykonywaniem budżetu oraz planów finansowych jednostek. W konsekwencji gospodarka finansowa jednostki budżetowej obejmuje:

- 1) sporządzanie planów finansowych i dokonywanie w nich zmian;
- 2) pobieranie dochodów i dokonywanie wydatków;
- 3) sporządzanie sprawozdań z procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysonowywaniem (sprawozdań budżetowych).

Tak rozumiana gospodarka finansowa regulowana jest ustawą *o finansach publicznych* oraz rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, w tym powołanym powyżej rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz:

- 1) rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r., *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* (tj. Dz. U. z 2015, poz. 1542);



- 2) rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r., w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1053 z późn. zm.);
- 3) rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r., w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tj. Dz. U. z 2016, poz. 1015).

Zakres wspólnej obsługi w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej

Zakres wspólnej obsługi w zakresie rachunkowości determinuje przepis art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 ustawy tj. jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz gminnych instytucji kultury – są one powierzane w całości. W konsekwencji jednostka obsługująca musi wykonywać wszystkie z ww. zadań, jakie składają się na rachunkowość jednostki. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest przeprowadzenie inwentaryzacji drogą spisu z natury, które na mocy wyraźnego postanowienia art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości nie może być powierzone pracownikowi lub jednostce o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, tj. także jednostce wykonującej wspólną obsługę w zakresie rachunkowości.

Zakres wspólnej obsługi gospodarki finansowej może zostać swobodnie ukształtowany, za wyjątkiem kompetencji o których mowa w art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. kompetencji do dysponowania środkami publicznymi, zaciągania zobowiązań, sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz dokonywania przeniesień wydatków w tym planie, które zostały wyraźnie zastrzeżone dla kierowników poszczególnych jednostek.

Zważywszy na opisane powyżej regulacje rekomenduje się następujący zakres wspólnej obsługi w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej:

- 1) zapewnienie realizacji zadań głównego księgowego jednostek;
- 2) określanie zasad (polityki) rachunkowości w tym zasad sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych i innych dokumentów finansowo-księgowych;
- 3) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 4) prowadzenie inwentaryzacji drogą uzgodnienia sald i drogą weryfikacji oraz koordynacja terminów inwentaryzacji drogą spisu z natury przeprowadzanej przez jednostki obsługiwane;
- 5) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 6) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek sprawozdań finansowych;
- 7) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentu planu finansowego oraz projektów decyzji w sprawie wprowadzenia zmian w tym planie;
- 8) monitorowanie i analizowanie stanu wykorzystania planu wydatków, stanu realizacji planu dochodów i stanu majątkowego jednostek objętych obsługą oraz przekazywanie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek;
- 9) prowadzenie zbiorczego rejestru umów cywilnoprawnych i innych aktów angażujących środki planu finansowego jednostek;



- 10) dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.
- 11) dokonywanie kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych podlegających zapłacie oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 12) dochodzenie należności przypadających na rzecz jednostek;
- 13) prowadzenie analitycznej ewidencji środków trwałych i wyposażenia;
- 14) prowadzenie obsługi finansowo-księgowej zakładowych funduszy świadczeń socjalnych jednostek;
- 15) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentów jednostkowych sprawozdań budżetowych oraz innych sprawozdań i informacji sporządzanych na podstawie ksiąg rachunkowych;
- 16) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych i innej dokumentacji finansowo-księgowej.

Główny księgowy jednostek i organizacja wykonywania zadań w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej

Zgodnie z art. 54 ust. 2a ustawy *o finansach publicznych*, jeżeli w ramach wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a ustawy *o samorządzie gminnym* jednostka obsługująca zapewnia realizację zadań głównego księgowego przez osobę spełniającą wymogi ustawowe, w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego. Na mocy powyższego przepisu powstała możliwość powołania wspólnego głównego księgowego dla wszystkich jednostek obsługiwanych.

Autorzy niniejszej ekspertyzy rekomendują włączenie realizacji zadań głównego księgowego do zakresu wspólnej obsługi jednostek Gminy Miasto Leżajsk. Powyższe uzasadnione jest zakresem obowiązków głównego księgowego określonym w art. 54 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, do których należy m.in. prowadzenie rachunkowości. Powyższe może zostać zrealizowane poprzez:

- 1) powierzenie obowiązków głównego księgowego jednostek Skarbnikowi Miasta;
- 2) powołanie, odrębnego od Skarbnika, głównego księgowego jednostek.

Należy zauważyć, iż możliwość powołania w Urzędzie Miejskim głównego księgowego jednostki odrębnego od Skarbnika Gminy związana jest ze statusem Urzędu, jako jednostki organizacyjnej Miasta – zgodnie z załącznikiem 3, Tabelą IV H do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych* (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1786), w samorządowych jednostkach organizacyjnych można utworzyć stanowisko głównego księgowego.

Zadania głównego księgowego zostały uregulowane w art. 54 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*. Obejmują one:

- a) prowadzenie rachunkowości jednostki;
- b) wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi;
- c) dokonywanie wstępnej kontroli:
 - zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,



- kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Powyższe obowiązki należy traktować jako minimalny zakres obowiązków głównego księgowego, ponieważ na mocy zasady ogólnej zapisanej w art. 53 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*, kierownik jednostki może powierzyć pracownikom jednostki (a więc także pracownikowi zajmującemu stanowisko głównego księgowego) obowiązki z zakresu gospodarki finansowej.

Zważywszy na powyższe rekomenduje się następujący zakres obowiązków głównego księgowego jednostek:

- 1) opracowywanie projektu zasad (polityki) rachunkowości jednostek oraz opiniowanie innych procedur regulujących sposób prowadzenia gospodarki finansowej;
- 2) zapewnianie wykonywania obowiązków w zakresie rachunkowości jednostek oraz zadań w zakresie gospodarki finansowej jednostek powierzonych Urzędowi Miejskiemu;
- 3) koordynowanie prac związanych ze sporządzaniem i zmianą planów finansowych oraz sprawozdawczością budżetową;
- 4) zapewnianie monitorowania i analizy stanu wykorzystania planu wydatków, stanu realizacji planu dochodów i stanu majątkowego jednostek objętych obsługą i informowanie kierowników jednostek o ustaleniach w tym zakresie;
- 5) dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych;
- 6) czuwanie nad prawidłowym sporządzaniem, obiegiem i kontrolą dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji finansowo-księgowej;
- 7) wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 8) organizowanie i koordynowanie działań związanych z opracowywaniem informacji z zakresu rachunkowości i gospodarki finansowej jednostek na potrzeby organów Miasta, regionalnej izby obrachunkowej oraz innych organów kontroli i nadzoru;
- 9) kierowanie wykonywaniem zadań przez pracowników obsługi finansowo-księgowej jednostek.

W kwestii powierzenia obowiązków głównemu księgowemu należy zauważyć, iż co prawda na mocy art. 54 ust. 2a ustawy o *finansach publicznych* w warunkach wspólnej obsługi nie będzie wymagane zatrudnienie głównego księgowego przez kierowników jednostek obsługiwanych jednak prawo powierzenia obowiązków głównemu księgowemu w dalszym ciągu zostało przypisane kierownikowi jednostki (art. 54 ust. 1 ustawy). Ze względu na brak wyraźnego umocowania kierownika jednostki obsługującej do powierzenia obowiązków głównego księgowego w stosunku do jednostek obsługiwanych, autorzy ekspertyzy rekomendują by ww. obowiązki zostały głównemu księgowemu jednostek powierzone przez poszczególnych kierowników jednostek obsługiwanych. Stosownie do wymogów art. 53 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*, powierzenie obowiązków oraz ich przyjęcie powinno zostać dokonane na piśmie.

Dodatkowo, rekomenduje się powierzenie głównemu księgowemu jednostek, przez kierownika jednostki obsługującej, uprawnień i obowiązków określonych w art. 53 ust. 4-7 ustawy o *finansach publicznych*, które typowo przysługują głównemu księgowemu, natomiast



w warunkach wspólnej obsługi zostały na mocy art. 54 ust. 10 ustawy przypisane kierownikowi jednostki obsługującej. Obejmują one:

- 1) prawo żądania od kierowników jednostek oraz pracowników jednostek udzielenia w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;
- 2) prawo wnioskowania do kierowników jednostek o określenie trybu, zgodnie z którym mają być wykonywane przez jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej;
- 3) prawo żądania od kierowników jednostek obsługiwanych usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli wstępnej;
- 4) prawo odmowy podpisania dokumentu w razie nieusunięcia nieprawidłowości z obowiązkiem poinformowania o odmowie i jej przyczynach Burmistrza oraz kierownika jednostki obsługiwanej;
- 5) obowiązek realizacji zakwestionowanej operacji w przypadku wydania przez kierownika jednostki obsługiwanej pisemnego polecenia jej realizacji.

W zależności od przyjętego rozwiązania dotyczącego powierzenia obowiązków głównego księgowego jednostek, możliwe jest zorganizowanie obsługi w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowo-księgowej poprzez utworzenie:

- a) nowej sekcji w istniejącym w Urzędzie Miejskim Referacie Budżetu i Finansów,
- b) nowego biura lub referatu zajmującego się obsługą finansowo-księgową jednostek kierowanego przez głównego księgowego jednostek odrębnego od Skarbnika Miasta.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania organizacyjnego autorzy ekspertyzy rekomendują przypisanie nowoutworzonej komórce organizacyjnej także zadań związanych z podatkiem od towarów i usług.

Stosownie do uwag zawartych w pierwszej części ekspertyzy oraz uwzględniając podmiotowy zakres wspólnej obsługi, rekomendowane zatrudnienie przy wykonywaniu zadań związanych z prowadzeniem rachunkowości wynosi 4-5 etatów natomiast zatrudnienie przy obsłudze podatku od towarów i usług 2 etaty.

Zasady (polityka) rachunkowości i prowadzenie ksiąg rachunkowych

Prawo ustalenia zasad (polityki) rachunkowości przysługuje kierownikowi jednostki obsługującej. Zasady rachunkowości powinny regulować wszystkie istotne kwestie związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych wymagane przez art. 10 ustawy *o rachunkowości*, w sposób zgodny z wymogami szczególnych zasad rachunkowości budżetowej.

W wyniku analizy obecnych zasad (polityki) rachunkowości poszczególnych jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą stwierdzono, iż są one dokumentami związłymi regulującymi wymagane minimum zagadnień związanych z rachunkowością, w sposób będący niekiedy powtórzeniem regulacji rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości budżetowej*. Sytuacja taka może być zasadniczo utrzymana także w warunkach wspólnej obsługi, ponieważ zapewnia większą elastyczność procedur i zostawia



większą swobodę kierownikowi jednostki i głównemu księgowemu w dostosowywaniu praktyki księgowej do zmian w działalności jednostki.

Równocześnie należy jednak rozważyć bardziej szczegółową regulację w kwestiach, w których jednostki mają prawo wyboru zasad rachunkowości. Obszarami takimi są w szczególności sposób prowadzenia dziennika (prowadzenie dzienników cząstkowych kryteria ich wyodrębniania), rozbudowa planu kont (dzielenie kont i kryteria tego podziału), w części zasady ujmowania operacji na poszczególnych kontach (np. sposób ujmowania zakupu gotowych środków trwałych, który może być prowadzony z wykorzystaniem konta 080 lub bez wykorzystania tego konta), zasady rozbudowy analitycznej kont, sposób prowadzenia ewidencji analitycznej zapasów oraz metoda wyceny rozchodu rzeczowych składników aktywów obrotowych, a także wszelkie stosowane uproszczenia zasad rachunkowości, w tym np. rezygnacja z ujmowania rozliczeń międzyokresowych kosztów, wyodrębnienie tzw. niskocennych składników majątku trwałego.

W opinii autorów ekspertyzy należy dążyć do jednolitego ujmowania w księgach rachunkowych jednostek takich samych operacji – przyjmując jako punkt wyjścia zasady obowiązujące w Urzędzie Miejskim – przy czym możliwe jest pozostawienie pewnej odrębności zasad rachunkowości, jeżeli będzie to uzasadnione specyfiką działania jednostek. Dobrym przykładem w tym zakresie jest ewidencjonowanie materiałów – środków żywności i środków chemicznych. W przypadku szkół i przedszkoli możliwe jest utrzymanie gospodarki magazynowej i prowadzenie ewidencji analitycznej w formie ewidencji ilościowo-wartościowej, co z kolei może nie być zasadne w przypadku pozostałych jednostek gdzie materiały te mogą być odpisywane w koszty na dzień zakupu. Analogiczna sytuacji dotyczyć może środków chemicznych w MOSiR.

W przypadku prowadzenia ewidencji księgowej w warunkach wspólnej obsługi, wspólnie dla wszystkich jednostek (w tzw. wielozadaniowej wersji programu RADIX) powinny być stosowane dzienniki cząstkowe dla poszczególnych jednostek (niezależnie od ewentualnego innego kryterium wyodrębnienia dzienników), a rozbudowa analityczna kont powinna umożliwiać wyodrębnienie zapisów księgowych dotyczących poszczególnych jednostek.

Zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych

Obszarem rachunkowości mającym szczególne znaczenie w warunkach wspólnej obsługi są zasady sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych i innych dokumentów finansowo-księgowych. W opinii autorów ekspertyzy należy dążyć do jednolitego dokumentowania oraz wprowadzić jednolite zasady obiegu i kontroli dokumentów przy czym analogicznie jak w przypadku zasad prowadzenia ksiąg można w tym zakresie przyjąć za punkt wyjścia regulację obowiązującą w Urzędzie Miejskim.

W opinii autorów ekspertyzy efektywny i skuteczny obieg i kontrola dokumentów wymaga określenia:

- 1) zasad dokumentowania operacji i zdarzeń, a także wzorów dokumentów własnych;
- 2) zasad obiegu dokumentów, przy czym w przypadku dokumentów zewnętrznych podlegających zapłacie konieczne jest określenie zasadniczego punktu wpływu tych dokumentów – ze względu na rekomendowany podział zadań w zakresie kontroli tych



dokumentów zasadnym wydaje się, aby dokumenty te były przyjmowane od kontrahentów przez poszczególne jednostki skąd po dokonaniu kontroli byłyby przekazywane do jednostki obsługującej;

- 3) zasad kontroli dokumentów określających:
 - a) rodzaje wymaganych kontroli (sprawdzeń) dla poszczególnych rodzajów operacji;
 - b) stanowisk pracy w jednostkach obsługiwanych i jednostce obsługującej uprawnionych i zobowiązanych do dokonania i udokumentowania tych sprawdzeń;
 - c) sposób dokumentowania faktu przeprowadzenia kontroli (sprawdzenia), np. w formie adnotacji o określonej treści potwierdzonej podpisem i datą osoby dokonującej sprawdzenia.

W przypadku dokumentów podlegających zapłacie rekomenduje się następujący podział czynności między jednostki:

- kierownik jednostki obsługiwanej dokonuje: kontroli pod względem merytorycznym potwierdzając zgodność dowodu ze stanem faktycznym (rzetelność), kontroli zgodności z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych* (poprzez wskazanie postępowania o udzielenie zamówienia z którym związany jest dowód albo wskazując, iż do zakupu nie miały zastosowania przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*), a także kieruje dowód do zapłaty (dysponuje środkami);
 - pracownicy jednostki obsługującej dokonują sprawdzenia dokumentu pod względem formalnym i rachunkowym;
 - główny księgowy jednostek i kierownik jednostki obsługującej zatwierdzają dowód do zapłaty;
- 4) maksymalnych terminów przekazywania dokumentów między jednostkami pozwalających na bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych (zwłaszcza terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych i sprawozdania finansowego) oraz terminowe regulowanie zobowiązań (dokonanie zapłaty). W związku z koniecznością przekazywania dokumentów między jednostkami, w warunkach wspólnej obsługi można spodziewać się pewnego wydłużenia obiegu dokumentów. W związku z powyższym w celu zmniejszenia ryzyka nieterminowej zapłaty zobowiązań można – oprócz terminów na przekazanie dokumentów do jednostki obsługiwanej – wprowadzić także minimalny termin zapłaty zobowiązań, jakiego jednostki powinny wymagać od kontrahentów przy zachowaniu regulacji ustawy z dnia 8 marca 2013 r., o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (tj. Dz. U. z 2016, poz. 684) zgodnie z którą termin ten co do zasady nie może przekraczać 30 dni od dnia doręczenia faktury lub rachunku (art. 8 ust. 2 ustawy).

Inwentaryzacja

Prowadzenie inwentaryzacji drogą spisu z natury zostało zastrzeżone przez ustawę o rachunkowości dla kierownika jednostki. W opinii autorów ekspertyzy w gestii kierownika jednostki obsługiwanej powinno pozostać zarządzanie inwentaryzacji, powołanie zespołów spisowych i zorganizowanie ich pracy, opracowanie dokumentacji spisowej (w tym arkuszy spisowych i sprawozdania z inwentaryzacji), ustalenie różnic inwentaryzacyjnych i zaliczenie ich do różnic zawinionych lub niezawinionych. Z kolei do zadań jednostki obsługującej powinna należeć wycena różnic oraz ich ujęcie w księgach rachunkowych.



Ze względu na znaczenie inwentaryzacji dla prowadzenia ksiąg rachunkowych przez jednostkę obsługującą oraz obowiązek ujęcia jej wyników w księgach rachunkowych pożądane jest ujednoczenie procedur i dokumentacji spisowej. W szczególności należy w zasadach (polityce) rachunkowości uregulować zasady prowadzenia inwentaryzacji (metody, częstotliwość) oraz ustalić jednolite wzory dokumentacji spisowej. Dodatkowo należy określić termin przykazania dokumentacji spisowej przez jednostki obsługiwane do jednostki obsługującej.

Drugim obszarem związanym z prowadzeniem inwentaryzacji drogą spisu z natury jest możliwość skoordynowania terminów prowadzenia spisów z natury – przy zachowaniu kompetencji kierowników jednostek dotyczących prowadzenia inwentaryzacji drogą spisu z natury oraz wymaganej częstotliwości spisu. Koordynacja terminów spisów powinna służyć rozłożeniu w czasie pracy komórki prowadzącej rachunkowość poprzez takie zorganizowanie spisów by wszystkie spisy prowadzone raz na dwa lub cztery lata nie przypadły na ten sam rok obrotowy.

Prowadzenie inwentaryzacji drogą uzgodnienia sald i drogą weryfikacji z istoty rzeczy powinno być wykonywane przez jednostkę obsługującą, która będzie dysponowała księgami rachunkowymi oraz całą dokumentacją finansowo-księgową. Równocześnie w przypadku stwierdzenia różnic w wyniku inwentaryzacji konieczne może okazać się uzyskanie wyjaśnień lub dokumentów od jednostek obsługiwanych, bowiem różnice inwentaryzacyjne mogą być związane np. z nieprzekazaniem przez jednostkę obsługiwaną dokumentów rodzących należności lub zobowiązania. W tym zakresie jednostka obsługująca będzie mogła skorzystać z przysługującego jej na mocy art. 10b ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym* uprawnienia żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację.

Sporządzanie planów finansowych i kontrola ich realizacji

Kompetencje w zakresie sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz dokonywania przeniesień wydatków w tym planie zostały na mocy wyraźnego postanowienia art. 10c ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* wyłączone z dopuszczalnego zakresu wspólnej obsługi. W konsekwencji kompetencje te muszą być wykonywane przez kierowników jednostek obsługiwanych.

Odnośnie sporządzania sprawozdań budżetowych brak jest analogicznej regulacji prawnej jednak zważywszy na istniejące różnice poglądów w orzecznictwie komisji orzekających w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czy zadania z zakresu sprawozdawczości budżetowej mogą zostać powierzone pracownikowi jednostki na zasadzie art. 53 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, rekomenduje się pozostawienie zatwierdzania sprawozdań budżetowych w gestii poszczególnych kierowników jednostek.

W konsekwencji, zadania wykonywane przez Urząd Miejski w ramach wspólnej obsługi w zakresie planowania i sprawozdawczości budżetowej mogą obejmować jedynie czynności techniczne, wspomagające kierowników jednostek w realizacji ich kompetencji. Zatem do zakresu wspólnej obsługi w tym obszarze powinno należeć:

- a) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentu planu finansowego oraz projektów decyzji w sprawie wprowadzenia zmian w tym planie;



- b) przygotowywanie na podpis (do decyzji) kierowników jednostek dokumentów jednostkowych sprawozdań budżetowych oraz innych sprawozdań i informacji sporządzanych na podstawie ksiąg rachunkowych.

Obszarem związanym z wykonywaniem planów finansowych, który w kontekście wspólnej obsługi nabiera szczególnej istotności jest kontrola stanu wykorzystania planu finansowego. W sytuacji w której kierownicy jednostek nie posiadają własnych służb księgowych znacznie wzrasta bowiem prawdopodobieństwo przekroczenia planu finansowego na etapie zaangażowania (zobowiązań prawnych) oraz wykonania wydatków. Z informacji uzyskanych w toku realizacji ekspertyzy wynika, iż jednostki miejskie nie dysponują obecnie narzędziami zapewniającymi kierownikom jednostek bieżącą informację o stanie wykorzystania planu a które to narzędzia mogłyby być wykorzystane w warunkach wspólnej obsługi.

W opinii autorów ekspertyzy, należy dążyć do wdrożenia w jednostkach objętych wspólną obsługą narzędzia pozwalającego kierownikom jednostek na uzyskanie w każdym czasie informacji o aktualnym (na dany dzień) stanie wykorzystania planu wydatków. Optymalnym narzędziem tego rodzaju jest moduł systemu finansowo-księgowego służący ewidencji zaangażowania planu wydatków (zobowiązań prawnych wynikających z zawartych umów oraz z innych dokumentów rodzących zobowiązania prawne) powiązany z modułem, w którym prowadzone są księgi rachunkowe. Moduł taki pozwala na uzyskanie informacji o wysokości planu finansowego, wykonaniu wydatków oraz zaangażowaniu prawnym planu a poprzez zestawienie tych wartości uzyskanie informacji o wolnej kwocie planu finansowego w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Wdrożenie takiego modułu w poszczególnych jednostkach objętych obsługą pozwoliłoby na wprowadzanie bezpośrednio w jednostkach dokumentów rodzących zobowiązania prawne oraz dokumentów rodzących zobowiązania księgowe a także zapewniłoby kierownikom jednostek informację o stanie wykorzystania planu. W przypadku uwzględnienia w module także kodów CPV możliwe byłoby jego wykorzystanie do sprawozdawczości z zakresu zamówień publicznych.

Jednakże, zgodnie z informacjami uzyskanymi od autora systemu RADIX przewidzianego do wykorzystania w jednostce obsługującej w warunkach wspólnej obsługi, w systemie tym brak jest takiego modułu. W związku z powyższym, do czasu wdrożenia rozwiązania informatycznego rekomendowane jest wdrożenie narzędzi monitorowania i analizy stanu wykorzystania planu obejmujących:

- a) rejestry umów cywilnoprawnych i innych aktów angażujących środki planu finansowego, prowadzone przez poszczególne jednostki w formie elektronicznej pozwalającej na agregację i przynajmniej podstawową analizę danych (np. w formie bazy danych access zamieszczonej w zasobie sieciowym dostępnym z każdej jednostki pozwalającej na wprowadzanie umów poprzez formularz, ewentualnie w formie arkusza kalkulacyjnego z makrami pozwalającymi na agregację danych);
- b) zbiorczy rejestr umów cywilnoprawnych i innych aktów angażujących środki planu finansowego tworzony poprzez agregację danych z rejestrów jednostkowych w jednostce obsługującej;



- c) okresowe analizy stanu wykorzystania planu wydatków prowadzone przez jednostkę obsługującą na podstawie danych rejestru zbiorczego (stan zaangażowania prawnego) oraz danych ksiąg rachunkowych (plan finansowy po zmianach oraz i wykonanie wydatków).

Istotne wnioski z tak przeprowadzonej analizy stanu wykorzystania planu wydatków powinny być dostępne kierownikom jednostek, np. w formie zestawień dostępnych w zasobie sieciowym.

Pozostałe zadania z zakresu gospodarki finansowej

W zakresie zadań z zakresu gospodarki finansowej innych niż opisane powyżej oraz w częściach niniejszego raportu dotyczących pozostałych zadań objętych wspólną obsługą z zasady kompetencje w zakresie organizowania, ustalania zasad i realizacji zadań będą posiadały poszczególne jednostki miejskie.

Spośród powyższych zadań, w gestii jednostki obsługującej pozostanie obsługa operacji bankowych (zwłaszcza dokonywanie zapłaty). W powyższym zakresie należy zauważyć, iż w warunkach wspólnej obsługi należy utrzymać odrębne rachunki bankowe poszczególnych jednostek. Co prawda, żaden przepis prawa nie wymaga wprost, aby każda samorządowa jednostka budżetowa posiadała odrębny rachunek bankowy, jednak posiadanie takiego rachunku jest uznawane za warunek prowadzenia gospodarki finansowej (por. stanowisko RIO w Krakowie z 17 lipca 2013 roku). W konsekwencji, zmiana w sposobie dokonywania operacji bankowych w warunkach wspólnej obsługi polegała będzie na wskazaniu bankowi wykonującemu obsługę jednostek innych osób uprawnionych do zatwierdzania operacji (kierownika jednostki obsługującej oraz ewentualnie także innych pracowników jednostki obsługującej).

Spośród pozostałych zadań rekomenduje się powierzenie jednostce obsługującej zadań ściśle związanych z prowadzeniem rachunkowości, w tym:

- a) prowadzenie analitycznej ewidencji środków trwałych i wyposażenia;
- b) prowadzenie obsługi finansowo-księgowej zakładowych funduszy świadczeń socjalnych jednostek;
- c) dochodzenie należności przypadających na rzecz jednostek – przy pozostawieniu w gestii jednostek zadań związanych z ustalaniem należności, ich umarzaniem, odraczaniem terminu płatności oraz rozkładaniem na raty.

Równocześnie w warunkach wspólnej obsługi celowe wydaje się dążenie do ujednoczenia tych procedur gospodarki finansowej, które pozostaną w gestii jednostek w zakresie w jakim mają one wpływ na prowadzenie rachunkowości oraz na wykonywanie zadań przypisanych jednostce obsługującej. Powyższe może zostać dokonane w oparciu o ogólne upoważnienie Burmistrza do określania zasad dokonywania i dokumentowania działań związanych z prowadzeniem wspólnej obsługi. Wśród zadań, których może dotyczyć wspomniane ujednoczenie można w szczególności wymienić gospodarkę kasową – prowadzenie kas pozostanie w gestii jednostek obsługiwanych jednak pożądane jest ustalenie zasad dokumentowania operacji kasowych oraz maksymalnego terminu wpłaty wpływów gotówkowych na rachunek bankowy jednostki.



Obsługa podatku od towarów i usług

Zagadnienia wstępne

Zadania dotyczące podatku od towarów i usług obejmują działania związane z wykonywaniem obowiązków podatnika tego podatku regulowane przez ustawę z dnia 11 marca 2004 r., *o podatku od towarów i usług* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 710 z późn. zm.) oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. Dodatkowo, w omawianym obszarze zastosowanie znajdują także ogólne przepisy prawa podatkowego zawarte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r., *Ordynacja podatkowa* (tj. Dz. U. z 2015, poz. 613 z późn. zm.).

Zważywszy na obowiązujące regulacje prawne, do zakresu czynności związanych z wykonywaniem obowiązków podatnika podatku od towarów i usług należy zaliczyć:

- a) wystawianie faktur;
- b) prowadzenie ewidencji zakupów i sprzedaży;
- c) prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących;
- d) sporządzanie na podstawie prowadzonych ewidencji deklaracji podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług i składanie ich w urzędzie skarbowym;
- e) wpłacanie podatku na rachunek urzędu skarbowego.

Kwestią istotną w omawianym obszarze jest, iż niezależnie od decyzji dotyczącej wprowadzenia wspólnej obsługi podatku VAT, Gmina Miasto Leżajsk jest zobowiązana do podjęcia rozliczania tego podatku wraz ze wszystkimi własnymi jednostkami organizacyjnymi najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 roku – na mocy art. 3 ustawy z dnia 5 września 2016 r., *o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego* (w czasie opracowania niniejszej ekspertyzy oczekująca na podpis Prezydenta RP).

Zważywszy na cel niniejszej ekspertyzy, odniesiono się w niej jedynie do kwestii organizacji wykonywania obowiązków związanych z obsługą podatku od towarów i usług. Kwestie merytoryczne związane z podatkiem od towarów i usług będą przedmiotem odrębnej usługi doradczej zleconej przez Władze Miasta. Autorzy niniejszej ekspertyzy pragną zauważyć, iż wyniki zleconej optymalizacji podatkowej, o której mowa powyżej mogą wskazywać także na potrzebę odmiennego zorganizowania czynności związanych z podatkiem od towarów i usług.

Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi podatku od towarów i usług

W przypadku wprowadzenia wspólnej obsługi w zakresie podatku VAT, rekomenduje się przypisanie zadań w tym zakresie komórce organizacyjnej Urzędu Miejskiego wyznaczonej do prowadzenia rachunkowości i obsługi finansowo-księgowej jednostek.



Rekomenduje się następujący zakres wspólnej obsługi podatku od towarów i usług:

- 1) wystawianie faktur, w tym: faktur sprzedaży, faktur w ramach tzw. odwrotnego obciążenia VAT, faktur korygujących i not korygujących;
- 2) prowadzenie na potrzeby VAT ewidencji zakupów i sprzedaży (tzw. rejestrów VAT);
- 3) sporządzanie na podstawie prowadzonych ewidencji deklaracji podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług i składanie ich w urzędzie skarbowym;
- 4) wpłacanie podatku na rachunek urzędu skarbowego;
- 5) gromadzenie i przechowywanie dokumentacji podatkowej.

Przy takim określeniu zadań jednostki obsługującej, w gestii jednostek obsługiwanych odnośnie podatku VAT pozostaną:

- 1) gromadzenie i przekazywanie do jednostki obsługującej dokumentów zakupu;
- 2) prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Zważywszy na rekomendowane w pierwszej części niniejszej ekspertyzy pozostawienie obsługi operacji kasowych w gestii poszczególnych jednostek obsługiwanych, rekomenduje się aby prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących również pozostało w tych jednostkach. Należy przy tym zauważyć, iż z dniem 1 stycznia 2017 roku obowiązek wykorzystywania kas rejestrujących obejmie wszystkie miejskie jednostki budżetowe, w tym zwłaszcza szkoły i przedszkola.

Powyższa zmiana związana jest z centralizacją VAT oraz wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2016 roku zwolnień z prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących ustanowionych przez § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2014 r., w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (tj. Dz. U. z 2016, poz. 1215). Zwolnienia te dotyczyły m.in. usług stołówek w placówkach wymienionych w art. 43 ust. 9 ustawy o podatku od towarów i usług, prowadzonych przez te placówki, udostępnianych wyłącznie dla uczniów, studentów i innych podopiecznych oraz nauczycieli i personelu (§ 2 w zw. z poz. 45 części II załącznika do rozporządzenia). W związku z wygaśnięciem powyższego zwolnienia, do sprzedaży w stołówkach znajdują ogólne rozwiązania wynikające z art. 111 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, co w warunkach scentralizowanego VAT oznacza, iż w poszczególnych szkołach i przedszkolach powstanie obowiązek ewidencjonowania sprzedaży posiłków przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Zważywszy na przedstawiony powyżej zakres i podział zadań autorzy ekspertyzy rekomendują także:

- 1) określenie jednolitych procedur (instrukcji) podatkowych, które powinny określać m.in. zasady dokumentowania transakcji (w tym ewentualnie czynności wykonywane przez jednostki obsługiwane);
- 2) zgromadzenie i ocenę indywidualnych interpretacji podatkowych wydanych dla jednostek posiadających dotychczas status podatnika VAT celem oceny, które z nich pozostaną w mocy w warunkach centralizacji VAT (zwłaszcza dotyczy to odmiennych interpretacji dotyczących tych samych zagadnień);
- 3) ustalenie zasad obiegu dokumentów zakupu oraz raportów z kas rejestrujących pozwalających na terminowe sporządzenie deklaracji VAT przez Gminę Miasto Leżajsk – w tym celu rekomenduje się, aby w porozumieniu pomiędzy jednostką obsługującą a jednostkami obsługiwanymi albo w odrębnej procedurze podatkowej zostały:



- a) określone maksymalne terminy przekazywania faktur zakupu oraz terminy przekazywania raportów z kas rejestrujących do jednostki obsługującej;
 - b) wskazane w sposób wyraźny osoby lub stanowiska pracy w jednostkach obsługiwanych odpowiedzialne za terminowe przekazanie ww. dokumentów;
 - c) wskazane w sposób wyraźny osoby lub stanowiska pracy w jednostce obsługującej, które przyjmują od jednostek obsługiwanych dokumenty podatkowe wraz z obowiązkiem potwierdzenia odbioru;
- 4) ustalenie zasad numeracji faktur i innych dokumentów zapewniający wyodrębnienie dokumentów dotyczących poszczególnych jednostek organizacyjnych;
 - 5) gromadzenie i przechowywanie dokumentacji podatkowej w sposób zapewniający wyodrębnienie dokumentów dotyczących poszczególnych jednostek organizacyjnych.



Obsługa kadrowa i płacowa

Zagadnienia wstępne

Obsługa (administracja) kadrowa i płacowa polegająca na prowadzeniu wymaganej prawem dokumentacji pracowników oraz dokonywaniu rozliczeń z pracownikami w zakresie stosunku pracy jest regulowana licznymi przepisami prawa. W szczególności powinna być ona prowadzona w zgodzie z przepisami:

- a) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r., *Kodeks pracy* (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1502 z późn. zm.) oraz rozporządzeń wykonawczych regulujących m.in. prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy i akt osobowych pracownika oraz zasady ustalania wynagrodzenia i innych należności związanych ze stosunkiem pracy;
- b) ustawy z dnia 13 października 1998 r., *o systemie ubezpieczeń społecznych* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 963 z późn. zm.) oraz rozporządzeń wykonawczych regulujących m.in. sposób wykonywania obowiązków płatnika składek;
- c) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r., *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (tj. Dz. U. z 2012, poz. 361 z późn. zm.) oraz rozporządzeń wykonawczych regulujących m.in. sposób wykonywania obowiązków płatnika tego podatku.

Dodatkowo, w jednostkach planowanych do objęcia wspólną obsługą obowiązują w omawianym obszarze przepisy szczególne, tj.:

- a) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., *o pracownikach samorządowych* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 902) oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1786);
- b) ustawa z dnia 7 września 1991 r., *o systemie oświaty* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 2156 z późn. zm.);
- c) ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r., *Karta Nauczyciela* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 1379 z późn. zm.).

Zgodnie z wyżej wymienionymi aktami prawnymi uprawnionym do dokonywania czynności związanych z nawiązaniem, trwaniem i ustaniem stosunku pracy jest pracodawca w rozumieniu art. 3 ustawy *Kodeks pracy*, którym jest m.in. nieposiadająca osobowości prawnej jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników. Pracodawcy są także płatnikami składek na ubezpieczenie społeczne za ubezpieczonych będących pracownikami (art. 17 ust. 1 ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*) oraz płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych od osób, które uzyskują od tych nich przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, oraz zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego (art. 31 ustawy *o podatku dochodowym od osób fizycznych*).



Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi kadrowej i płacowej

W opinii autorów ekspertyzy zadania w zakresie obsługi kadrowej i płacowej mogą być w Urzędzie Miejskim powierzone:

- a) Referatowi Organizacyjnemu i Obsługi Rady, do którego zadań należy obecnie prowadzenie spraw kadrowych i płacowych pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych (21 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku) lub
- b) nowoutworzonej komórce organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu rachunkowości i gospodarki finansowo-księgowej.

Stosownie do uwag zawartych w pierwszej części ekspertyzy oraz uwzględniając podmiotowy zakres wspólnej obsługi, rekomendowane zatrudnienie przy wykonywaniu zadań związanych z obsługą kadrową i płacową wynosi 3-4 etaty.

Ze względu na niewielkie rozmiary zatrudnienia nie rekomenduje się rozdzielenia organizacyjnego funkcji kadrowej i płacowej.

Zważywszy na powołane powyżej uregulowania prawne rekomenduje się następujący zakres wspólnej obsługi kadrowej i płacowej:

- 1) opracowywanie, na podpis kierowników jednostek, projektów dokumentów i pism w sprawach związanych ze stosunkiem pracy;
- 2) ustalanie uprawnień poszczególnych pracowników w zakresie wymiarów urlopów i przedkładanie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek,
- 3) sprawy związane z wstępnymi, okresowymi i kontrolnymi badaniami lekarskimi pracowników;
- 4) naliczanie wynagrodzeń pracowników i wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie ich do wypłaty;
- 5) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika składek zdrowotnych i składek na ubezpieczenie społeczne;
- 6) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 7) sporządzanie zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz świadectw pracy;
- 8) prowadzenie analiz wykorzystania funduszu wynagrodzeń i przedstawianie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek;
- 9) sporządzanie sprawozdań w zakresie dotyczącym zatrudnienia,
- 10) prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy i akt osobowych pracowników.

W związku z powyższym rekomenduje się, aby szczegółowe obowiązki jednostki obsługującej w zakresie kadr i płac obejmowały:

- 1) opracowanie, na podpis kierowników jednostek, projektów dokumentów i pism w sprawach nawiązania, zmiany i ustania stosunku pracy a w szczególności umów o pracę i ich zmian, wypowiedzeń, pism rozwiązujących umowę o pracę bez wypowiedzenia;
- 2) ustalanie uprawnień poszczególnych pracowników w zakresie wymiarów urlopów i przedkładanie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek;
- 3) ewidencja i kontrola ważności okresowych badań lekarskich oraz kierowanie pracowników na badania wstępne, okresowe i kontrolne;



- 4) ewidencja w systemie informatycznym urlopów, zwolnień i nadgodzin występujących w bieżących okresach u pracowników;
- 5) ustalanie prawa i naliczanie dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, jednorazowych odpraw w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzenia prowizyjnego, odszkodowań, ekwiwalentów a także przygotowywanie dokumentacji w tym zakresie;
- 6) sporządzanie list płac wynagrodzeń pracowników oraz listy płac wynagrodzeń z umów cywilnoprawnych oraz przygotowywanie wynagrodzeń do wypłaty w systemie bankowym,
- 7) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika składek zdrowotnych i składek na ubezpieczenie społeczne, w tym rejestrowanie i wyrejestrowywanie pracowników w ZUS, sporządzanie i przesyłanie do właściwego oddziału zakładu ubezpieczeń społecznych dokumentów zgłoszeniowych, rozliczeniowych i informacyjnych;
- 8) wykonywanie w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych w tym naliczanie podatku, sporządzanie związanych z podatkiem dokumentów i przekazywanie ich do właściwego urzędu skarbowego;
- 9) sporządzanie zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz świadectw pracy;
- 10) prowadzenie analiz wykorzystania funduszu wynagrodzeń i przedstawianie informacji w tym zakresie kierownikom jednostek – we współdziałaniu z komórką prowadzącą obsługę rachunkowości i gospodarki finansowo-księgowej;
- 11) sporządzanie sprawozdań w zakresie dotyczącym zatrudnienia,
- 12) prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy i akt osobowych pracowników.

W gestii jednostek obsługiwanych muszą pozostać kompetencje związane z ustalaniem wewnętrznych regulacji dotyczących spraw pracowniczych (regulaminu pracy, regulaminu wynagradzania, regulaminu ZFŚS) oraz wszelkie decyzje merytoryczne związane z nawiązaniem, trwaniem oraz ustaniem stosunku pracy:

- 1) podpisywanie umów o pracę, wypowiedzeń, pism rozwiązujących umowę o pracę bez wypowiedzenia i przekazywanie ich do jednostki obsługującej;
- 2) przyznawanie nagród, dodatków specjalnych oraz ustalanie dodatków funkcyjnych i przekazywanie dokumentów ich dotyczących do jednostki obsługującej w określonym terminie (pozwalającym na terminową wypłatę wynagrodzeń);
- 3) udzielanie urlopów pracowniczych;
- 4) dokonywanie ocen pracowników,
- 5) sprawy dotyczące odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej pracowników.

Dodatkowo rekomenduje się pozostawienie w gestii kierowników jednostek obsługiwanych zadań związanych z:

- 1) prowadzeniem naboru i rekrutacji pracowników;
- 2) zawieraniem umów cywilnoprawnych oraz odbieraniem od osób z którymi zawarto umowę danych potrzebnych do rozliczenia umowy (w tym naliczenia i odprowadzenia podatku i składek), a następnie przekazywaniem tych dokumentów do jednostki obsługującej;



- 3) prowadzeniem ewidencji czasu pracy pracowników obejmującej informacje o czasie pracy w poszczególnych dobach, w tym pracy w niedziele i święta, w porze nocnej, w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy, dyżurach, urlopach, zwolnieniach od pracy oraz innych usprawiedliwionych i nieusprawiedliwionych nieobecnościach w pracy, a także przekazywanie ewidencji (lub informacji z tej ewidencji) wraz z dokumentacją dotyczącą dyżurów, urlopów, zwolnień i innych nieobecności do jednostki obsługującej w określonym terminie (pozwalającym na terminową wypłatę wynagrodzeń);
- 4) kierowaniem pracowników na szkolenia (inne niż obowiązkowe szkolenia z zakresu bhp i p.poż.) oraz inne formy rozwoju zawodowego – w powyższym zakresie rekomenduje się zastosowanie ogólnych zasad obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, tj. oprócz pozostawienia w gestii kierowników jednostek obsługiwanych decyzji o skierowaniu pracownika na szkolenie lub inną formę rozwoju zawodowego, umowy oraz faktury lub rachunki z tego tytułu powinny zostać objęte wskazanymi w części raportu dotyczącej rachunkowości i gospodarki finansowej mechanizmami kontroli.

Ze względu na podział zadań w zakresie spraw kadrowych między jednostkę obsługującą a jednostki obsługiwane konieczne jest przekazywanie przez jednostki obsługiwane do jednostki obsługującej procedur wewnętrznych, informacji o podjętych decyzjach kadrowych, danych i dokumentów dotyczących czasu pracy a także egzemplarzy umów cywilnoprawnych i danych potrzebnych do rozliczenia tych umów celem dokonania czynności z zakresu obsługi kadrowej i płacowej oraz prowadzenia dokumentacji personalnej. W zakresie tym rekomenduje się:

- a) ustalenie jednolitego wzoru kwestionariusza, jaki powinny wypełnić osoby z którymi zawierana jest umowa cywilnoprawna;
- b) określenie terminów przekazywania dokumentów do jednostki obsługującej - w związku z terminem na zarejestrowanie i wyrejestrowanie ubezpieczonych w ZUS wynoszącym 7 dni, rekomenduje się ustalenie dla dokumentów rodzących obowiązek rejestracji / wyrejestrowania terminu 1-2 dni natomiast dla pozostałych dokumentów terminu maksymalnego liczonego w relacji do terminu wypłaty wynagrodzenia (np. nie później niż 7 dni przed datą wypłaty).

Dodatkowo, można rozważyć ustalenie jednolitych wzorów dokumentów związanych ze stosunkiem pracy oraz wzorów umów cywilnoprawnych, które powinny być stosowane przez jednostki.

Ze względu na usprawnienie wspólnej obsługi płacowej i księgowej można rozważyć także potrzebę harmonizacji terminów wypłaty wynagrodzeń pracowniczych. W zależności od potrzeb można: ustalić jednolity termin wypłaty wynagrodzeń lub kilka różnych terminów wynagrodzeń. Jednolity termin może stanowić ułatwienie dla pracowników księgowości realizujących wypłaty wynagrodzeń równocześnie jednak może powodować utrudnienia w obsłudze kadrowej i płacowej (kumulować działania związane z naliczeniem wynagrodzeń w jednym terminie) oraz być niekorzystne ze względu na płynność finansową Gminy Miasto Leżajsk (kumulacja znaczących wydatków w jednym terminie). Ustalenie kilku terminów wypłaty wynagrodzeń będzie miało odwrotny skutek. Zmiana terminu wypłaty wynagrodzeń pracowników wymaga zmiany wewnętrznych regulacji z zakresu prawa pracy w poszczególnych jednostkach.



Wykonywanie przez jednostkę obsługującą w imieniu kierowników jednostek obsługiwanych obowiązków płatnika składek zdrowotnych i składek na ubezpieczenie społeczne oraz obowiązków płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych wymaga wyznaczenia i zgłoszenia w systemach elektronicznych imiennie określonych pracowników Urzędu Miejskiego, którzy będą uprawnieni do przekazywania dokumentów do ZUS i US w imieniu poszczególnych jednostek. Wyznaczenie (upoważnienia) powyższych pracowników muszą dokonać odrębnie poszczególni kierownicy jednostek.

Finalnie, należy wskazać na szczególne uwarunkowania informatyczne prowadzenia zadań w zakresie obsługi kadrowej i płacowej. W czasie realizacji ekspertyzy, jednostki planowane do objęcia wspólną obsługą wykorzystywały w realizacji zadań z zakresu kadr i płac moduły systemów informatycznych – RADIX, VULCAN oraz CDN Optima. Utrzymanie takiego sposobu prowadzenia działalności w przypadku wykorzystania dla wszystkich jednostek tego samego systemu informatycznego wymagałoby dokonania migracji danych kadrowych i płacowych. Jednakże, jak stwierdzono na podstawie informacji uzyskanych u autorów ww. oprogramowania, nie zapewniają one funkcjonalności pozwalającej na zmigrowanie danych. W konsekwencji dane powyższe mogą być albo ponownie wprowadzone do systemu RADIX przewidzianego do zastosowania w warunkach wspólnej obsługi albo pozostawione w dotychczasowych systemach (modułach) z odłożeniem procesu migracji danych do czasu ewentualnego wyboru nowego systemu informatycznego do obsługi finansowo-księgowej, kadrowej i płacowej.

Ze względu na ilość danych zawartych w modułach poszczególnych jednostek można rozważyć ponowne wprowadzenie danych dotyczących MOPS i MOSiR (odpowiednio 15 oraz 21 pracowników), natomiast pozostawienie w dotychczasowym systemie danych szkół, przedszkoli oraz ZOEASiP (łącznie 282 pracowników).



Obsługa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy

Zagadnienia wstępne

Obsługa działalności merytorycznej jednostek organizacyjnych Gminy polegająca na wykonywaniu zadań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy jest ściśle uregulowana przepisami prawa pracy. W szczególności działalność ta powinna być prowadzona w zgodzie z przepisami:

- a) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r., *Kodeks pracy* (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1502 z późn. zm.);
- b) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r., w *sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy* (tj. Dz. U. z 2003, Nr 169, poz. 1650 z późn. zm.);
- c) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r., w *sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy* (Dz. U. Nr 109, poz. 704 z późn. zm.);
- d) rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r., w *sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy* (Dz. U. Nr 180, poz. 1860 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisem art. 15 ustawy *Kodeks pracy*, obowiązek zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem pracodawcy, a więc poszczególnych jednostek organizacyjnych planowanych do objęcia wspólną obsługą (art. 3 ustawy). Stosownie do poglądów judykatury, obowiązek ten ma charakter powszechny, bezwarunkowy, realny (musi być wykonany w naturze) a także niezbywalny (niemożliwy do przeniesienia na inny podmiot) oraz niepodzielny (co oznacza że działania i zaniechania innych podmiotów nie zwalniają pracodawcy od odpowiedzialności za stan bhp w miejscu pracy). Konkretyzację powyższego obowiązku zawiera dział dziesiąty ustawy *Kodeks pracy*.

Równocześnie, przepisy prawa pracy pozwalają na różną organizację służby bhp pełniącej funkcje doradcze i kontrolne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Z przepisów art. 237¹¹ *Kodeksu pracy* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r., w *sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy* wynikają następujące możliwości zorganizowania wykonywania zadań w tym zakresie:

- a) pracodawca zatrudniający więcej niż 100 pracowników jest obowiązany do utworzenia służby bhp (co najmniej 1 pracownik na każdych 600 zatrudnionych) - musi to być "własna" służba bhp, tj. składająca się z zatrudnionych w jednostce pracowników;
- b) pracodawca zatrudniający do 100 pracowników może wykorzystać różne formy organizacyjne działania służby bhp – może zatrudnić pracownika lub pracowników służby bhp, może powierzyć wykonywanie zadań służby bhp pracownikowi zatrudnionemu przy innej pracy a wreszcie w przypadku braku kompetentnego pracownika, może powierzyć wykonywanie zadań służby bhp specjalistom spoza zakładu pracy spełniającym odpowiednie wymagania kwalifikacyjne (§ 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r., w *sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy*).

Dodatkowo, pracodawca działający w obszarze administracji publicznej zatrudniający do 20 pracowników może sam wykonywać zadania służby bhp (jeśli posiada stosowne kwalifikacje).

Podstawowym aktem regulującym zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy jest regulamin pracy, który powinien określać m.in. obowiązki dotyczące bezpieczeństwa i higieny



pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, w tym także sposób informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą.

Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi bezpieczeństwa i higieny pracy

Na podstawie informacji uzyskanych od jednostek Gminy Miasto Leżajsk planowanych do objęcia wspólną obsługą w Tabeli 1, zamieszczono informację prezentującą rozmiary zatrudnienia podane według stanu na dzień 30 czerwca 2016 roku.

Tabela 1. Zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk planowanych do objęcia centrum usług wspólnych

Lp.	Jednostka organizacyjna Gminy Miasto Leżajsk	Liczba pracowników (osób)
1	UM	56
2	MOPS	15
3	MOSIR	21
4	ZOEASiP	9
5	GML	66
6	PM2	21
7	PM3	29
8	PM4	35
9	SP1	32
10	SP2	54
11	SP3	36
	Razem	374

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji dostarczonych przez Gminę Miasto Leżajsk.

Z przedstawionych powyżej przepisów prawa pracy oraz wielkości zatrudnienia wynika, iż wszystkie jednostki planowane do objęcia wspólną mogą przyjąć formę prowadzenia zadań służby bhp polegającą na powierzeniu ich specjalistom spoza zakładu pracy a w konsekwencji możliwe jest wprowadzenie wspólnej obsługi w tym zakresie.

Przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu wspólnej obsługi bhp należy wziąć pod uwagę kwalifikacje wymagane od osób wykonujących zadania służby bhp. Zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r., w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, w przypadku powierzenia wykonywania zadań służby bhp osobom spoza zakładu pracy muszą one spełniać wymagania określone w § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia, tj. albo posiadać kwalifikacje specjalisty do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy (wyższe wykształcenie o kierunku lub specjalności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy albo studia podyplomowe w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz co najmniej 1 rok stażu pracy w służbie bhp) albo być uprzednio zatrudnione na stanowisku inspektora pracy w Państwowej Inspekcji Pracy przez okres co najmniej 5 lat. Powyższe kwalifikacje są wyższe niż wymagane w przypadku wykonywania zadań przez pracownika danej jednostki – w takim przypadku wystarczające są kwalifikacje starszego inspektora do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy który powinien posiadać wykształcenie średnie techniczne o kierunku lub specjalności BHP (zawód technika bhp) i co najmniej 3-letni staż pracy w służbie bhp lub wyższe wykształcenie



o kierunku lub specjalności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy albo studia podyplomowe w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

W przypadku wprowadzenie wspólnej obsługi w zakresie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy rekomenduje się przypisanie tych zadań w ramach jednostki obsługującej (Urzędu Miejskiego) Zespołowi Obsługi do którego zadań należy obecnie wykonywanie tych zadań na rzecz Urzędu (§ 30 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku).

Zważywszy, iż zgodnie z informacjami udostępnionymi przez jednostki miejskie, dotychczas zadania służby bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej wykonywane były w wymiarze łącznym 0,54 etatu, wystarczającym w warunkach wspólnej obsługi wydaje się zatrudnienie w wymiarze 1 etatu.

Zakres zadań wspólnej służby bhp może obejmować zadania dotychczas wykonywane w tym zakresie przez pracowników jednostek przy poszanowaniu regulacji prawa dotyczącej obowiązku pracodawcy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Oznacza to, że wszelkie kompetencje o charakterze organizacyjnym, regulacyjnym i decyzyjnym powinny być zastrzeżone dla kierowników jednostek. W konsekwencji rekomenduje się następujący zakres obowiązków jednostki obsługującej:

- 1) doradztwo na rzecz kierowników jednostek dotyczące kwestii związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy (zwłaszcza przepisów wewnętrznych, przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych dotyczących bhp, stosowania środków ochrony indywidualnej i zbiorowej);
- 2) prowadzenie kontroli warunków pracy oraz przestrzegania zasad i przepisów bhp;
- 3) ocena ryzyka zawodowego oraz zagrożeń w środowisku pracy oraz opracowanie dokumentacji tego ryzyka;
- 4) prowadzenie dochodzeń powypadkowych, sporządzanie dokumentacji powypadkowej, opracowywanie i przedkładanie kierownikom jednostek wniosków wynikających z badania przyczyn i okoliczności wypadków;
- 5) uczestniczenie w kontrolach organów zewnętrznych w zakresie bhp i pomoc jednostkom w realizacji zaleceń pokontrolnych;
- 6) współpraca z lekarzem medycyny pracy, społecznym inspektorem pracy i związkami zawodowymi działającymi w jednostkach.

Ze względu na regulację art. 237¹¹ § 2 ustawy *Kodeks pracy*, do wprowadzenia wspólnej obsługi w omawianym zakresie wymagane jest wyraźne powierzenie jednostce obsługującej zadań służby bhp przez jednostki obsługiwane w porozumieniu między tymi jednostkami.



Obsługa zakupu towarów, usług i robót budowlanych, w tym zaopatrzenie stołówek

Zagadnienia wstępne

Obsługa działalności merytorycznej jednostek organizacyjnych Gminy polegająca na dokonywaniu zakupów wyraża się w zawieraniu umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest odpłatne nabycie towarów lub świadczenie usług i robót budowlanych na rzecz jednostek.

Podstawowym aktem prawnym regulującym dokonywanie zakupów towarów, usług i robót budowlanych przez samorządowe jednostki budżetowe jest ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., *Prawo zamówień publicznych* (tj. Dz. U. z 2015, poz. 2164 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy, odpłatne umowy zawierane przez zamawiających (w tym samorządowe jednostki budżetowe), których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane nazywane są zamówieniami publicznymi.

Drugim istotnym aktem prawnym w omawianym obszarze jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., *o finansach publicznych* (tj. Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.), która zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ustawy), a także wyznacza kompetencje kierowników jednostek sektora finansów publicznych. W kontekście dokonywania zakupów istotne jest zwłaszcza, że zaciąganie zobowiązań angażujących środki planu wydatków jednostki budżetowej (zawieranie umów) należy do kompetencji kierownika tej jednostki, który może powierzyć wykonywanie zadań w tym zakresie pracownikom własnej jednostki na zasadzie art. 54 ustawy *o finansach publicznych*. Uzupełnieniem powyższych regulacji w warunkach wspólnej obsługi jest art. 10c ustawy *o samorządzie gminnym*, który stanowi, iż zakres wspólnej obsługi nie może obejmować m.in. kompetencji kierowników jednostek sektora finansów publicznych do zaciągania zobowiązań.

Niezależnie od wartości oraz formy i trybu zawarcia umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, działalność związana z dokonywaniem zakupów obejmuje procesy:

- a) planowania zakupów, w tym identyfikowania, zgłaszania i oceny potrzeb oraz ustalania planów zakupów;
- b) zawierania umów z zastosowaniem przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* lub bez zastosowania tej ustawy;
- c) realizacji zakupów, w tym nadzorowania realizacji usług lub wykonywania robót budowlanych oraz dokonywania odbiorów dostaw, usług i robót.

Działalność w zakresie dokonywania zakupów jest ściśle powiązana z procesami planowania i wykonywania planów finansowych jednostek (w zakresie wydatków).

Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi zakupów

Ze względu na wysoki poziom formalizacji i skomplikowanie procedur zamówień publicznych, przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego jest



działalnością wymagającą wysokiej wiedzy i doświadczenia związanego ze stosowaniem przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz znaczącej wiedzy w innych dziedzinach takich jak prawo cywilne czy finanse publiczne. W konsekwencji profesjonalne udzielanie zamówień publicznych wymaga zaangażowania pracownika lub zespołu pracowników wyspecjalizowanych w tej dziedzinie, na co z reguły nie mogą sobie pozwolić niewielkie jednostki organizacyjne. Realizowanie tej działalności przez niewielkie jednostki niebędące w stanie zapewnić odpowiednio wykwalifikowanych pracowników zazwyczaj prowadzi do większej liczby błędów w stosowaniu przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Zważywszy na powyższe, wspólna działalność zakupowa powinna służyć podniesieniu jakości i sprawności działania jednostek miejskich. Może się ona także przyczynić do zwiększenia efektywności działania jednostek – zarówno wskutek oszczędności możliwych do osiągnięcia w przypadku skumulowanych zamówień (niższe ceny jednostkowe) jak i wskutek mniejszego łącznego czasu pracy pracowników potrzebnego do przygotowania i przeprowadzenia procedur zamówień publicznych.

Autorzy ekspertyzy rekomendują by zadania w zakresie koordynacji planowania i sprawozdawczości w zakresie zakupów a także przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w wybranym zakresie), które w warunkach wspólnej obsługi zakupów wykonywane będą przez Urząd Miejski zostały powierzone Biuru Rozwoju Gospodarczego i Promocji Miasta do którego zadań obecnie należy prowadzenie zadań wynikających z ustawy *Prawo zamówień publicznych* (§ 27 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku).

Stosownie do uwag zawartych w pierwszej części ekspertyzy oraz uwzględniając podmiotowy zakres wspólnej obsługi, rekomendowane zatrudnienie przy wykonywaniu zadań związanych z planowaniem i realizacją zakupów w jednostce obsługującej może zostać utrzymane na obecnym poziomie lub ewentualnie zwiększone – poziom zatrudnienia powinien zostać dostosowany do ilości procedur zakupowych jakie przejmie jednostka obsługująca.

W przypadku objęcia wspólną obsługą zaopatrzenia stołówek szkół i przedszkoli rekomenduje się powierzenie zadań związanych z dokonywaniem i rozliczaniem zakupów Zespołowi Obsługi do którego zadań należy obecnie obsługa administracyjno-gospodarcza Urzędu (§ 30 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku).

Zważywszy na opisane powyżej funkcje i zadania związane z obsługą zakupów, rekomenduje się następujący zakres zadań wspólnej obsługi zakupów:

- 1) koordynacja planowania i sprawozdawczości w zakresie zakupów, w tym planowania zamówień publicznych.
- 2) przygotowanie i prowadzenie na rzecz i w imieniu jednostek obsługiwanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro oraz zakupów o niższej wartości wskazanych przez jednostkę obsługującą na etapie planowania zakupów;
- 3) dokonywanie zakupów środków żywności na rzecz i w imieniu szkół i przedszkoli a także rozliczanie ich zużycia.



Koordinacja planowania i sprawozdawczości w zakresie zakupów

Przepis art. 13a ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* (obowiązujący od 28 lipca 2016 roku), wymaga by poszczególni zamawiający nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego sporządzili plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieścili je na stronie internetowej. Natomiast sam proces planowania zamówień publicznych nie został uregulowany w przepisach prawa, co oznacza, iż sposób jego zorganizowania i prowadzenia leży w gestii kierowników poszczególnych jednostek. W konsekwencji Gmina Miasto Leżajsk jest uprawniona do swobodnego uregulowania procesu planowania zamówień publicznych, w tym do wprowadzenia centralnego planowania zakupów. Wymagania wobec planowania zakupów przez jednostki organizacyjne Miasta mogą zostać ustalone przez Burmistrza Miasta, w oparciu o uprawnienia związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej na tzw. II poziomie (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*).

Autorzy niniejszej ekspertyzy rekomendują włączenie koordynacji planowania zakupów, (czyli planowania rzeczowo-finansowego) do zakresu wspólnej obsługi. Koordinacja planowania zakupów nie powinna naruszać uprawnień i obowiązków kierowników jednostek obsługiwanych, co oznacza, iż z przyjętych regulacji powinno jednoznacznie wynikać, iż plan zamówień publicznych o którym mowa w art. 13a ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz plan zakupów o którym mowa wyżej są ustalane przez poszczególnych kierowników zamawiających – kierowników jednostek obsługiwanych.

Regulacja sposobu i zasad koordynacji planowania i sprawozdawczości powinna, w opinii autorów ekspertyzy określać w szczególności podane niżej aspekty.

1. Sposób zgłaszania potrzeb dotyczących zakupów przez jednostki obsługiwane;
 - a) Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku opracowania i przekazania do Urzędu Miejskiego dokumentu według wzoru ustalonego przez Burmistrza Miasta określającego planowane zakupy niezależnie od tego czy dla danego zamawiającego przekraczają one wartość 30 tys. euro warunkującą stosowanie do udzielenia zamówienia ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Ze względów praktycznych przedmiotowy dokument może zostać sporządzony wg wzoru ustalonego w Urzędzie Miasta dla planu zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a ustawy *Prawo zamówień publicznych*, przy czym w przypadku zakupów, które na poziomie danego zamawiającego nie przekraczają kwoty 30 tys. euro można zastosować agregację np. na poziomie kategorii, grupy czy nawet klasy CPV. Dodatkowo, oprócz elementów koniecznych ze względu na przepis art. 13a ust. 2 *Prawa zamówień publicznych*, rekomenduje się rozważenie wprowadzenia do dokumentu planowania zakupów elementu treści pozwalającego na powiązanie z planem finansowym poprzez podanie klasyfikacji budżetowej (rozdziału i paragrafu) – dane te pozwolą na analizę zgodności planowanych zakupów z planem finansowym oraz identyfikację niekompletności planowania zakupów.
2. Moment i częstotliwość planowania;
 - a) W tym zakresie można przyjąć rozwiązania polegające na identyfikowaniu, zbieraniu i analizowaniu potrzeb zakupowych:



- wyłącznie po ustaleniu planów finansowych jednostek bez dokonywania aktualizacji w trakcie roku budżetowego lub z obowiązkiem dokonania aktualizacji np. każdorazowo w przypadku zwiększenia planu wydatków;
 - w okresie pomiędzy projektem uchwały budżetowej a momentem przyjęcia tej uchwały z dodatkowym obowiązkiem dokonania korekty – dostosowania do uchwały budżetowej, po ustaleniu planu finansowego na podstawie uchwały budżetowej. Analogicznie jak w pierwszym rozwiązaniu można nie dokonywać aktualizacji planów zakupów w trakcie roku budżetowego lub wymagać ich aktualizacji.
3. Rodzaj obowiązków jednostki obsługującej w zakresie koordynacji planowania;
- a) Rekomenduje się przyjęcie rozwiązania, w którym Urząd Miejski gromadzi materiały otrzymane od jednostek obsługiwanych oraz poddaje je analizie pod kątem: zgodności z planem finansowym, kompletności (w relacji do projektu planu finansowego lub planu finansowego) oraz zasadności objęcia wspólnym udzielaniem zamówień publicznych (w wybranej formule). Rekomenduje się włączenie do analizy otrzymanych materiałów Głównego Księgowego Jednostek – w zakresie związanym z kontrolą zgodności z planem finansowym jednostki. Wyniki analizy:
- powinny przede wszystkim służyć zaplanowaniu procedur udzielania zamówień publicznych oraz zakupów bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (w wybranej przez Miasto formule). Konsekwencją działań w tym zakresie powinny być informacje przekazane przez Burmistrza kierownikom jednostek obsługiwanych o zamówieniach publicznych jakie Urząd Miejski planuje przeprowadzić na rzecz jednostek obsługiwanych w danym roku budżetowym;
 - mogą dotyczyć niezgodności planu zakupów z planem finansowym (przekroczeń kwot ujętych w planie finansowym określonych z uwzględnieniem zaangażowania planu wynikającego z operacji dokonanych w latach minionych) lub niekompletności planu zakupów (brak zdefiniowania potrzeb dla znaczących kwot wydatków rzeczowych ujętych w planie). Konsekwencją powyższych ustaleń mogą być wnioski Burmistrza skierowane do kierowników jednostek obsługiwanych o dostosowanie planu zakupów do planu finansowego jednostki oraz żądania przekazania informacji przyczynach niekompletności planowania zakupów.
4. Zasady dotyczące sprawozdawczości w zakresie zakupów;
- a) Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku opracowania i przekazania przez jednostki obsługiwane do Urzędu Miejskiego dokumentu sprawozdania według wzoru ustalonego przez Burmistrza Miasta wykazującego samodzielnie dokonane zakupy. Ponieważ sprawozdania będą z zasady wykazywać zakupy o niewielkiej wartości można zastosować agregację danych np. na poziomie kategorii, grupy, czy nawet klasy CPV. Dodatkowo, analogicznie jak w planach zakupów, rekomenduje się rozważenie wprowadzenia do dokumentu sprawozdania elementu treści pozwalającego na powiązanie z danymi księgowymi dotyczącymi poprzez podanie klasyfikacji budżetowej (rozdziału i paragrafu). Rekomenduje się by sprawozdania jednostek podlegały weryfikacji przez Głównego Księgowego Jednostek – w zakresie zgodności z danymi ewidencji księgowej. Podstawowym celem sprawozdań powinno być usprawnienie planowania i realizacji zakupów w roku następnym, dodatkowo



sprawozdania będą stanowiły także formę następczej kontroli zgodności działalności jednostek z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy *o finansach publicznych*. Z powyższych względów w opinii autorów ekspertyzy wystarczające będzie jednorazowe przekazywanie sprawozdań – bezpośrednio po zakończeniu roku budżetowego.

Uwzględniając powyższe propozycje rekomenduje się następujący podział kompetencji między kierownika jednostki obsługującej i kierowników jednostek obsługiwanych:

- 1) uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki obsługującej:
 - a) obowiązek informowania kierowników jednostek obsługiwanych o kwotach wydatków wynikających z projektu budżetu i uchwały budżetowej celem identyfikacji i zgłoszenia potrzeb w zakresie zakupów;
 - b) obowiązek gromadzenia i analizy zgłoszonych potrzeb;
 - c) prawo występowania do kierowników jednostek obsługiwanych o dostosowanie planów zakupów do planów finansowych,
 - d) prawo występowania do kierowników jednostek obsługiwanych o wyjaśnienia i informacje dotyczące zaplanowanych zakupów (w tym przyczyn niekompletności planowania w relacji do planu finansowego);
 - e) obowiązek zawiadomienia jednostek obsługiwanych w określonym terminie o zamówieniach publicznych jakie jednostka obsługująca planuje przeprowadzić na rzecz jednostek obsługiwanych w danym roku budżetowym;
 - f) obowiązek gromadzenia i analizy sprawozdań o zakupach;
- 2) uprawnienia i obowiązki kierowników jednostek obsługiwanych:
 - a) obowiązek identyfikacji potrzeb jednostki w zakresie zakupów oraz ich zgłoszenia w określonym terminie i formie kierownikowi jednostki obsługującej (w tym obowiązek opracowania i przekazania planu o którym mowa w art. 13a ustawy *Prawo zamówień publicznych*);
 - b) obowiązek dostosowania planów zakupów do planu finansowego;
 - c) obowiązek udzielania wyjaśnień i informacji dotyczących zaplanowanych zakupów;
 - d) prawo otrzymania w określonym terminie informacji o zamówieniach publicznych jakie Urząd Miasta planuje przeprowadzić na rzecz jednostek obsługiwanych w danym roku budżetowym;
 - e) obowiązek sporządzenia i przekazania jednostce obsługującej w określonym terminie sprawozdania o zakupach dokonanych samodzielnie przez jednostkę.

Przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielanie zamówień publicznych

Zawieranie umów, których przedmiotem jest odpłatne nabycie towarów, usług i robót budowlanych przez samorządową jednostkę budżetową, należy do zakresu gospodarki finansowej w rozumieniu prawa finansów publicznych – stanowi zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne. Jak wskazano powyżej kompetencję w tym zakresie posiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych i stosownie do postanowień art. 10c ustawy *o samorządzie gminnym* nie traci jej wskutek wprowadzenia wspólnej obsługi.



Analogicznie, zasadą ogólną ustanowioną przez przepis art. 15 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* jest wyłączna kompetencja zamawiającego, tj. m.in. samorządowej jednostki budżetowej reprezentowanej przez jej kierownika – do przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Od powyższej zasady ustawa ustanawia wyjątki, które w warunkach wspólnej obsługi mogą być podstawą przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez jednostkę obsługującą na rzecz jednostek obsługiwanych. Przedmiotowe wyjątki obejmują podany niżej katalog.

1. Możliwość powierzenia własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej, tzw. pomocniczych działań zakupowych (art. 15 ust. 2-4 ustawy). Pomocnicze działania zakupowe mogą polegać na przygotowaniu i przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia oraz na innym wsparciu dla działań zakupowych w szczególności poprzez zapewnienie infrastruktury technicznej umożliwiającej zamawiającemu udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych lub doradztwo dotyczące przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia. Podmiot, któremu zostały powierzone pomocnicze działania zakupowe działa, jako pełnomocnik zamawiającego (w imieniu i na rzecz zamawiającego), co oznacza, iż nie jest uprawniony do zawarcia umowy z wybranym wykonawcą – kompetencję w tym zakresie posiada zamawiający (kierownik jednostki w której imieniu prowadzone jest postępowanie).
2. Możliwość ustanowienia centralnego zamawiającego jednostki samorządu terytorialnego (art. 15c ustawy). Centralnego zamawiającego jednostki samorządu może wskazać lub utworzyć jej organ stanowiący, który jest także zobowiązany do określenia zakresu działania centralnego zamawiającego, określenia zamawiających obowiązanych do nabywania określonych rodzajów zamówień od centralnego zamawiającego, udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego lub objętych dynamicznym systemem zakupów obsługiwanym przez centralnego zamawiającego a wreszcie określenia sposobu współdziałania z centralnym zamawiającym. Centralny zamawiający:
 - a) zawiera umowy z wykonawcami we własnym imieniu z przeznaczeniem dla zamawiających;
 - b) może działać w dwóch formułach – może nabywać dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających a następnie odsprzedawać je zamawiającym albo udzielać zamówień lub zawierać umowy ramowe, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających - w konsekwencji w przypadku powołania centralnego zamawiającego konieczne są co najmniej dwie umowy: umowa między centralnym zamawiającym a wybranym wykonawcą oraz umowa między zamawiającym a centralnym zamawiającym (odsprzedaż towarów i usług) lub umowa między zamawiającym a wybranym wykonawcą (umowa wykonawcza w stosunku do umowy ramowej);
 - c) ma obowiązek dokonywać zamówień, które zostały wskazane jako przedmiotowy zakres jego działania a zamawiający są obowiązani nabywać od niego dostawy lub usługi albo nabywać dostawy, usługi i roboty na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego;
 - d) ma obowiązek prowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia wyłącznie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.



3. Możliwość przeprowadzenia wspólnego przeprowadzenia postępowanie i udzielenia zamówienia przez co najmniej dwóch zamawiających którzy wyznaczają spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz (art. 16 ustawy). W przypadku jednostki samorządu terytorialnego, organ wykonawczy tej jednostki jest upoważniony do wyznaczenia spośród podległych jednostek organizacyjnych jednostki właściwej do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek (art. 16 ust. 4 ustawy).

Rozważając zakres zadań Urzędu Miejskiego (jednostki obsługującej) w zakresie dokonywania zakupów dla jednostek obsługiwanych w pierwszej kolejności należy określić rodzaj zakupów, jakie należy objąć wspólną obsługą.

Ze względu na cele wspólnej obsługi w omawianym zakresie, zakupami takimi mogą być przede wszystkim zakupy o szacowanej wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro, tj. postępowania prowadzone przy zastosowaniu przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Odnośnie zakupów, których wartość – dla poszczególnych zamawiających – nie przekracza ww. wartości a więc zakupów realizowanych bez zastosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* zasadnym jest natomiast przyjęcie elastycznego rozwiązania polegającego na prawie jednostki obsługującej wskazania, w oparciu o informacje uzyskane na etapie planowania, tych zakupów, które będą przez nią realizowane z pozostawieniem pozostałych zakupów w gestii poszczególnych jednostek.

Zważywszy na wskazane powyżej regulacje ustawy *Prawo zamówień publicznych*, przy realizowaniu przez jednostkę obsługującą zakupów dla jednostek obsługiwanych można przyjąć następujące rozwiązania:

- a) wykorzystanie instytucji wspólnego udzielania zamówień publicznych (w przypadku, gdy zamówienie jest udzielane na rzecz co najmniej dwóch jednostek) oraz instytucji powierzenia pomocniczych działań zakupowych (w przypadku gdy zamówienie jest udzielane wyłącznie na rzecz jednej jednostki);
- b) ustanowienie jednostki obsługującej centralnym zamawiającym na rzecz jednostek obsługiwanych w pewnym zakresie (np. dla zamówień dotyczących robót budowlanych) przy wykorzystaniu w pozostałym zakresie instytucji wspólnego udzielania zamówień publicznych oraz instytucji powierzenia pomocniczych działań zakupowych.

Zważywszy na opisane powyżej cechy działania centralnego zamawiającego, autorzy niniejszej ekspertyzy rekomendują wykorzystanie, przynajmniej we wstępnym okresie funkcjonowania wspólnej obsługi, rozwiązania wskazanego powyżej pod lit. a, tj. instytucji wspólnego udzielania zamówień publicznych oraz instytucji powierzenia pomocniczych działań zakupowych. Należy zauważyć, iż wyznaczenie centralnego zamawiającego jednostki samorządu terytorialnego nie jest ściśle związane z wprowadzeniem wspólnej obsługi a zatem może być dokonane także w czasie późniejszym. Co ważniejsze, odrębne ustanowienie centralnego zamawiającego pozwala na wskazanie, jako zamawiających obsługiwanych przez centralnego zamawiającego szerszego kręgu jednostek niż jednostki obsługiwane przez centrum usług wspólnych.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania wymaga zamieszczenia w porozumieniu między kierownikiem jednostki obsługującej a kierownikami jednostek obsługiwanych postanowień wyznaczających Urząd Miejski (jednostkę obsługującą) wspólnym zamawiającym, o którym



mowa w art. 16 ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz podmiotem, któremu będzie powierzane przygotowanie i prowadzenie zamówień na zasadach art. 15 ustawy.

Uwzględniając powyższe propozycje rekomenduje się następujący podział kompetencji między kierownika jednostki obsługującej i kierowników jednostek obsługiwanych w zakresie związanym z dokonywaniem zakupów:

- 1) uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki obsługującej:
 - prawo wskazania w określonym terminie (po zakończeniu planowania zakupów) tych zakupów o wartości nie przekraczającej 30 tys. euro, które będą w danym roku budżetowym realizowane przez jednostkę obsługującą dla jednostek obsługiwanych;
 - prawo ustalenia sposobu współdziałania jednostki obsługującej z jednostkami obsługiwanyymi przy przygotowaniu i prowadzeniu postępowań (w tym wzorów dokumentów);
 - obowiązek przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz i w imieniu jednostek obsługiwanych;
 - opracowanie i przekładanie do podpisu kierownikom jednostek obsługiwanych umów z wybranymi wykonawcami;
- 2) uprawnienia i obowiązki kierowników jednostek obsługiwanych:
 - obowiązek współdziałania z jednostką obsługującą przy przygotowaniu i prowadzeniu postępowań w sposób i w zakresie ustalonym przez kierownika jednostki obsługującej (obowiązek współdziałania może w szczególności dotyczyć przygotowania opisu przedmiotu zamówienia lub przedstawienia informacji potrzebnych do jego przygotowania, wyznaczenia pracowników jednostki, którzy będą uczestniczyć w komisji przetargowej);
 - obowiązek i prawo podpisywania umów z wykonawcami wybranymi w wyniku postępowań przeprowadzonych przez jednostkę obsługującą;
 - nadzorowanie poprawności realizacji zawartych umów oraz potwierdzanie ich prawidłowego wykonania (kontrola merytoryczna faktur i rachunków wykonawców).

Zaopatrzenie stołówek

Obszar związany z zaopatrzeniem stołówek jest szczególnym obszarem zakupów występującym w szkołach i przedszkolach planowanych do objęcia wspólną obsługą. W konsekwencji do obszaru tego mają zastosowanie opisane powyżej regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych.

W zakresie związanym z planowaniem i sprawozdawczością dotyczącą zakupów, autorzy ekspertyzy rekomendują zastosowanie w tym obszarze ogólnych zasad, jakie zostaną ustalone w warunkach wspólnej obsługi zakupów.

W obszarze związanym z dokonywaniem zakupów środków żywności, jak wskazano w raporcie z pierwszej części niniejszej ekspertyzy, dotychczasowy sposób zaopatrywania stołówek polegał na samodzielnym dokonywaniu zakupów (bez zastosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*) przez poszczególne jednostki na podstawie zamówień składanych u podmiotów zewnętrznych, które dostarczały zamówione przedmioty na miejsce (do jednostki).



Zgodnie z informacjami uzyskanymi w czasie opracowywania ekspertyzy, jednostki oświatowe oraz ZOEASiP nie prowadziły planowania, ewidencji lub sprawozdawczości dotyczących zakupów żywności pozwalających na określenie wielkości zakupów w ujęciu kodów wspólnego słownika zamówień publicznych (CPV), bowiem prowadzona przez intendentów ewidencja ilościowo-wartościowa środków żywności dokonywana była według grup asortymentowych (odmiennych od kodów CPV i odrębnie ustalanych przez jednostki). W konsekwencji nie jest możliwe określenie, czy zakupy te powinny być dokonywane z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Zważywszy na kwoty ujęte w planach finansowych jednostek oświatowych można przypuszczać, że większość lub wszystkie zakupy środków żywności mieszczą się w kategorii zakupów nie przekraczających równowartości 30 tys. euro (tj. 125.247 zł netto).

W przypadku powierzenia zakupów środków żywności jednostce obsługującej rekomenduje się by w ramach Urzędu Miejskiego zadania związane z dokonywaniem i rozliczaniem zakupów zostały przypisane Zespołowi Obsługi, do którego zadań należy aktualnie obsługa administracyjno-gospodarcza Urzędu (§ 30 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku).

Stosownie do uwag zawartych w pierwszej części ekspertyzy, rekomendowane zatrudnienie w jednostce obsługującej przy zaopatrywaniu stołówek wynosi 2-3 etatów.

Przy takim sposobie wykonywania zaopatrzenia możliwe jest utrzymanie sposobu realizacji zadań obecnie funkcjonującego w szkołach i przedszkolach, co oznacza, iż pracownicy Urzędu będą:

- 1) składać zamówienia u dostawców w imieniu i na rzecz poszczególnych jednostek oświatowych w porozumieniu z dyrektorami i właściwymi pracownikami szkół i przedszkoli;
- 2) prowadzić ilościowo-wartościowe kartoteki magazynowe dla poszczególnych asortymentów środków żywności;
- 3) dokonywać okresowych rozliczeń zużycia środków żywności (ilościowo-wartościowych) celem ujęcia w księgach rachunkowych kosztów zużycia materiałów.

Rekomenduje się by dokonywanie odbiorów dostaw oraz dokonywanie merytorycznej kontroli dokumentów zakupowych pozostało w gestii poszczególnych szkół i przedszkoli.

Alternatywnie możliwa jest modyfikacja zasad postępowania polegająca na zmianie sposobu ewidencjonowania w księgach rachunkowych kosztów zużycia środków żywności, tj. rezygnacja z ujmowania wartości zakupionych materiałów na koncie 310 (materiały w magazynie) i spisywanie ich w koszty w momencie zakupu. Taki sposób ewidencji znajduje uzasadnienie przede wszystkim w niewielkim poziomie zapasów materiałów, bowiem zgodnie z uzyskanymi informacjami zamówienia środków żywności dokonywane są co do zasady do bieżącego zużycia (w perspektywie kilku dni).

Przy takim sposobie ewidencji księgowej, wymagane będzie okresowe ustalanie stanu niezaużytych środków żywności (nie później niż na dzień bilansowy) celem dokonania korekty kosztów. Powyższe może pozwolić na ograniczenie dokumentów rozliczających zużycie tym niemniej, ze względu na potrzeby kontroli zużycia materiałów konieczne będzie utrzymanie ilościowo-wartościowej ewidencji przychodów, rozchodów i stanów materiałów.



Niezależnie od przyjętego rozwiązania, w warunkach wspólnej obsługi rekomendowane jest ustalenie jednolitego indeksu materiałowego (optymalnie powiązanego z kodami CPV) oraz zmiana sposobu prowadzenia ilościowo-wartościowej ewidencji przychodów, rozchodów i stanów materiałów – z papierowej na elektroniczną (np. w formacie arkusza kalkulacyjnego), co pozwoli na podstawowe operacje związane z agregowaniem i analizą danych.



Obsługa informatyczna

Zagadnienia wstępne

Obsługa informatyczna rozumiana jest na potrzeby niniejszej ekspertyzy jako zapewnienie bieżącego wsparcia użytkowników systemów i urządzeń informatycznych. Tak rozumiana obsługa informatyczna, co prawda nie jest wprost regulowana przepisami prawa jednak powinna zapewniać zgodność z licznymi przepisami prawa, wśród których należy zwłaszcza wymienić:

- 1) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r., *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1114 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r., *w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* (tj. Dz. U. z 2016, poz. 113);
- 2) ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r., *o ochronie danych osobowych* (tj. Dz. U. 2015, poz. 2135 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia w tym zwłaszcza rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r., *w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy służące do przetwarzania danych osobowych* (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

Dodatkowo, ze względu na przedmiot działalności jednostek planowanych do objęcia wspólną obsługą wymagane jest także zachowanie zgodności z przepisami zawierającymi szczególne regulacje w tym z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r., *o systemie informacji oświatowej* (tj. Dz. U. z 2015, poz. 45 z późn. zm.) oraz przepisami regulującymi wymagania wobec systemów informatycznych wykorzystywanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczące systemów wykorzystywanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, systemów wykorzystywanych do realizacji poszczególnych zadań).

W kontekście zapewnienia wspólnej obsługi informatycznej kwestią istotną jest odróżnienie zadań związanych z ustanawianiem systemu zarządzania od zadań związanych z realizacją ustanowionych zasad i procedur. Pierwsze z wymienionych zadań należą do kierownika jednostki (odnośnie danych osobowych – administratora danych) oraz ewentualnie także innych pracowników (administratora bezpieczeństwa informacji, pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych). Zadania wykonywane w zakresie ustanawiania systemu zarządzania obejmują przede wszystkim organizowanie wykonywania zadań, ustanawianie procedur (w tym zwłaszcza polityki bezpieczeństwa informacji i instrukcji zarządzania systemem informatycznym), powierzanie uprawnień, planowanie działalności, zarządzanie ryzykiem.

Zadania związane z realizacją ustanowionych zasad i procedur zarządzania bezpieczeństwem informacji wykonywane są m.in. przez służby informatyczne i mają zasadniczo charakter wykonawczy co nie wyklucza ustanawiania w tym zakresie dodatkowych zasad dotyczących kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu informatycznego a także pewnej swobody w doborze metod i środków realizacji celów zarządzania i ochrony danych w systemach teleinformatycznych.



Organizacja, zakres i sposób wykonywania wspólnej obsługi informatycznej

Wprowadzenie wspólnej obsługi informatycznej przyniesie w pierwszej kolejności korzyść w postaci zapewnienia wszystkim jednostkom objętym wspólną obsługą profesjonalnego administrowania siecią i systemami informatycznymi przy równoczesnej możliwości rezygnacji z usług zewnętrznych w tym zakresie. Z kolei w perspektywie średnio- i długoterminowej istotne znaczenie będzie miało zwiększenia funkcjonalności oraz bezpieczeństwa w systemach informatycznych możliwe do osiągnięcia wskutek standaryzacji parametrów sieci, systemów i sprzętu informatycznego.

Stosownie do uwag zamieszczonych w raporcie z realizacji pierwszej części niniejszej ekspertyzy, autorzy ekspertyzy rekomendują utworzenie w Urzędzie Miejskim komórki organizacyjnej, do której zadań należeć powinny zadania z zakresu obsługi informatycznej Urzędu i jednostek obsługiwanych, w miejsce obecnego samodzielnego stanowiska pracy ds. obsługi informatycznej Urzędu. Zważywszy na przyjęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu regulacje dotyczące wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz rekomendowaną wielkość zatrudnienia wynoszącą dwa etaty, komórka ta stanowiłaby biuro Urzędu Miejskiego (§ 19 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku).

Stosownie do uwag zawartych w pierwszej części ekspertyzy, rekomendowane zatrudnienie w jednostce obsługującej przy wykonywaniu zadań związanych z obsługą informatyczną wynosi 2 etaty.

Zważywszy na istotne kierunki zmian w zakresie informatyzacji jednostek miejskich, opisane powyżej funkcje i zadania związane z obsługą informatyczną oraz uwzględniając obecny zakres działania stanowiska pracy ds. obsługi informatycznej urzędu (§ 19 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku), rekomenduje się podany niżej zakres zadań wspólnej obsługi informatycznej.

1. Określanie kierunków informatyzacji jednostek objętych obsługą w tym dotyczących standardów i procedur zarządzania systemem informatycznym, w uzgodnieniu z kierownikami jednostek obsługiwanych;
 - Przedmiotowa kompetencja Urzędu Miejskiego pozwoli na standaryzację parametrów sieci, systemów i sprzętu informatycznego a poprzez to na zwiększenie funkcjonalności i bezpieczeństwa. Istotne zasady w zakresie zarządzania systemami informatycznymi dotyczą w szczególności: nadawania, zmiany i cofania uprawnień do pracy w systemach informatycznych (w tym dopuszczania do przetwarzania danych), ochrony antywirusowej oraz innych środków ochrony przed utratą danych lub naruszeniem ich integralności, zapewnienia ciągłości działania (w tym kopii zapasowych i przywracania działania systemów po incydentach), zasad zlecenia usług podmiotom zewnętrznym (w tym zasady typu *Service Level Agreement*).
2. Administrowanie sieciami i systemami teleinformatycznymi (w tym wdrażanie rozwiązań informatycznych) oraz monitorowanie ich bieżącego działania i wykorzystania;
 - Zadania w zakresie administrowania sieciami i systemami dotyczą sieci (konfiguracja i rekonfiguracja sieci, aktualizacja sprzętu sieciowego), oprogramowania (instalacja i usuwanie, konfiguracja, aktualizacja) oraz użytkowników (dodawanie i usuwanie użytkowników, nadawanie, modyfikacja i cofanie im uprawnień), a także stosowania profilaktyki antywirusowej, tworzenia i archiwizacji kopii zapasowych, wykrywania,



analizowania i eliminowania zagrożeń i nieprawidłowości w funkcjonowaniu sieci i systemów, nadzorowania działania wdrożonych zabezpieczeń.

3. Bieżąca obsługa techniczna sprzętu informatycznego i monitorowanie jego wykorzystania;
 - Zadania w tym zakresie obejmują przyjmowanie i obsługę zgłoszeń użytkowników w zakresie rozwiązywania bieżących problemów w funkcjonowaniu sprzętu informatycznego (oraz identyfikowanie sytuacji, w których konieczne jest zlecenie zewnętrzne) a także monitorowanie wykorzystywania sprzętu przez użytkowników (np. pod względem efektywności jego wykorzystania, przydatności).
4. Szkolenie pracowników w zakresie obsługi systemów teleinformatycznych.
5. Uczestniczenie w planowaniu i dokonywaniu zakupów towarów, usług i robót budowlanych dotyczących systemów informatycznych, sieci teleinformatycznych i sprzętu informatycznego a także kontrola merytoryczna realizacji umów przez wykonawców zewnętrznych.

Należy zauważyć, iż zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 10d ustawy o samorządzie gminnym Urząd Miejski, jako jednostka obsługująca będzie upoważniony do przetwarzania danych osobowych jednostek obsługiwanych. Powyższe, w opinii autorów ekspertyzy nie oznacza przekazania kierownikowi jednostki obsługującej kompetencji administratora danych osobowych, o którym mowa w art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych. Wydaje się, zatem że status jednostki obsługującej będzie w tym zakresie zbliżony do sytuacji podmiotu któremu administrator powierzył przetwarzanie danych na podstawie art. 31 ustawy, co w przede wszystkim wyraża się w tym, że jednostka obsługująca będzie uprawniona do przetwarzania danych osobowych jednostek obsługujących jedynie w zakresie i celu wynikającym z pełnionej na ich rzecz obsługi – danych przetwarzanych w celu realizacji zadań objętych wspólną obsługą. Zawyżywszy na powyższe:

- 1) wykonywanie zadań związanych z określaniem kierunków informatyzacji jednostek objętych obsługą powinno być dokonane w uzgodnieniu z kierownikami jednostek obsługiwanych;
- 2) administrowanie sieciami i systemami teleinformatycznymi innymi niż systemy Urzędu Miejskiego wykorzystywane do realizacji zadań wspólnej obsługi powinno zostać wyraźnie powierzone Urzędowi Miejskiemu przez poszczególnych kierowników jednostek obsługiwanych, ponieważ wykonywanie tych zadań związane jest dostępem do zgromadzonych w nich danych a zatem stanowi przetwarzanie danych;
- 3) decyzja o nadaniu bądź cofnięciu uprawnień dostępu do systemów teleinformatycznych innych niż systemy Urzędu Miejskiego wykorzystywane do realizacji zadań wspólnej obsługi, a także decyzja dotycząca zakresu uprawnień do pracy w tych systemach będzie należała do kierownika jednostki obsługiwanej a działania Urzędu Miejskiego będą miały w tym zakresie charakter wykonawczy (dodanie lub usunięcie użytkownika w systemie przez jego administratora).

Niezależnie od powyższych uwag, autorzy ekspertyzy rekomendują wprowadzenie w ramach wspólnej obsługi informatycznej podanych niżej narzędzi.

1. Domena z usługą katalogową typu *Active Directory* na możliwie najwyższym poziomie (Windows 2012 R2/2016). Zastosowanie domeny, wraz z wykorzystaniem systemu operacyjnego Windows 10, pozwoliło by na scentralizowane zarządzanie komputerami,



- kontami użytkowników i ich konfiguracją (w tym uprawnieniami), zasadami pracy w sieci. W warunkach działania domeny, rekomenduje się organizację sieci, w której w Urzędzie Miejskim znajdował by się serwer główny natomiast w każdej lokalizacji znajdowały by się serwery/komputery z zainstalowanym systemem Windows Serwer, które pełniły by rolę zabezpieczające w przypadku awarii połączenia z głównym serwerem w Urzędzie Miejskim;
2. Oprogramowanie typu TeamViewer, które umożliwiłoby by informatykom Urzędu Miejskiego zdalną obsługę wszystkich komputerów w sieci (w domenie i poza domeną);
 3. Ewentualnie dodatkowe oprogramowanie pozwalające na kontrolę (audyt) w systemie.



Załącznik nr 1. Materiały źródłowe wykorzystane w ekspertyzie

1. Dokumenty dotyczące zadań i organizacji wszystkich jednostek objętych ekspertyzą (tj. zarówno jednostek obsługujących jak i obsługiwanych), akty tworzące jednostki, statuty i regulaminy (jak również inne dokumenty określające zakres zadań oraz organizację wewnętrzną jednostek).
2. Plany finansowe za lata 2013-2015 (po zmianach, tj. według stanu na dzień 31 grudnia danego roku), oraz plany finansowe na rok 2016 (wg uchwały budżetowej i po zmianach wg stanu na dzień 30 kwietnia 2016 roku).
3. Wykaz rachunków wyodrębnionych w rozumieniu art. 223 ustawy *o finansach publicznych* wraz z uchwałą określającą dochody gromadzone na tych rachunkach.
4. Roczne sprawozdania budżetowe jednostek budżetowych o dochodach i wydatkach (Rb-28s, Rb-27s oraz Rb-34s) za lata 2013-2015.
5. Sprawozdania finansowe za lata 2013-2015.
6. Wydruki / zestawienia kont syntetycznych stosowanych w poszczególnych jednostkach ze wskazaniem zasad rozbudowy analitycznej i zasad ujmowania operacji (jeżeli jednostka miała w tym zakresie prawo wyboru).
7. Obowiązujące zasady (polityka) rachunkowości wszystkich jednostek wraz z informacją o wprowadzonych w niej zmianach począwszy od 2016 roku.
8. Zasady ujmowania kosztów na kontach zespołu 4.
9. Wszystkie procedury wewnętrzne (pisemne) dotyczące poszczególnych obszarów obsługowych dla wszystkich jednostek, w tym zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, procedury dotyczące środków trwałych i materiałów, gospodarki magazynowej, procedury prowadzenia inwentaryzacji, procedury dotyczące zamówień publicznych – także procedury dotyczące obszarów nie wymienionych w wykazie jeżeli występują w jednostce.
10. Upoważnienia oraz inne akty indywidualne dla kierowników jednostek uprawniające do wykonywania określonych kompetencji i/lub podejmowania decyzji w poszczególnych obszarach obsługowych.
11. Informacja na temat posiadanych przez Gminę Miasto Leżajsk aktów nadzoru, opinii prawnych, analiz, opracowań wewnętrznych i zewnętrznych dotyczących obszarów obsługowych i ich ewentualnej reorganizacji (w szczególności dotyczących postępowania z ZOEASiP w związku ze zmianą ustawy *o systemie oświaty* oraz centrum usług wspólnych).
12. Informacja o liczbie pracowników zatrudnionych przy wykonywaniu zadań obsługowych, tj. wskazanie dla poszczególnych jednostek liczby osób oraz etatów ogółem wykonujących zadania obsługowe, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 roku.
13. Kwestionariusze informujące o wydatkach ponoszonych na zadania obsługowe przez każdą badaną jednostkę organizacyjną Gminy Miasto Leżajsk.
14. Kwestionariusze informujące o wartościach uzgodnionych mierników charakteryzujących rozmiary działalności obsługowej przygotowanych oraz przekazanych przez kierowników analizowanych jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk.
15. Kwestionariusze wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z kierownictwem każdej badanej jednostki organizacyjnej Gminy Miasto Leżajsk, osobą odpowiadającą za obsługę



księgową i kadrową jednostki oraz pracownikiem zapewniającym obsługę informatyczną w jednostce.

16. Audyty oprogramowania przeprowadzone przez pracowników badanych jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Leżajsk, a także przedstawione przez nich informacje na temat systemów komputerowych, wykorzystywanego oprogramowania, sprzętu informatycznego oraz sieciach.
17. Raport z kwietnia 2016 roku zawierający wyniki audytu pn. „Efektywność zarządzania oświatą w Gminie Miasto Leżajsk w zakresie organizacji i finansowania” zrealizowanego na zlecenie Władz Miasta.
18. Część pierwsza ekspertyzy dotyczącej centrum usług wspólnych Gminy Miasto Leżajsk pn. „Ocena zasadności utworzenia centrum usług wspólnych”.
19. Inne posiadane przez Gminę Miasto Leżajsk informacje i materiały mające znaczenie dla przygotowywanej ekspertyzy.