



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Równy i szybki dostęp do dobrej jakości usług skoncentrowanych na osobie poprzez rozwój centrów usług społecznych

Działanie projektowe:

Przegląd aktów prawnych uwzględniających prawne i merytoryczne możliwości zwiększenia efektywności tworzenia i funkcjonowania centrów usług społecznych oraz realizację usług społecznych w społeczności lokalnej.

Zespół Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych:

Marcin Chrapek, Konrad Kosior, Małgorzata Szrajda



Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej



IPiSS
INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH



Spis treści

| | |
|--|-----------|
| I. Wstęp do analizy – złożenia graniczne..... | 2 |
| II. Wprowadzenie. | 3 |
| III. Centra Usług Społecznych | 8 |
| 1. CUS - utworzenie..... | 13 |
| 2. CUS a porozumienia międzygminne o zleceniu realizacji usług społecznych... .. | 20 |
| 3. CUS - statut | 22 |
| 4. CUS - struktura organizacyjna | 24 |
| 5. CUS – kadra: stanowiska, kwalifikacje, podstawy zatrudnienia. | 28 |
| 6. CUS a zatrudnianie specjalistów do świadczenia usług społecznych przewidzianych w programie usług społecznych..... | 37 |
| 7. CUS a program usług społecznych | 38 |
| 8. CUS a wykonawcy usług społecznych z programu usług społecznych..... | 46 |
| 9. CUS – koordynator usług społecznych a praca socjalna - indywidualne plany usług społecznych..... | 54 |
| 10. CUS a koordynacja usług społecznych; indywidualny plan usług społecznych a inne dedykowane plany wsparcia | 56 |
| 11. CUS a pozaustawowe „Centra Usług Społecznych” | 69 |
| 12. CUS a nadzór i kontrola wojewody..... | 73 |
| 13. CUS a VAT. | 87 |
| 14. CUS a współpraca międzysektorowa: działalność lecznicza – dodatkowe źródła finansowania. | 91 |
| Załącznik | 95 |





I. Wstęp do analizy – złożenia graniczne.

Niniejsze opracowanie odnosi się do działalności centrów usług społecznych, powołanych do życia ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 165, dalej również „ustawa o CUS”), jako jednostek świadczących usługi społeczne dedykowane konkretnym grupom odbiorców, jak i tych adresowanych do ogółu społeczeństwa.

Szczegółowy wykaz aktów prawnych będących podstawą przedmiotowej analizy, a także stanowiącym szeroko rozumiane tło prawne dla omawianej tematyki został zaprezentowany w załączniku. Opracowanie nie odnosi się jednak do treści wszystkich wskazanych ustaw i aktów wykonawczych, a jedynie wybranych, które w wyniku analizy zostały zidentyfikowane, jako mające znaczenie biorąc pod uwagę potencjalne obszary zmian prawnych.

Analizując wskazane akty prawne autorzy zwracają uwagę na konstrukcję poszczególnych norm, mogących zniechęcać do utworzenia jednostki organizacyjnej jaką jest centrum usług społecznych lub utrudniać jej efektywne funkcjonowanie. Przy ocenie możliwości i zasadności wprowadzenia zmian w przedmiotowych regulacjach należy mieć zawsze na uwadze, czy pożądaną przez środowisko zmiany np. doprecyzowujące, nie wpłyną w sposób negatywny na elastyczność stosowanych pojęć i narzędzi, jak również w sposób niepożądany wymuszają modyfikację pozytywnych działań podejmowanych przez istniejące już jednostki.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że kontekst oraz zakres niniejszego opracowania, w trakcie realizacji projektu może ulec modyfikacji ze względu na istniejące projekty aktów prawnych proponujących zmiany w przedmiotowej materii¹.

¹ Na stronach sejmowych dostępny jest prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk sejmowy nr 1237); na stronach Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny dostępny jest projekt o zmianie ustawy o





II. Wprowadzenie.

Centra Usług Społecznych zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, która weszła w życie 1 stycznia 2020 r.

Zgodnie z uzasadnieniem² do prezydenckiego projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, zasadniczym celem ustawy był rozwój i integracja systemu usług społecznych na poziomie lokalnym. Zgodnie z przyjętą koncepcją, centra usług społecznych miały być i są tworzone w celu zaspokajania przez gminę potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług. Dzięki działalności centrów, usługi społeczne miały stać się szerzej dostępne dla mieszkańców, a samorządy gminne miały trafniej i w sposób bardziej kompleksowy odpowiadać na rosnące i zmieniające się potrzeby osób, rodzin i społeczności lokalnych. W aspekcie systemowym centra usług społecznych miały stanowić instytucjonalny pomost pomiędzy wsparciem socjalnym organizowanym według zasady selektywności i adresowanym do osób i rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej (pomoc społeczna) oraz wsparciem społecznym o charakterze powszechnym z usługami oferowanymi wszystkim zainteresowanym mieszkańcom.

Przyjęty w uchwalonej ustawie kształt centrów usług społecznych został opracowany w taki sposób (zgodnie z uzasadnieniem), „by umożliwić świadczenie usług społecznych jako usług powszechnego dostępu, gdzie korzystanie ze wsparcia nie łączy się z nabyciem statusu klienta pomocy społecznej. Formuła centrów sprzyja zarazem prowadzeniu powszechnych programów usługowych w sposób nieprzeciwstawiający ich programom selektywnym. Przy wykorzystaniu formuły centrów usług społecznych wsparcie o charakterze powszechnym i selektywnym jest wzajemnie pozycjonowane w ten sposób, że wsparcie adresowane do najbardziej

realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów - UD294)

² Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk sejmowy nr 3040 Sejmu RP VIII kadencji)





potrzebujących staje się uzupełnieniem programów powszechnych. (...) Zamiast sytuowania działań o charakterze powszechnym w ramach selektywnej, ze swej istoty, instytucji pomocy społecznej, stworzony zostanie lokalny system usług społecznych koordynowany przez centrum, którego funkcjonalnym elementem będą usługi pomocy społecznej. Jednak to nie pomoc społeczna stanowić będzie o podstawowej misji i społecznym wizerunku centrum i całego lokalnego systemu usługowego. Utworzenie centrów usług społecznych stworzy optymalne warunki organizacyjne i formalno-prawne dla rozwoju usług społecznych jako ważnego rodzaju usług publicznych (użyteczności publicznej). Jednocześnie umożliwi kontynuowanie realizacji programów selektywnych, adresowanych do osób i rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, na dotychczasowych warunkach, z wykorzystaniem służb społecznych i zgromadzonego przez nie doświadczenia z zakresu pracy socjalnej”.

Jak wynika z powyższego misją centrów usług społecznych jest nie tylko integracja usług społecznych poprzez ich lepszą koordynację, lecz także faktyczne zwiększenie dostępności usług społecznych na poziomie lokalnym przez ograniczenie w organizacji ich świadczenia znaczenia zasady selektywności (adresowania wsparcia wyłącznie do osób i rodzin najbardziej potrzebujących) na rzecz zasady powszechności, czyli adresowania wsparcia do ogółu zainteresowanych mieszkańców jako członków społeczności lokalnych. Cel ten odzwierciedla nazwa nowych placówek: będą to centra usług społecznych, a nie centra usług socjalnych³. Należy przy tym zaznaczyć, że uruchomienie centrów w żaden sposób nie ograniczy skali i zakresu usług pomocy społecznej adresowanych do osób i rodzin gorzej sytuowanych i najbardziej potrzebujących. Projektodawca wyszedł natomiast z założenia, że zapotrzebowanie na usługi społeczne ma charakter powszechny i ich organizowanie nie może ograniczać się do zapewnienia dostępności tych usług klientom pomocy społecznej.

³ Fragment uzasadnienia zawiera w tej części odesłanie: Na wagę tego rozróżnienia wskazuje się w ekspertyzie: B. Szatur-Jaworska, M. Grewiński, *Dylematy definicyjne w kontekście wypracowania definicji prawnej usług społecznych na potrzeby powołania Centrów Usług Społecznych w Polsce*, opracowanie przygotowane dla Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2018.





Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych od samego początku budziła wiele sprzecznych odczuć i wątpliwości. Jako przykład można wskazać uwagi zgłaszane przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu:

„W świetle zmian organizacyjnych, które umożliwiają projektowane przepisy mogą nasuwać się wątpliwości. Dotyczą one m.in. tego czy nie zostanie naruszona spójność systemu pomagania oraz czy nie nastąpi zmniejszenie dostępności usług pomocy społecznej dla części odbiorców wrażliwych m.in. poprzez zwiększenie dystansu do instytucji pomocowych - chociażby w pojedynczych przypadkach. (...) W świetle faktu, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego oddolnie już podejmują inicjatywy określane jako centra usług społecznych w obowiązujących ramach prawnych, a jednocześnie projekt nie przewiduje poprawy warunków finansowych dla rozwoju usług społecznych problem może stanowić zainteresowanie kolejnych władz samorządowych tworzeniem centrum centrów usług społecznych według proponowanej formuły. Stąd też może warto byłoby w pierwszej kolejności rozważyć czy wprowadzenie proponowanego rozwiązania prawno-instytucjonalnego jest niezbędne.(...) Powstają m.in. pytania: 1) czy przy okazji utworzenia centrum na bazie ośrodka pomocy społecznej, który obecnie w powszechnym odbiorze jest identyfikowany jako miejsce uzyskiwania świadczeń oraz w przypadku delegowania realizacji niektórych zadań z ośrodka pomocy społecznej na nowo powstałą instytucję – centrum usług społecznych nie powstanie zamieszanie organizacyjne i kompetencyjne, 2) czy fakultatywność tworzenia centrów usług społecznych przy wykorzystaniu zróżnicowanych trybów nie stanowi zagrożenia dla spójności instytucjonalnej w ujęciu ogólnokrajowym, 3) czy w rezultacie zmian organizacyjnych nie nastąpią utrudnienia w dostępie do oferowanych świadczeń, 4) jak będzie kształtował się status pracowniczy pracowników socjalnych przechodzących do centrów usług społecznych, 5) jak w praktyce będzie przebiegała realizacja zadań przewidzianych jako obowiązkowe i dotyczących wsparcia socjalnego oraz zadań nieobowiązkowych związanych ze świadczeniem usług społecznych wykraczających poza sferę pomocy społecznej i adresowanych do szerszej grupy beneficjentów przez tą samą jednostkę powstałą z





przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych, w szczególności w sytuacji ograniczonych bądź żadnych możliwości wyasygnowania zwiększonych środków na zadania polityki społecznej(...)⁴.

Na większość powyższych pytań, odpowiedzi można doszukać się w obowiązującej ustawie, co jeszcze potwierdziła dodatkowo 6 letnia praktyka jej stosowania.

Bezsporne jest to, że zgodnie z ustawą o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, utworzenie centrum usług społecznych bazuje na jednostce organizacyjnej pomocy społecznej jaką jest ośrodek pomocy społecznej, a jedną z usług społecznych zgodnie z ustawą są działania z zakresu pomocy społecznej.

Jednak mówienie o centrach usług społecznych oraz świadczonych lub koordynowanych przez nie usługach społecznych przez pryzmat „reformy pomocy społecznej” wydaje się, w kontekście zarówno treści samej ustawy, jak również przez pryzmat powyżej przytoczonego uzasadnienia wskazującego cele i idee jakie przyświecały twórcom - projektodawcom tej regulacji, zbyt dużym skrótem myślowym bądź pewnym nieintencjonalnym spłyceniem potencjału tej regulacji i wprowadzonej do obrotu nowej jednostki jaką jest centrum usług społecznych.

Celem niniejszej analizy jest opisanie i identyfikacja przepisów, które potencjalnie mogłyby zniechęcać z różnych powodów (np. niejasność regulacji, nadmierowe w stosunku do celu wymagania, zbyt skomplikowanie, niedostosowanie do stanu faktycznego, standardowych możliwości lub potrzeb) gminy do tworzenia centrów usług społecznych, a także utrudniać istniejącym centrom usług społecznych funkcjonowanie i realizację zadań.

⁴ Ocena skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk sejmowy nr 3040 Sejmu VIII kadencji), Monika Korolewska specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 8 grudnia 2018 r.





Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych była dotychczas nowelizowana tylko raz i była to zmiana wynikająca z uchwalenia ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620).

Wskazanie ram prawnych działania centrów usług społecznych i przepisów, które wstępnie zidentyfikowano jako mogące stanowić barierę dla ogólnego rozwoju instytucji centrów pomocy społecznej, zostanie zweryfikowane na kolejnym etapie prac programowych.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą treścią tej ustawy usługi społeczne oznaczają działania z zakresu:

- 1) polityki prorodzinnej,
- 2) wspierania rodziny,
- 3) systemu pieczy zastępczej,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) promocji i ochrony zdrowia,
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 7) edukacji publicznej,
- 8) przeciwdziałania bezrobociu,
- 9) kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki,
- 11) pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 12) mieszkalnictwa,
- 13) ochrony środowiska,
- 14) reintegracji zawodowej i społecznej

- podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.

Na konieczność dokonania pewnych kierunkowych zmian w ustawie wskazano już w pierwszej Informacji dla Sejmu i Senatu RP o realizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych





w latach 2020-2022⁵. W części dotyczącej uwarunkowania realizacji zadań wskazano na trudności i bariery, które *de facto* mogą zostać uznane za czynniki zniechęcające do utworzenia lub funkcjonowania takiej jednostki. Wskazano m. in. na „niejasność niektórych przepisów szczegółowych, jak i ogólniejszych zasad, trudności i obciążenia biurokratyczne”. Jak wskazano „[z] jednej strony niedookreślenie sposobów przygotowania PUS [programów usług społecznych] i realizacji działań CUS pozwala na pewną swobodę i elastyczność, z drugiej strony może rodzić niejasność, utrudniającą działanie. Może też to prowadzić do nieprzejrzystości oferty CUS i sposobów korzystania z niej oraz rodzić mylne oczekiwania po stronie potencjalnych odbiorców działań. Dotyczy to przede wszystkim obecnej w ustawie zasady powszechności. Jedni zasadę tę interpretują jako powszechność informacji, inni zaś jako powszechny dostęp do korzystania z usług.”. Uwagi te dotyczą w głównej mierze ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Pojawiły się jednak w cytowanej informacji także uwagi dotyczące trudności w obszarze współpracy międzysektorowej czy nadmiernej biurokracji (a więc wykraczających poza ramy ww. ustawy).

⁵ Informacja dla Sejmu i Senatu RP o realizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych w latach 2020-2022 (druk sejmowy nr 3600 IX Sejmu RP IX kadencji)





III. Centra Usług Społecznych

Analiza przepisów prawa obejmujących charakter prawnoustrojowy samorządu terytorialnego i jego umiejscowienie w systemie władzy, a także relacja władzy centralnej i samorządu lokalnego ma istotne znaczenie w kontekście analizy działalności CUS, gdyż wyznacza ramy i warunki ingerencji ustawodawcy w zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe ma bezpośrednie przełożenie na możliwość sformułowania w ramach niniejszego projektu propozycji zmian legislacyjnych dotyczących CUS.

Punktem wyjścia w analizie przepisów dotyczących CUS jest określenie samodzielności samorządu terytorialnego, która podlega ochronie na gruncie prawa krajowego w randze konstytucyjnej i ustawowej, jak również na gruncie prawa międzynarodowego.

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego, który propaguje ideę samorządu lokalnego, jako głównego elementu demokracji jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (pierwotnie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), zwana dalej „Kartą”, przyjęta przez Radę Europy w 1985 r., a ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polskę w 1993 r. Zgodnie z art. 3 Karty samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Art. 4 Karty określa zakres działania samorządu lokalnego i statuuje zasadę subsydiarności (pomocniczości) określając, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne oraz mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone





przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

Istotne dla funkcjonowania CUS są przepisy Karty dotyczące samodzielności w organizowaniu struktur i tworzenia lokalnych jednostek administracyjnych, a także przepisy dotyczące kontroli działalności samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisem art. 6 Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Z kolei zgodnie z art. 8 Karty, wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych, z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.

Z powyższego wynika szeroka samodzielność jednostek samorządu terytorialnego zarówno w zakresie realizowanych zadań jak i dostosowywania struktury organizacyjnej oraz zakaz nadmiernej ingerencji władzy centralnej w działalność jednostek samorządu terytorialnego. Każda taka ingerencja musi być uzasadniona charakterem zadania oraz efektywnością i gospodarnością. Ponadto kontrola jednostek samorządu terytorialnego dokonywana przez władzę centralną w każdym przypadku musi mieć podstawę konstytucyjną albo ustawową i mieć na celu zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Karta dopuszcza kontrolę celowościową w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane. Istotne jest, że już na poziomie Karty





zastrzeżono sądową ochronę praw jednostek samorządu terytorialnego, tj. społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym (art. 11 Karty).

Karta ma charakter ogólny i zawiera podstawowy katalog zasad istotnych dla prawidłowego funkcjonowania samorządu lokalnego. Przepisy te stanowią kluczowy punkt odniesienia przy analizie możliwości ingerencji ustawodawczej w zakres działania i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, także w kontekście funkcjonowania CUS. Wymogiem wynikającym z przepisów Karty jest konieczność określenia dalszych zasad funkcjonowania, kompetencji i zadań samorządu terytorialnego w Konstytucji i ustawach, co ma miejsce na gruncie prawa polskiego.

Jedną z konstytucyjnych zasad prawnoustrojowych jest decentralizacja władzy publicznej, sprecyzowana w art. 15 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zgodnie z art. 16 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego sformułowane zostały w rozdziale VIII Konstytucji. W art. 163 określono domniemanie kompetencyjne samorządu terytorialnego, który wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Natomiast spośród jednostek samorządu terytorialnego to gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek (domniemanie kompetencyjne gminy).

Już na poziomie konstytucyjnym zostały rozróżnione zadania własne oraz zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone do realizacji samorządowi terytorialnemu. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a jeżeli



wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (zadania zlecone).

Normy konstytucyjne zostały doprecyzowane na poziomie ustawowym przede wszystkim w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) oraz ustawach analogicznych dla samorządu powiatu i samorządu województwa. Zgodnie z art. 2 tej ustawy gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów – domniemanie kompetencji gminy na poziomie ustawowym. Wśród zadań własnych gminy, wyszczególnionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, pod względem działalności CUS należy wskazać, że są to zadania obejmujące m.in. sprawy:

- 1) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 3) ochrony zdrowia;
- 4) edukacji publicznej;
- 5) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 6) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 7) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 8) polityki senioralnej.

Podkreślić przy tym należy, że katalog zadań własnych gminy określony w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter otwarty, zatem do zadań własnych gminy mogą również należeć zadania niewymienione w tym przepisie.

W ustawie o samorządzie gminnym znajdują się również regulacje dotyczące zlecania zadań z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 8 tej ustawy mogą



nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań, a spory wynikłe z realizacji tych zadań rozstrzygają sądy powszechne.

1. CUS - utworzenie

Ustawa o CUS umożliwia tworzenie CUS dla jednej gminy albo „wspólnego” CUS dla co najmniej dwóch gmin (art. 9 ust. 1 ustawy o CUS). W przypadku pierwszego z wariantów powstania CUS tworzy się go przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum (art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS). Ustawa przewiduje jednak wyjątek od tej zasady przewidziany dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców, gdzie umożliwiono utworzenie w mieście CUS jako nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tym mieście ośrodka pomocy społecznej. Z podobnym rozwiązaniem mamy do czynienia w przypadku powstania „wspólnego” CUS dla co najmniej dwóch gmin (zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o CUS). CUS tworzy się przez utworzenie w jednej z gmin nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej. Takie rozwiązanie tworzy stan prawny uniemożliwiający:

- 1) gminom i miastom o liczbie mieszkańców do 100 tys. mieszkańców tworzenie CUS jako odrębnej od OPS jednostki organizacyjnej;
- 2) gminom, które chcą utworzyć „wspólny” CUS dla co najmniej dwóch gmin (zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o CUS) utworzenia CUS przez przekształcenie istniejącego OPS w CUS.

Tak skonstruowane przepisy niewątpliwie ograniczają samodzielność gmin (poza miastami powyżej 100 tys. mieszkańców, którym pozostawiono swobodę w zakresie wyboru modelu powstania CUS) w kształtowaniu swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej. Należy zauważyć, że w praktyce mogą się znaleźć gminy i miasta o liczbie mieszkańców do 100 tys., które chciałyby utworzyć CUS jako nową





samodzielną jednostkę do realizacji usług społecznych, ale jednocześnie pozostawić OPS jako odrębną od CUS wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną do udzielania wsparcia (pieniężnego i niepieniężnego) osobom będącym w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są w stanie pokonać trudnej sytuacji życiowej, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Rozwiązanie to może być atrakcyjne w szczególności dla gmin, które zauważają potrzebę oddzielenia zadań o charakterze *stricte* pomocowym (zadania pomocy społecznej, w których dostępność do nich oparta jest o kryterium dochodowe i spełnianie dodatkowych warunków) od zadań dotyczących usług społecznych (m. in. zadań pomocy społecznej dotyczących usług społecznych, w których dostępność nie jest warunkowana kryterium dochodowym np. usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, świadczone także w ośrodkach wsparcia, czy pobyt i usługi do domu pomocy społecznej). Takie rozwiązanie może umożliwić gminom skupienie w jednej jednostce organizacyjnej (CUS) usług społecznych z wielu zakresów, które są adresowane do ogółu mieszkańców i pozostawienie zadań *stricte* pomocowych w OPS, adresowanych do wybranych mieszkańców wymagających szerszych specjalistycznych działań, opartych o weryfikację dochodową i pogłębiony rodzinny wywiad środowiskowy. Utworzenie dwóch odrębnych jednostek organizacyjnych może być co prawda rozwiązaniem droższym niż powołanie jednej jednostki z przekształcenia OPS w CUS (przy czym zauważyć należy, że także przekształcenie OPS w CUS powoduje, co do zasady, większe koszty związane z koniecznością chociażby wypłaty wynagrodzenia dodatkowym osobom zatrudnionym na obligatoryjnych dla CUS stanowiskach), ale należy zauważyć, że utworzenie CUS jest zadaniem własnym gminy o charakterze fakultatywnym i w tym zakresie ta jednostka powinna mieć pełną swobodę w zakresie rozwiązania organizacyjnego, jakie przyjmie u siebie.

Z kolei, jeżeli chodzi o utworzenie „wspólnego” CUS dla co najmniej dwóch gmin (zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o CUS), z uwagi na kwestie finansowe (niższe koszty) atrakcyjniejsze dla gmin może być utworzenie CUS przez przekształcenie istniejącego w jednej gminie OPS w CUS i zawarcie porozumienia administracyjno-prawnego z inną gminą o zleceniu prowadzenia dla niej CUS.



Biorąc pod uwagę występujące różnorodne uwarunkowania lokalne występujące w konkretnej gminie, w tym m. in. aktualna struktura społeczna mieszkańców (czy będą to głównie osoby starsze, czy może rodziny z małymi dziećmi), zasoby finansowe, zasoby kadrowe, skala problemów społecznych występujących w gminie (np. rozproszona zabudowa i brak komunikacji miejskiej, duże bezrobocie) - kwestie organizacyjne dotyczące powstawania CUS z przekształcenia OPS w CUS albo powstania CUS jako odrębnej od OPS jednostki organizacyjnej, powinny być pozostawione do samodzielnej decyzji gminy.

Wydaje się, że w obu ww. przypadkach, dla części gmin obowiązujące w ustawie sztywne rozwiązania w zakresie tworzenia przez gminy CUS, mogą stanowić przeszkodę, która jeżeli nie uniemożliwia, to na pewno część gmin może zniechęcać do utworzenia CUS, z uwagi na brak sposobności dostosowania wewnętrznej organizacji do jej potrzeb i możliwości.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o CUS, utworzenie i prowadzenie centrum należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym, co dodatkowo powinno mieć znaczenie dla pozostawiania większej swobody gminom w zakresie tworzenia CUS.

W przypadku części gmin istniejąca struktura organizacyjna jednostek gminnych może być utrwalona w świadomości mieszkańców i optymalna pod względem ekonomicznym i organizacyjnym, a gmina chciałaby utworzenia CUS jedynie jako jednostki odrębnej, która realizowałaby zadania wynikające z uchwalanych w gminie programów usług społecznych oraz wykonywała pozostałe zadania CUS (m. in. prowadzenie rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych; opracowywanie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych; podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z różnymi podmiotami). Ustawa o CUS nie daje jednak gminom możliwości działania CUS w takiej formule.



Istotnym jest również to, jak już powyżej wskazano, że samodzielność organizacyjna gminy w kształtowaniu swojej struktury organizacyjnej jest chroniona przez konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wywodzoną z art. 16 i art. 165 Konstytucji). W związku z tym w przypadku zadań własnych gminy (tym bardziej fakultatywnych) gminom powinna zostać pozostawiona jak największa możliwa swoboda i elastyczność w zakresie ustalenia jej struktury organizacyjnej i funkcjonujących w gminie jednostek organizacyjnych.

Podobne wątpliwości mogą budzić (w kontekście nadmiernej ingerencji w samodzielność organizacyjną gmin) przepisy regulujące warunki jakie gmina musi spełnić w przypadku utworzenia wspólnego CUS dla co najmniej dwóch gmin. Centrum takie tworzy się przez utworzenie w jednej z gmin nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej, przy czym zgodnie z art. 10 pkt 2 ustawy o CUS warunkiem utworzenia takiego typu CUS jest zawarcie porozumienia, na podstawie którego gmina przekazuje do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum, wybrane usługi społeczne z co najmniej trzech zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS. Biorąc pod uwagę ww. rozwiązania w przypadku utworzenia wspólnego CUS, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o CUS, mamy do czynienia *de facto* z powstaniem CUS prowadzonego przez jedną gminę i zlecaniem realizacji zadania (w drodze porozumienia administracyjno-prawnego) prowadzenia CUS dla innej gminy oraz zlecenia zadania realizacji określonych usług społecznych (z trzech zakresów). Pewną blokadą utrudniającą powstawanie tego typu CUS mogą być sztywne warunki dotyczące konieczności przekazania do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum, wybranych usług społecznych z co najmniej trzech zakresów. Samo zlecenie do realizacji trzech rodzajów usług społecznych np. z jednego wybranego zakresu nie stanowiłoby, co do zasady, pewnie większego problemu dla gmin, ale już przekazanie do realizacji usług z trzech różnych zakresów może być w przypadku części gmin problematyczne. Jest to więc rozwiązanie, które może stanowić barierę utrudniająca podpisywanie porozumienia o utworzeniu z inną gminą wspólnego CUS.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że ww. rozwiązanie dotyczące powstania CUS dla co najmniej dwóch gmin są zbieżne z rozwiązaniami przewidzianymi wprost w art. 74





ustawy o samorządzie gminnym, gdzie gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. W ustawie o CUS mamy do czynienia *de facto* z sumą kilku porozumień, o których mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, tj. porozumieniem o przekazaniu do realizacji gminie zadania prowadzenia CUS oraz porozumieniem o przekazaniu do realizacji określonych usług społecznych z co najmniej trzech zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy nie mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją nadmiarową, która w znikomym stopniu różni się od rozwiązań przewidzianych w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących zawierania przez gminy porozumień międzygminnych. Z kolei pewne drobne różnice w użytych w ustawie o CUS sformułowaniach, mogą prowadzić do mylnych wniosków sugerujących, że w ustawie o CUS zawierane jest jakieś specjalne, innego rodzaju porozumienie niż to, o którym mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572), co może również prowadzić do utrudnień interpretacyjnych skutkujących obawami w zakresie zawierania porozumień o wspólnym utworzeniu przez gminy CUS.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest ingerencja ustawodawcy w swobodę zawieranych porozumień międzygminnych. W art. 11 ustawy o CUS zostały wskazane elementy jakie mają być zawarte w porozumieniu, o którym mowa w art. 10 pkt 2 ustawy o CUS, tj. określenie gminy, która zobowiązuje się do utworzenia centrum; określenie usług społecznych przekazywanych do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum; zasady współfinansowania kosztów utworzenia i funkcjonowania centrum oraz realizacji przez centrum określonych usług społecznych; okres, na jaki zawarto porozumienie; szczegółowe zasady sporządzania i przekazywania gminie sprawozdania z działalności centrum za poprzedni rok kalendarzowy; szczegółowe zasady przekazywania gminie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz przeprowadzania konsultacji diagnozy ze wspólnotą samorządową. Ponadto w ustawie wskazano, że porozumienie, o którym mowa w art. 10 pkt 2 ustawy o CUS, może określać sposób kontroli nad realizacją usług społecznych przekazanych do





realizacji centrum. Rozwiązania te poprzez rozbudowanie elementów koniecznych porozumienia prowadzą do ograniczenia swobody gmin w zakresie kształtowania treści porozumienia w sposób, jaki odpowiada to stronom porozumienia. Osłabienie w ustawie o CUS pewnej swobody czy „elastyczności” jaką gminy mają przy ustalaniu treści zawieranych porozumień administracyjno-prawnych na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 47 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego może również zniechęcać gminy do zawierania porozumień międzygminnych o prowadzeniu CUS i realizowaniu usług społecznych.

Rozwiązanie przewidziane w art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o CUS, budzi jeszcze inne wątpliwości prawne. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku utworzenia CUS dla co najmniej dwóch gmin centrum tworzy się przez utworzenie w jednej z gmin nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej. Z kolei w przypadku utworzenia CUS przez jedną gminę, która liczy do 100 tys. mieszkańców, gmina może utworzyć CUS jedynie przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum (art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS). Natomiast zgodnie z art. 10 pkt 2 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o CUS warunkiem utworzenia centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 (dla co najmniej dwóch gmin) jest zawarcie porozumienia, którego elementem koniecznym jest m.in. wskazanie okresu, na jaki zawarto porozumienie. W przypadku powstania tego typu „wspólnego” CUS, w wyniku zawarcia porozumienia zawartego na okres np. roku, pojawia się pytanie, z jakim CUS będziemy mieli do czynienia i które przepisy do niego będą stosowane, jeżeli dobiegnie do końca okres zawartego na podstawie art. 10 pkt 2 i art. 11 ustawy o CUS porozumienia (o utworzeniu wspólnego CUS) i gminy nie zawrą kolejnego porozumienia o zleceniu prowadzenia CUS i zleceniu określonych usług społecznych. Będzie to CUS realizujący zadania dla jednej gminy i działający odrębnie od OPS w tej gminie. Czy taki CUS, który nie powstał w wyniku przekształcenia OPS w CUS prowadzony już jedynie dla jednej gminy (w gminie o liczbie mieszkańców poniżej 100 tys.) może nadal działać legalnie, skoro ustawa wymaga dla gmin do 100 tys. mieszkańców funkcjonowania CUS nie jako jednostki odrębnej od OPS, ale jako jednostki powstałej z przekształcenia OPS w CUS?



Kolejnym ograniczeniem jakie wprowadzone zostało w ustawie, które może stanowić dla części gmin utrudnienie w powstawaniu CUS jest warunek (w przypadku CUS powstałego z przekształcenia OPS w CUS - art. 10 pkt 1 ustawy o CUS) przekazania do realizacji CUS wszystkich zadań, w tym usług społecznych, realizowanych dotychczas przez ośrodek pomocy społecznej oraz wybranych i nierealizowanych przez ośrodek pomocy społecznej do dnia utworzenia centrum usług społecznych, z co najmniej dwóch zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 (tj. innych niż usługi pomocy społecznej i usług z dwóch innych zakresów niż dotychczas OPS realizował). O ile pierwszy z warunków „przekazanie do realizacji centrum wszystkich zadań, w tym usług społecznych, realizowanych dotychczas przez ośrodek pomocy społecznej” jest zrozumiałe skoro CUS ma powstać z przekształcenia OPS, o tyle konieczność przekazania do CUS usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS może stanowić dla części gmin ograniczenie, które może utrudniać powstawanie nowych CUS. Może się to wydawać szczególnie trudne w przypadku OPS-ów, które realizowały szereg usług z różnych zakresów. Co ciekawe ustawa nie stawia żadnego warunku w zakresie ilości usług z określonych zakresów jakie muszą być w CUS realizowane (może to być po jednej usłudze z określonego zakresu).

Próba skupiania w jednej jednostce organizacyjnej gminy jak największej ilości usług społecznych realizowanych w gminie wydaje się być rozwiązaniem zrozumiałym (rozwiązanie korzystne dla mieszkańców i ekonomiczne uzasadnione) niemniej jednak dla części gmin takie rozwiązania może się okazać trudne do wdrożenia na samym początku funkcjonowania CUS i w ten sposób utrudniać powstawanie nowych CUS.

Rozwiązanie to może również stanowić utrudnienie przy podpisywaniu porozumień międzygminnych dotyczących powstawania wspólnych CUS.

W przypadku CUS powstałego dla co najmniej dwóch gmin, istniejący warunek przekazania do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum, wybranych usług społecznych z co najmniej trzech zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o



CUS wydaje się, że może stanowić dla części gmin przeszkodę - barierę do powstawania tego typu wspólnych CUS.

2. CUS a porozumienia międzygminne o zleceniu realizacji usług społecznych

Zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek partycypacji w kosztach realizacji powierzonego zadania. Możliwość zawierania porozumień międzygminnych (tj. umowy o charakterze publicznoprawnym) stanowi gwarancję samodzielności gmin w zakresie współdziałania, przy wykonywaniu zadań publicznych, gdy jedna gmina godzi się na realizację zadania publicznego dla innej gminy. Zawarcie porozumienia pomiędzy gminami stanowi dobrowolny wyraz współpracy gmin przy realizacji zadań publicznych.

Kwestia zawierania porozumień międzygminnych dotyczących możliwości realizowania usług społecznych przez CUS dla innych gmin niż te, które je utworzyły, uregulowana została w ustawie o CUS w art. 15. W przepisie tym wskazana została możliwość realizowania usług społecznych na rzecz gminy innej niż będącej stroną porozumienia, o którym mowa w art. 10 pkt 2 ustawy o CUS (CUS powstały dla co najmniej dwóch gmin). Warunkiem realizowania usług społecznych na rzecz gminy innej niż będącej stroną porozumienia, o którym mowa w art. 10 pkt 2 ustawy o CUS, jest uprzednie zawarcie przez gminę porozumienia z gminą, która utworzyła centrum. Ustawa odsyła w tym przypadku do odpowiedniego stosowania do tego porozumienia art. 11 ustawy (tj. do elementów porozumienia w przypadku wspólnego utworzenia CUS przez co najmniej dwie gminy).

Należy zwrócić uwagę, że przepisy te regulują jedynie kwestie możliwości zawierania porozumień międzygminnych w zakresie zlecenia realizowania usług społecznych na rzecz gminy innej niż będąca stroną porozumienia, w wyniku którego powstał





wspólny CUS, dla co najmniej dwóch gmin. Jednocześnie w ustawie brakuje regulacji w zakresie możliwości zawierania porozumień i realizowania usług społecznych na zlecenie gminy, przez gminy które prowadzą CUS w wyniku przekształcenia OPS w CUS, jak również przez gminy, które utworzyły CUS jako odrębną od OPS jednostkę organizacyjną (miasta powyżej 100 tys. mieszkańców). Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa wprost daje taką możliwość jedynie w przypadku jednego typu CUS (z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o CUS), można wyciągnąć wniosek (*a contrario*), że w przypadku gmin, które prowadzą CUS na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy o CUS, nie ma możliwości zawierania tego typu porozumień. W analizie tego zagadnienia nie pomaga również odesłanie w ustawie do odpowiedniego stosowania do tego konkretnego porozumienia, art. 11 ustawy (tj. do elementów porozumienia w przypadku wspólnego utworzenia CUS przez co najmniej dwie gminy).

Problem ten, rzutujący na ograniczenie możliwości zawierania porozumień, może dotyczyć planowanych przez gminy porozumień w sytuacji, w której CUS już w danej gminie działa i nie jest to CUS utworzony dla co najmniej dwóch gmin. Może to stanowić utrudnienie np. do zawierania naturalnych porozumień gmin z „wianuszka” dużych aglomeracji miejskich, gdzie CUS działający w dużym mieście (odrębnie od OPS) nie będzie mógł realizować na tej podstawie usług społecznych dla mieszkańców z innych gmin.

Jeszcze inny problem pojawi się, gdy określone zadania dotychczas od lat były przekazywane do realizacji na podstawie porozumienia danej gminie i były wykonywane w tej gminie przez OPS, który ma być przekształcony w CUS (co uniemożliwi dalszą realizację określonych zadań dla innej gminy przez CUS powstały w wyniku przekształcenia z OPS).

Analizując treść ustawy i uzasadnienia do projektu ustawy trudno znaleźć *ratio legis* dla takiego ograniczenia możliwości zawierania porozumień dotyczących realizowania usług społecznych dla innych gmin przez CUS prowadzone przez gminy na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy o CUS.





Rozwiązanie zawarte w ustawie o CUS prowadzi do sytuacji, w której w sposób nieuzasadniony ograniczona jest samodzielność gmin w podejmowaniu decyzji dotyczących sposobu realizacji zadań własnych, w tym współpracy z innymi gminami. Ponadto możemy mieć w tym przypadku do czynienia z naruszeniem prawa do samodzielnego działania, ograniczenia elastyczności w organizowaniu wspólnych usług, co w niektórych przypadkach może prowadzić do zmniejszenia efektywności realizacji określonych zadań. W konsekwencji ograniczenie to może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności i samorządności jednostek samorządu terytorialnego.

3. CUS - statut

Zgodnie z art. 12 ustawy o CUS rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum oraz szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały.

Przepis ten nawiązuje do treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.). Zgodnie z pierwszym z ww. przepisów do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. W celu ujednoczenia w skali kraju formy organizacyjno-prawnej centrów usług społecznych, ustawodawca w art. 8 ust. 2 ustawy o CUS zdecydował się na wskazanie w przepisach ustawy wprost formy organizacyjno-prawnej dla tworzonych przez gminy CUS. Wskazanie jako właściwej dla CUS formy organizacyjno-prawnej jednostki budżetowej wydaje się uzasadnione z uwagi na fakt, że w takiej też formule działa większość jednostek organizacyjnych gminy (szkoły, przedszkola, urzędy gminy, jednostki organizacyjne pomocy społecznej), w tym przede wszystkim ośrodki pomocy społecznej (z których w większości przypadków w wyniku przekształcenia powstają CUS). Tak skonstruowane przepisy ustawy jednoznacznie rozstrzygają, że gminy nie mogą





utworzyć CUS w formule samorządowego zakładu budżetowego czy spółki gminnej. Należy jednak zauważyć, że w przypadku realizacji przez gminy zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być one wykonywane, zgodnie z art. 14 ustawy o finansach publicznych, przez zakłady budżetowe. W praktyce ta forma organizacyjno-prawna najczęściej wybierana jest przy wykonywaniu przez gminy zadań z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej przez Centra Integracji Społecznej, które często funkcjonują jako samorządowe zakłady budżetowe. W przypadku jednostek organizacyjnych pomocy społecznej ta forma organizacyjna nie przyjęła się w praktyce.

W przypadku jednostek budżetowych art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że działają one na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (statut również nadaje rada gminy w drodze uchwały). Jak wynika z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w statucie powinny być uregulowane najistotniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem jednostki. O ile nie budzi wątpliwości, że wymieniony w art. 12 ustawy o CUS rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum należy do istotnych elementów związanych z funkcjonowaniem jednostki (określa przedmiot działalności CUS), to zawarcie w nim kwestii szczegółowej organizacji CUS wydaje się wykraczać poza elementy określone w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego kwestie dotyczące szczegółowej organizacji jednostek regulowane są nie przez statuty, ale przez regulaminy organizacyjne jednostek, które są nadawane w drodze zarządzenia przez dyrektorów jednostek organizacyjnych. Regulaminy organizacyjne określające m. in. szczegółową wewnętrzną strukturę organizacyjną jednostek funkcjonują w jednostkach pomocy społecznej (w ośrodkach pomocy społecznej, ośrodkach wsparcia, powiatowych centrach pomocy rodzinie, domach pomocy społecznej), jak również w innych publicznych jednostkach (np. gminnych ośrodkach sportu i rekreacji, żłobkach), są nadawane przez kierownika jednostki i zatwierdzane przez wójta (burmistrza, prezydenta). Powierzenie w art. 12 ustawy o CUS radzie gminy określenia w statucie szczegółowej organizacji centrum wydaje się rozwiązaniem





nadmiernie ingerującym w kwestie dotyczące materii zarządzania wewnętrznego jednostką budżetową, przez co ogranicza w pewnym stopniu samodzielność zarządczą kierownika CUS (który odpowiada zgodnie z ustawą o finansach publicznych m.in. za całość gospodarki finansowej tej jednostki). Rozwiązanie to pośrednio wkracza również w sferę kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta), który będąc kierownikiem urzędu gminy (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy zatwierdzanie wprowadzanych przez kierowników jednostek organizacyjnych regulaminów w kierowanych przez nich jednostkach organizacyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę rozwiązanie zawarte w art. 12 ustawy o CUS dotyczące konieczności przyjmowania przez gminę w statucie szczegółowej organizacji CUS może budzić wątpliwości w zakresie zgodności tego rozwiązania z ww. przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych oraz praktyką organizacji i funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych w Polsce.

4. CUS - struktura organizacyjna

Ustawa o CUS dość szczegółowo reguluje strukturę organizacyjną CUS (art. 23 tej ustawy). I tak w strukturze organizacyjnej CUS wyodrębnia się, w szczególności: stanowisko dyrektora centrum; zespół do spraw organizowania usług społecznych; zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej - w przypadku centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o CUS; stanowisko organizatora społeczności lokalnej. Tak ułożona struktura odzwierciedla podstawowe zadania, jakie zostały nałożone na CUS i w największym stopniu jest uzasadniona w przypadku centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o CUS. Obligatoryjne wyodrębnienie zespołu do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w tak utworzonym CUS, ma uzasadnienie nie tylko praktyczne, ale i prawne (ze względu na m. in. szczególne tryby postępowania w sprawie świadczeń, zakres danych osobowych, jakie są przetwarzane, standardy zatrudnienia, dotacje z budżetu państwa do wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej). Zgodnie z art. 23 ust. 5 ustawy o CUS w CUS mogą zostać wyodrębnione zespoły lub stanowiska inne niż określone w art. 23 ust. 1, jeżeli





potrzeba ich wyodrębnienia wyniku z uwarunkowań lokalnych lub rodzaju usług społecznych lub innych zadań realizowanych przez centrum. Rozwiązanie to zapewnia pewną swobodę gminie dostosowywania struktury wewnętrznej do występujących w gminie uwarunkowań lokalnych oraz zakresu usług, które zostaną powierzone CUS.

Jednakże już art. 23 ust. 2 ustawy o CUS regulujący skład osobowy obowiązkowych zespołów w CUS wydaje się być zbyt mało elastyczny i w nadmiernym stopniu ogranicza niepotrzebnie gminę/CUS w działaniu. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS w skład zespołu do spraw organizowania usług społecznych wchodzi organizator usług społecznych oraz koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych w liczbie dostosowanej do potrzeb wynikających z uwarunkowań lokalnych. Z przepisu tego wynika, że w zespole tym mogą być zatrudnione osoby jedynie na stanowisku organizatora usług społecznych oraz koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych. Ustawa tworzy *de facto* zamknięty katalog stanowisk pracy, jakie mogą zostać utworzone wewnątrz zespołu do spraw organizowania usług społecznych. Rozwiązanie to jest zbyt mało elastyczne i nie daje możliwości dyrektorowi CUS zatrudniania w zespole osób na innych stanowiskach pracy, które mogłyby wspomóc pracę zespołu do spraw organizowania usług społecznych. Z takim zamkniętym katalogiem nie mamy do czynienia już w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS, gdzie zostało wskazane, że w skład zespołu do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej wchodzi: organizator pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej. W tym przypadku ustawodawca posłużył się katalogiem otwartym, w którym wymienił jedynie przykładowo kilka stanowisk, wskazując je opisowo (organizator pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną) oraz otworzył ten katalog na innych specjalistów realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej. Wydaje się, że tak rygorystyczne podejście do regulacji zespołu do spraw organizowania usług społecznych nadmiernie ogranicza gminy/dyrektora CUS w działaniu, przez co w praktyce może tworzyć bariery utrudniające efektywne realizowanie zadań przez CUS.





Problem ten został zauważony przez autorów dwóch projektów nowelizacji ustawy o CUS tj. w:

- 1) przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk 1237);
- 2) przygotowanym przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekcie ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (numer wpisu w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD 294).

W obu tych projektach zmiany obejmują „poluzowanie” zbyt rygorystycznych przepisów dotyczących stanowisk pracy w zespole do spraw organizowania usług społecznych, a w przypadku projektu ministerstwa dodatkowo doprecyzowano kwestię pracowników zatrudnionych w wyodrębnionym w CUS stanowisku organizatora społeczności lokalnej.

Kolejnym elementem ograniczającym elastyczność gmin w kształtowaniu struktury wewnętrznej CUS jest art. 23 ust. 6 ustawy o CUS, zgodnie z którym w strukturze organizacyjnej centrum nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy.

Przepis ten, choć nie wskazano tego wprost w uzasadnieniu, miał na celu funkcjonalne oddzielenie od CUS usług społecznych, które realizowane są w formie zinstytucjonalizowanej - całodobowej, o czym świadczy powołanie się przez projektodawców ustawy na dwa przykłady jednostek zapewniających całodobowy pobyt, tj. domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jednakże w przypadku tych dwóch rodzajów jednostek organizacyjnych ich samodzielność organizacyjna i brak możliwości łącznia z innymi jednostkami wynika wprost z obowiązujących przepisów - w przypadku domów pomocy społecznej przepisów ustawy pomocy społecznej m. in. art. 111a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.) oraz z przepisów rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.





U. z 2025 r. poz. 51). W przypadku placówek opiekuńczo-wychowawczych, które nawiasem mówiąc, są co do zasady zadaniem powiatu, a nie gminy, odrębność organizacyjna wynika z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy z zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 395).

Zakaz funkcjonowania w strukturach CUS jednostek zapewniających pobyt całodobowy może dla części gmin stanowić problem, który *de facto* może części z nich, uniemożliwić utworzenie CUS (w wyniku przekształcenia OPS w CUS). W przypadku wielu OPS w kraju, w ramach ich struktury organizacyjnej (jako jednostki wewnętrzne) funkcjonują ośrodki wsparcia z miejscami całodobowego okresowego pobytu, które mogą być uznane za „jednostki zapewniające pobyt całodobowy”. Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych (udzielające całodobowego tymczasowego schronienia), które również może funkcjonować w ramach struktury organizacyjnej OPS. Co prawda art. 111a ust. 1 pkt 1a ustawy o pomocy społecznej umożliwia gminie połączenie CUS z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, niemniej biorąc pod uwagę treść art. 23 ust. 6 ustawy o CUS, w którym obowiązuje bezwzględna norma zakazująca funkcjonowania w strukturze organizacyjnej centrum jednostki zapewniające pobyt całodobowy, możemy mieć w tym przypadku do czynienia z kolizją tych dwóch norm. Interpretacji przepisów nie ułatwia, brak definicji legalnej „jednostki zapewniającej pobyt całodobowy”.

W ramach OPS funkcjonują też często mieszkania treningowe i wspomagane, które wobec braku ww. definicji legalnej „jednostki zapewniającej pobyt całodobowy” mogą zostać zakwalifikowane do jednostek zapewniających całodobowy pobyt (choć nie zostaną zakwalifikowane jako jednostki zapewniające całodobową opiekę), które nie mogą funkcjonować w strukturze organizacyjnej CUS. Wątpliwości w zakresie możliwości funkcjonowania mieszkań treningowych i wspomaganych w ramach CUS może dodatkowo pogłębiać treść § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i





wspomaganych (Dz. U. poz. 2354), zgodnie z którym w mieszkaniu treningowym lub wspomagany świadczy się usługi bytowe w postaci miejsca całodobowego pobytu.

Funkcjonowanie ww. jednostek w strukturach OPS jest rozwiązaniem stosowanym przede wszystkim ze względów ekonomicznych, funkcjonalnych i organizacyjnych. W przypadku OPS, w których strukturze tego typu formy pomocy funkcjonują, zawarty w art. 23 ust. 6 ustawy o CUS zakaz stanowi rzeczywistą przeszkodę, która w sposób istotny utrudnia gminom utworzenie CUS w wyniku przekształcenia OPS w CUS.

Również w tym przypadku problem ten został zauważony przez autorów dwóch ww. projektów nowelizacji ustawy o CUS. W obu tych projektach zaproponowano wykreślenie z art. 23 ustawy o CUS ust. 6, zgodnie z którym w strukturze organizacyjnej centrum nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy.

5. CUS – kadra: stanowiska, kwalifikacje, podstawy zatrudnienia.

Z utworzeniem przez gminę CUS wiąże z się szereg standardów, które muszą być przez tą jednostkę spełnione. Poza omówioną wcześniej wymaganą formą organizacyjno-prawną, strukturą wewnętrzną, dochodzi konieczność zatrudnienia pracowników na określonych stanowiskach pracy. Ponadto w ustawie zostały szczegółowo uregulowane szczególne wymagania, jakie muszą spełniać pracownicy zatrudnieni na tych stanowiskach.

Stanowiska pracy, jakie zostały w ustawie uregulowane, dotyczą:

- 1) dyrektora centrum (art. 25 ust. 2 ustawy o CUS);
- 2) organizatora usług społecznych (art. 28 ustawy o CUS);
- 3) koordynatora indywidualnych planów usług społecznych (art. 30 ustawy o CUS);
- 4) organizatora pomocy społecznej (art. 31 ustawy o CUS);
- 5) organizatora społeczności lokalnej (art. 33 ustawy o CUS).





5.1. Ogólne kwalifikacje kadry CUS

Określone w ustawie wymagania są bardzo rozbudowane i szczegółowe, obejmują w różnych konfiguracjach w zależności od stanowiska: konieczność posiadania wyższego wykształcenia; posiadania kilkuletniego doświadczenia zawodowego, w tym na stanowiskach kierowniczych (na określonych stanowiskach i w podmiotach prowadzących określoną działalność); ukończenia określonych specjalizacji/studiów podyplomowych/uzyskania określonego tytułu; spełniania wymogu przewidzianego do wykonywania określonego zawodu (pracownika socjalnego - art. 30 pkt 1 ustawy o CUS); ukończenia wskazanych szkoleń; spełniania warunku niekaralności za określone kategorie przestępstw.

Należy podkreślić, że poza warunkami określonymi w ustawie o CUS do wszystkich nowych stanowisk pracy wynikających z tej regulacji zastosowanie mają warunki zatrudnienia określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 25 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.), a w przypadku organizatora pomocy społecznej, koordynatora indywidualnych planów usług społecznych i organizatora społeczności lokalnej zastosowanie mają pośrednio również wymogi określone w przepisach ustawy o pomocy społecznej.

Wymogi formalne przewidziane w ustawie o CUS jakie muszą spełnić osoby zatrudnione na ww. stanowiskach pracy, są rozbudowane i dość wysokie (szczególnie w przypadku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych oraz organizatora społeczności lokalnej).

W przypadku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych jednym z wymogów, który może budzić wątpliwości, jest konieczność spełniania wymogów przewidzianych do wykonywania zawodu pracownika socjalnego (które są uregulowane w przepisach o pomocy społecznej). Biorąc pod uwagę różne zakresy zadań, jakie wykonują koordynator indywidualnych planów usług społecznych oraz pracownik socjalny, inny zakres kompetencji, spełnianie wymogów przewidzianych





dla pracowników socjalnych przez koordynatorów może budzić wątpliwości w zakresie, w jakim wymóg ten może być uznany za zbyt rygorystyczny i nieadekwatny do zadań, jakie koordynatorzy wykonują. Należy zwrócić uwagę, że koordynatorzy mają zajmować się szeroko pojętymi usługami społecznymi z różnych zakresów, a nie zadaniami związanymi z pomocą społeczną i pracą socjalną skierowaną na wsparcie tzw. trudnego klienta.

Ponadto wymagane na stanowisku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych 2-letnie doświadczenie w świadczeniu pracy socjalnej (czyli *de facto* w wykonywaniu zawodu pracownika socjalnego) również może budzić wątpliwości. Wydaje się, że biorąc pod uwagę dość szeroki zakres usług społecznych, jakimi ma się zajmować koordynator, ustawodawca powinien wskazać szerszy zakres obszarów doświadczenia zawodowego, jakie powinno być brane pod uwagę przy określaniu wymaganego doświadczenia zawodowego do zatrudnienia na tym stanowisku.

Zgodnie z ustawą o CUS do zadań koordynatora indywidualnych planów usług społecznych należy, w szczególności:

- 1) przeprowadzanie rozpoznania indywidualnych potrzeb osoby zainteresowanej skorzystaniem z usług społecznych określonych w programie usług społecznych;
- 2) opracowywanie indywidualnych planów usług społecznych i ich aktualizacji;
- 3) monitorowanie realizacji indywidualnych planów usług społecznych;
- 4) koordynowanie usług społecznych udzielanych w ramach indywidualnych planów usług społecznych;
- 5) przeprowadzanie z osobami objętymi indywidualnymi planami usług społecznych rozmów podsumowujących realizację tych planów.

Do zadań pracownika socjalnego należy z kolei, zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności:

- 1) praca socjalna;
- 2) przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych;





- 3) dokonywanie analizy, diagnozy i oceny zjawisk indywidualnych i społecznych, a także formułowanie opinii w zakresie zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń;
- 4) udzielanie informacji, wskazówek, porad i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, rodzinom, grupom i społecznościom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną ich trudnej sytuacji lub zaspokajać niezbędne potrzeby życiowe;
- 5) pomoc w uzyskaniu dla osób lub rodzin będących w trudnej sytuacji życiowej specjalistycznego poradnictwa, terapii lub innych form pomocy w zakresie możliwości rozwiązywania problemów przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe;
- 6) udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej;
- 7) pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych;
- 8) współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania problemów oraz skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie konsekwencji ubóstwa;
- 9) inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin;
- 10) współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia;
- 11) inicjowanie lub współuczestniczenie w działaniach profilaktycznych nakierowanych na zapobieganie lub łagodzenie problemów społecznych.

Katalog zadań pracownika socjalnego różni się znacznie od zadań koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, jest bardziej rozbudowany i stawiający większy akcent na wsparcie osób/rodzin borykających się z problemami lub będących w sytuacji kryzysowej (w tym żyjących w ubóstwie). Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy wymóg spełniania warunków przewidzianych dla pracownika socjalnego, w przypadku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych





wraz z 2-letnim doświadczeniem w świadczeniu pracy socjalnej, jest adekwatny i faktycznie niezbędny na tym stanowisku pracy.

Należy zauważyć, że każdy pojedynczy wymóg, jaki określono w ustawie o CUS, w zakresie wskazanych stanowisk pracy, może przełożyć się na barierę związaną z potencjalnym brakiem pracowników spełniających ten wymóg w konkretnej gminie/konkretnym CUS.

Zagadnienie to jest ważne również w kontekście występujących coraz częściej w Polsce problemów gmin związanych ze spełnianiem, wymaganych przez ustawę o pomocy społecznej, standardów zatrudnienia pracowników socjalnych w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku jego przekształcenia - w centrum usług społecznych (art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej). Powiązanie wymogów koordynatora indywidualnych planów usług społecznych z wymogami do zatrudnienia na stanowisku pracownika socjalnego, przy występujących niedoborach kadrowych pracowników socjalnych, w naturalny sposób prowadzi do konkurowania pomiędzy podmiotami o pracowników socjalnych.

Wydaje się, że przewidziane w ustawie o CUS wymogi do zatrudnienia na stanowisku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych powinny zostać oddzielone od wymogów przewidzianych do zatrudnienia na stanowisku pracownika socjalnego, co niewątpliwie mogłoby ułatwić kompletowanie kadry nowo tworzonych CUS, oraz ułatwiłoby funkcjonowanie istniejących CUS (biorąc pod uwagę występujące problemy kadrowe związane z naturalną rotacją pracowników CUS). Rozwiązanie to przyczyniłoby się również do usunięcia niepożądanego sytuacji związanej z konkurowaniem wewnątrz gminy oraz pomiędzy gminami o tych samych pracowników przez CUS i OPS.



5.2. szkolenia kadry CUS

Kolejnym problemem, który może stanowić pewną barierę ograniczającą ilość powstających CUS-ów są trudności w pozyskaniu pracowników, którzy ukończyli wymagane przez ustawę o CUS szkolenia.

Specjalistyczne szkolenia, jakie zostały uregulowane w ustawie o CUS dotyczą:

- 1) zarządzania i organizacji usług społecznych (wymagane na stanowisku dyrektora CUS i organizatora usług społecznych);
- 2) opracowywania i realizacji indywidualnych planów usług społecznych (wymagane na stanowisku koordynatora indywidualnych planów usług społecznych);
- 3) organizacji społeczności lokalnej (wymagane na stanowisku organizatora społeczności lokalnej).

Obowiązek ukończenia odpowiednich szkoleń wprowadzony ustawą o CUS obowiązuje zgodnie z minimum programowym i wymogami ustalonymi na podstawie wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie szkoleń dla pracowników centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 664). Z uwagi na ograniczoną ilość osób, które te szkolenia dotychczas odbyły, w wielu częściach kraju występują przeszkody w znalezieniu pracowników spełniających ten wymóg. Problem ten wynika z czynnika obiektywnego, jakim jest krótki okres funkcjonowania szkoleń (ramy programowe obowiązują od ok. połowy 2020 r.), zbyt małej liczby dostępnych miejsc na szkoleniach oraz małej ilości szkoleń organizowanych przez regionalne ośrodki polityki społecznej, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o CUS.

Również funkcjonujące CUS miewają trudności z pozyskaniem pracowników spełniających warunek dotyczący odbycia określonych w ustawie szkoleń w przypadku, gdy dotychczasowy pracownik, który odbył wymagane szkolenie odszedł z CUS do innej pracy, przeszedł na emeryturę albo przebywa na długotrwałym zwolnieniu.



Należy podkreślić, że z końcem 2022 r. przestał obowiązywać przepis przejściowy, zgodnie z którym w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy:

- 1) dyrektorem centrum usług społecznych może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 4 ustawy o CUS;
- 2) organizatorem usług społecznych może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 28 pkt 3 ustawy o CUS;
- 3) koordynatorem indywidualnych planów usług społecznych może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 30 pkt 3 ustawy o CUS;
- 4) organizatorem społeczności lokalnej może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 33 pkt 3 ustawy o CUS.

Wskazane w tym przepisie wymogi umożliwiały przez dwa lata, od dnia wejścia w życie ustawy o CUS, powstawanie CUS bez konieczności spełniania przez kadre CUS wymogu odbycia ww. szkoleń.

Biorąc pod uwagę występujące problemy z pozyskaniem przez gminy osób spełniających wymóg odbycia określonych w ustawie o CUS szkoleń, należy rozważyć wprowadzenie rozwiązania „luzującego” czasowo wymóg dotyczący odbycia określonych w ustawie szkoleń. Problem ten został zauważony przez autorów dwóch projektów nowelizacji ustawy o CUS, tj. w:

- 1) przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk 1237);
- 2) przygotowanym przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej projekcie ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (numer wpisu w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD 294).

Jednakże w obu tych projektach zdecydowano się na „poluzowanie” wymogów poprzez wprowadzenie stałego rozwiązania do ustawy o CUS, co nie wydaje się być rozwiązaniem dobrym pod względem systemowym. Przy wprowadzeniu tego typu zmniejszenia wymogów, rozwiązaniem właściwszym wydaje się wprowadzenie





przejściowej konstrukcji, np. na kilka lat, do czasu nasycenia rynku odpowiednią ilością osób, które ukończą wymagane ustawą szkolenia. Tylko takie rozwiązanie nie stworzy potencjalnie ryzyka osłabienia kompetencji kadry CUS.

5.3. dyrektor CUS

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o CUS dyrektor centrum jest powoływany i odwoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, która utworzyła centrum.

Rozwiązanie, w którym osoba kierująca gminną jednostką organizacyjną jest zatrudniana na podstawie powołania, a nie umowy o pracę, stanowi co do zasady wyjątek od standardowych rozwiązań przewidzianych w ustawie o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie umowy o pracę. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych przepisy ustawy mają zastosowanie do pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy przewidziana jest w ustawie dla zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu, skarbnika województwa (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych). Z kolei zgodnie z art. 68 Kodeksu pracy stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania, w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych odsyła w sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy). W związku z tym powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy z dyrektorem/kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy może wystąpić również wtedy, gdy odrębne przepisy ustawy będą tak stanowiły. Takie rozwiązanie, poza ustawą o CUS, przewidziane jest również w innych ustawach np. dotyczących dyrektora gminnej instytucji kultury, którego powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) na czas





określony - art. 15 ust.1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz, 87, z późn. zm.). Jednakże dominującą formą zatrudnienia w przypadku osób kierujących jednostkami organizacyjnymi samorządowymi jest umowa o pracę, na co decydujący wpływ mają przepisy o pracownikach samorządowych. Należy zaznaczyć ponadto, że taka forma zatrudnienia (umowa o pracę) jest stosowana w przypadku dyrektorów/kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (np. kierowników/dyrektorów OPS, domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia, środowiskowych domów samopomocy). Nie bez znaczenia jest również to, że zatrudnienie na podstawie umowy o pracę stanowi formę zatrudnienia dużo korzystniejszą dla pracownika niż powołanie (m. in. w zakresie stabilności zatrudnienia, okresów wypowiedzenia stosunku pracy, ochrony przed zwolnieniem). Zastosowanie w ustawie o CUS powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem CUS, wydaje się nie mieć uzasadnienia (w załączonym do projektu ustawy o CUS uzasadnieniu nie zostały opisane powody wprowadzenia tego rozwiązania). Ponadto rozwiązanie to w sytuacji, w której CUS może powstać z przekształcenia OPS powoduje mniej korzystne rozwiązanie dla kierowników/dyrektorów przekształcanych OPS, w których byli zatrudnieni dotychczas na podstawie umowy o pracę. W sytuacji takiego przekształcenia, zatrudnienie na podstawie umowy o pracę zastępowane jest, mniej korzystnym dla nich, powołaniem. W przypadku części kierowników/dyrektorów OPS sytuacja ta może powodować naturalną niechęć w prowadzeniu działań w gminie zmierzających do przekształcenia OPS w CUS, z uwagi na potencjalne pogorszenie własnej podstawy do zatrudnienia, za względu na jej mniejszą stabilność.

Przepis art. 25 ust. 1 ustawy o CUS jest jak najbardziej zgodny z prawem i możliwy do dalszego utrzymania w ustawie, jednak należy mieć na uwadze dominujące w innych gminnych jednostkach organizacyjnych rozwiązanie systemowe (przewidziane w ustawie o pracownikach samorządowych) - zatrudniania kierowników gminnych jednostek na podstawie umowy o pracę. Nie bez znaczenia jest również oddziaływanie obowiązujących rozwiązań przewidzianych w ustawie o CUS na



pogarszanie sytuacji „pracowniczej” dyrektorów CUS, które powstały/powstaną w następstwie przekształcenia OPS w CUS.

6. CUS a zatrudnianie specjalistów do świadczenia usług społecznych przewidzianych w programie usług społecznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o CUS usługi społeczne oznaczają działalność z zakresu: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji zawodowej i społecznej, podejmowane przez gminy w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Natomiast art. 2 ust. 2 ustawy o CUS wskazuje przykładowe wyliczenia ustaw, na podstawie których usługi te są podejmowane. Art. 2 w ust. 3 ustawy o CUS wskazuje natomiast, że usługi społeczne są świadczone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, jeżeli wymogi w tym zakresie wynikają z przepisów odrębnych. Teoretycznie CUS w ramach programów usług społecznych może podejmować różne usługi wskazane zakresowo w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS. Ich realizacja może przewidywać samodzielne wykonanie tych usług przez CUS, zlecenie realizacji tych zadań przez gminę, np. w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, z późn. zm.) lub poprzez zakup tych usług z wykorzystaniem lub nie, trybów przewidzianych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.).

Zatrudnianiu przez CUS bezpośrednio różnego rodzaju specjalistów do świadczenia usług społecznych ze wskazanych powyżej zakresów przyjętych w programie usług społecznych nie stoi na przeszkodzie jak się wydaje ani ustawa o pracownikach samorządowych ani wydane na jej podstawie rozporządzenie z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r.



poz. 1638). Zakres zawodów wskazanych w tym rozporządzeniu jest bardzo szeroki. Podobnie np. ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1730) nie determinuje podmiotu zatrudniającego wskazanych w niej specjalistów (zgodnie z art. 13 ust. 3 tej ustawy zawód medyczny można wykonywać na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, wolontariatu w zakładzie leczniczym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2026 r. poz. 156), jak również poza tym zakładem, lub jako przedsiębiorca będący podmiotem leczniczym w rozumieniu ww. ustawy lub niebędący podmiotem leczniczym). Możliwe jest na podstawie obowiązujących przepisów zatrudnianie przez gminę osób wykonujących zawód medyczny, w jednostkach organizacyjnych nie będących podmiotami leczniczymi w ramach wykonywania usług, które nie stanowią świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (jako przykład można wskazać zatrudnianie pielęgniarek w domach pomocy społecznej).

Może zdarzyć się jednak, że przy tworzeniu programu usług społecznych, okaże się, że do jakiegoś świadczenia/jakiejś usługi niezbędne będzie zatrudnienie określonego rodzaju specjalisty (osoby wykonującej konkretny zawód i posiadającej określone prawem kwalifikacje), którego nie przewidziano w powyżej wskazanym akcie wykonawczym. Spowoduje to brak możliwości zatrudnienia takiej osoby na podstawie umowy o pracę przez CUS. Można rozważyć, czy taka sytuacja może mieć miejsce i czy w związku z tym zasadnym będzie rozważenie modyfikacji/zmiany przepisów, umożliwiających CUS, w ramach realizacji programów usług społecznych, zatrudnianie (bez konieczności zlecenia zadań lub zakupu usług) specjalistów wykonujących zawody niewskazane w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

7. CUS a program usług społecznych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o CUS rada gminy może przyjąć, w drodze uchwały program usług społecznych, określający usługi społeczne wynikające z potrzeb





wspólnoty samorządowej, w zakresie wskazanym w ustawie, tj. określonym w art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

Na wstępie należy jednak zauważyć, biorąc pod uwagę dynamikę zachodzących w prawie zmian dotyczących uprawnień jednostek samorządu terytorialnego – tu gmin – do podejmowania działań, należałoby rozważyć, po ponad 6 latach obowiązywania ustawy zmianę lub rozszerzenie zakresu działań, w którym mieściłyby się usługi społeczne. Jako jeden z obszarów takich działań można by wskazać działania na rzecz wsparcia asymilacji/integracji cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn, nie zawsze zależnych od siebie, znaleźli się na terytorium Polski i którzy chcieliby na tym terytorium (konkretnie na terenie danej gminy) pozostać na stałe. W tym miejscu należy zauważyć, że pewne możliwe do podjęcia przez gminy, fakultatywne działania na rzecz cudzoziemców zostały wprowadzone ustawą z dnia 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 203). Zgodnie z treścią wprowadzonych do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 223, z późn. zm.) zmian dotyczących możliwości udzielenia pomocy beneficjentom ochrony czasowej - art. 112 ust. 8-10 - jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, mogą zapewnić pomoc beneficjentom ochrony czasowej. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku.

Odnosząc się jednak wprost do kwestii programu usług społecznych, należy stwierdzić, że z art. 4 ust. 1 ustawy o CUS wynika fakultatywne upoważnienie ustawowe dla rady gminy do przyjęcia uchwały w sprawie ustanowienia programu usług społecznych, który będzie stanowił po uchwaleniu akt prawa miejscowego (art. 4 ust. 2 ustawy o CUS). W procesie przygotowywania programu usług społecznych gmina obowiązana jest brać pod uwagę diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum (art. 5 ust.





2 ustawy o CUS). Rozwiązania dotyczące programu usług społecznych zostały w ustawie uregulowane w sposób, który daje gminom dużą swobodę do dostosowania jego treści do występujących w gminie potrzeb oraz potencjału (w tym przede wszystkim możliwości finansowych, jakie gmina posiada). Swoboda ta dotyczy po pierwsze pozostawienia gminie wyboru czy ustanowi program, a po drugie pozostawiania szerokiej elastyczności w zakresie określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego programu usług społecznych. Zgodnie z ustawą program może być skierowany do osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców i zawierać m. in. określenie usług społecznych oferowanych w programie; warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie; wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne; sposób dokumentowania spełniania warunków, określonych w programie, oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, które wynikają z programu.

Rozwiązanie to daje ogromne możliwości gminom do samodzielnego kształtowania na swoim terenie katalogu usług społecznych skierowanych do mieszkańców, które mogą być elastycznie zmieniane wraz ze zmieniającymi się potrzebami mieszkańców.

Zawarte w ustawie rozwiązania dotyczące programu usług społecznych, są na tyle elastyczne, że umożliwiają gminom również wdrożenie na swoim terenie usług społecznych nieprzewidzianych w innych aktach normatywnych (aczkolwiek w określonych przez ustawę ramach), a wynikających np. z przyjętych w gminie do realizacji programów wojewódzkich, resortowych, rządowych czy europejskich. Gmina przystępując do realizacji tego typu różnych programów (w drodze porozumienia/umowy) uzyskuje dofinansowanie do realizacji programu lub w niektórych przypadkach pełne finansowanie realizacji zadań wynikających z danego programu. Nie pozostaje to bez znaczenia dla możliwości pozyskania dodatkowego, zewnętrznego źródła finansowania świadczonych usług, wraz z możliwością częściowego (choć to nie zawsze) sfinansowania działania funkcjonowania CUS jako realizatora usług w ramach programu (np. jeśli program przewiduje środki na





obsługę). Ustawa o CUS poprzez szerokie otwarcie zakresu podmiotowego i przedmiotowego programu usług społecznych daje możliwość wdrożenia na terenie gminy (jako prawa obowiązującego na jej terenie – akt prawa miejscowego) usług społecznych, które nie wynikają z obowiązujących przepisów, a wynikają z przyjętych przez gminę do realizacji programów. Rozwiązanie to umożliwi wdrożenie w gminie w ramach programów usług społecznych przyjętych w gminie programów jak np. resortowego programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” czy programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością”. Realizacja usług w ramach ustanowionych programów rządowych lub resortowych ma tę zaletę, że umożliwi korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania (poza budżetem gminnym). Wadą jest jednak niestałość i niepewność co do ciągłości wsparcia finansowego działań ustanowionych w programie rządowym lub resortowym.

Należy zwrócić także uwagę, że w przypadku części programów przyjmowanych przez gminy mogą mieć one charakter wsparcia gmin w realizacji konkretnych wynikających z określonych przepisów zadań własnych, jak np. „Program opieka 75+” gdzie gminy, które przystąpią do realizacji programu, uzyskają finansowe wsparcie do 60% przewidywanych kosztów realizacji ich zadania własnego o charakterze obowiązkowym wynikającym z ustawy o pomocy społecznej, w zakresie realizacji usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób spełniających kryteria określone w programie (dane z programu edycja 2026 r.). W przypadku tego rodzaju programu, program usług społecznych nie będzie mógł być zastosowany do jego wdrożenia w gminie, z uwagi na to, że przepisy ustawy o pomocy społecznej w sposób jednoznaczny i precyzyjny regulują świadczenie usług opiekuńczych (m. in. zasady przyznawania, ustalania uprawnień do usług opiekuńczych, zasady odpłatności, standardy). Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o CUS programy usług społecznych określające usługi społeczne uregulowane w przepisach odrębnych nie mogą uchybiać tym przepisom, w szczególności standardom ich świadczenia, zasadom ich przyznawania. W takim przypadku przyjęty w gminie „Program opieka 75+” może służyć jedynie zasileniu środkami zewnętrznymi (w tym przypadku z budżetu państwa) zadania własnego obligatoryjnego gminy - organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu





zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich – zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej.

Biorąc pod uwagę szerokie możliwości, jakie daje program usług społecznych, można sobie wyobrazić również powstanie specjalnych programów konkursowych np. rządowych czy resortowych wsparcia gmin w opracowywaniu, przyjmowaniu, realizowaniu i ocenie programów usług społecznych z danego zakresu. W ramach takich programów mogły być dofinansowywane ze środków zewnętrznych np. budżetu państwa, unijnych, samorządu czy województwa, najciekawsze programy zgłoszone przez gminy z danego zakresu lub łączące usługi społeczne z wielu zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS.

Możliwości, jakie daje ustawa o CUS w ramach programów usług społecznych świetnie by się sprawdziły również do pilotażowego testowania w kraju nowych rozwiązań/pomysłów w zakresie usług społecznych. Przed wdrażaniem na terenie całego kraju danych nowych usług, czy też standardów usług, właściwy minister albo Rada Ministrów mogłoby w ramach programu resortowego albo rządowego, przeprowadzić pilotaż nowych rozwiązań w wybranych gminach, w których działają CUS. Program usług społecznych umożliwiłby wówczas czasowe wdrożenie na terenie tych gmin, które zostaną wybrane do pilotażu, nowych usług wraz ze standardami ich świadczenia. Co za tym idzie programy usług społecznych, przy niewielkich modyfikacjach przepisów ustawy o CUS, mogą stanowić świetną platformę do testowania nowych rozwiązań (przed ich wdrożeniem na terenie całego kraju) w zakresie usług społecznych i standardów ich świadczenia.

Elementem, który w pewnym stopniu może ograniczać czy też nawet blokować w przypadku części gmin podejmowanie działań w ramach programów usług społecznych jest określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w innych ustawach merytorycznych (np. ustawie o pomocy społecznej - art. 115 ust. 1) limit dotacji celowej, jaką gminy mogą otrzymać z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych realizowanych w ramach





programu usług społecznych. Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym (zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o CUS). Limity dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych z budżetu państwa, które mogłyby być realizowane w ramach programu usług społecznych są różne i wynoszą w zależności od zakresu usług określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS oraz rodzaju programu do 50%, do 80%, do 100%, lub wcale. Biorąc pod uwagę występujące tak duże rozbieżności w zakresie maksymalnej wysokości dotacji do zadania własnego gminy w zależności od zakresu realizowanych w programie usług, w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie i potencjalnych utrudnień w realizacji usług społecznych w ramach programu usług społecznych wynikających z zawieranych przez gminy porozumień lub umów np. z organami administracji rządowej, wskazanym byłoby ujednoczenie lub doprecyzowanie w ustawie o CUS wysokości dotacji z budżetu państwa, jaką gminy mogą otrzymywać na dofinansowanie zadania własnego związanego z opracowywaniem, przyjmowaniem, realizowaniem i oceną programów usług społecznych, wzorem rozwiązania jakie obowiązuje w art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Elastyczność i uniwersalność programu usług społecznych daje również gminie szerokie możliwości do jego zastosowania w razie wystąpienia nagłych nieprzewidzianych potrzeb mieszkańców w zakresie usług społecznych, które mogą wystąpić na terenie gminy np. w wyniku następstw sytuacji kryzysowych. Również w tym przypadku można sobie wyobrazić sytuację, w której gmina przyjmuje okresowy program usług społecznych adresowany do części mieszkańców wymagających wsparcia określonymi usługami społecznymi w wyniku następstwa wywołanego sytuacją kryzysową, która wystąpiła na terenie gminy lub innymi niemożliwymi do wcześniejszego przewidzenia okolicznościami. Tym bardziej, że zarówno rząd jak i samorząd terytorialny ma już spore doświadczenia w zakresie działań zapobiegającym zagrożeniom epidemiologicznym (działania podejmowane w okresie pandemii koronawirusa), a także pomocy w sytuacji masowego napływu wysiedleńców (w związku z agresją rosyjską na Ukrainie). Program usług społecznych i w tym przypadku mógłby się sprawdzić jako lokalny instrument wsparcia reagujący na zaistniałe nowe potrzeby mieszkańców, które nie mogły być





wcześniej zidentyfikowane. Wdrożenie pilnego nowego programu usług społecznych mogłoby się odbyć z dofinansowaniem lub pełnym finansowaniem pochodzącym z budżetu państwa. Jednakże pewną przeszkodą do przyjęcia programu usług społecznych w takiej sytuacji (tj. pilnej potrzeby wdrożenia usług społecznych wywołanych sytuacją kryzysową) jest konieczność brania pod uwagę przez gminę przy opracowywaniu programu usług społecznych diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum. Jest to bariera, która ogranicza możliwość zastosowania tego typu rozwiązania, jako rozwiązania możliwego do wdrożenia w krótkim czasie.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy, które dają gminom niewątpliwie bardzo szerokie uprawnienia do swobodnego kształtowania treści programu usług społecznych, wydaje się uzasadnione rozważenie również wzmocnienia roli społeczności lokalnej w procesie ustalania treści programu usług społecznych. Ustawa o CUS w art. 14 określając zasady, jakim ma się kierować CUS jako realizator programu usług społecznych zwraca uwagę na konieczność zmierzania do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin. Wzmocnienie opiniotwórczej roli mieszkańców gminy w procesie powstawania programu usług społecznych zapewniłoby pełniejszą realizację ustawowej zasady kompleksowości przy planowaniu i realizacji usług społecznych. Wzmocnienie roli mieszkańców gminy w opiniowaniu projektu programu usług społecznych pozwoli na lepszą ocenę czy projekt programu odpowiada na rzeczywiste potrzeby wspólnoty samorządowej, tym bardziej że samo opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym (art. 4 ust. 4 ustawy o CUS).

Z kolei zawarty w ustawie element partycypacji mieszkańców w procesie podejmowania decyzji dotyczących usług społecznych w gminie, jaki wydaje się zbędny, dotyczy obowiązku konsultacji diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych ze wspólnotą samorządową (art. 21 ust. 5 ustawy o CUS). Diagnoza ta jest przygotowywana przez CUS na podstawie wniosków wynikających z rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej





w zakresie usług społecznych. CUS przed jej przekazaniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz radzie gmin, obowiązane jest do przeprowadzenia konsultacji diagnozy ze wspólnotą samorządową.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o CUS diagnoza zawiera w szczególności informacje dotyczące potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz jednostek organizacyjnych gminy, organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz osób fizycznych i prawnych, wykonujących usługi z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS, na obszarze działania centrum wraz ze wskazaniem wykonywanych przez nie usług – czyli dane, które co do zasady powinny obiektywnie przedstawiać określony stan faktyczny zastany w danym czasie, w gminie w zakresie wskazanym w ustawie (diagnoza jest opracowywana w gminie co 5 lat – art. 21 ust. 3 ustawy o CUS). Opracowywana przez centrum, na podstawie wniosków wynikających z rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych centrum, diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych powinna mieć charakter czysto techniczny i przedstawiać pewne obiektywne dane, których konsultacja ze wspólnotą samorządową wydaje się nadmiarowa i niepotrzebna. Po co bowiem konsultować coś, co powinno wynikać z obiektywnego badania stanu potrzeb i potencjału gminy w zakresie usług społecznych (w jaki sposób można kwestionować ustalony stan faktyczny). Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku konsultacji treści projektu programu usług społecznych, w którym gmina może swobodnie kształtować konkretne rozwiązania dotyczące usług społecznych adresowanych do określonych mieszkańców gminy. Mieszkańcy w ramach takich konsultacji, mogliby zgłosić uwagi zarówno co do proponowanych rozwiązań, tj. projektowanych usług społecznych, warunków ich udzielania i świadczenia, a także zgłaszać inne koncepcje w zakresie propozycji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności.

Podsumowując analizę regulacji dotyczącą programów usług społecznych, podkreślając kluczową rolę, jaką odgrywają one w ustawie o CUS, ewentualne zmiany dotyczące programów powinny iść w kierunku dalszych ułatwień dla gmin w



zakresie ich wdrażania w różnych sytuacjach oraz zwiększenia opiniotwórczej roli mieszkańców przy ich projektowaniu. W tym zakresie pozostaje nadal aktualny fragment uzasadnienia do ustawy o CUS:

„Należy podkreślić, iż program usług społecznych umożliwił będzie przyznawanie usług społecznych obok usług społecznych wynikających z innych aktów normatywnych (ponad te usługi), a nie zamiast nich. Możliwość taka wpisuje się w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz wychodzi naprzeciw formułowanym od lat przez środowiska samorządowe postulatowi przywrócenia (wprowadzenia) ogólnej klauzuli kompetencyjnej, pozwalającej jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, nieuregulowanych przez odrębne ustawy, oraz na określenie sposobu realizacji takich zadań. Postulat ten nawiązuje do podwójnego domniemania kompetencyjnego zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).”.

8. CUS a wykonawcy usług społecznych z programu usług społecznych

Zgodnie z art. 3 ustawy o CUS, centrum może realizować usługi społeczne będące zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie. Centrum może realizować usługi społeczne będące zadaniami własnymi powiatu oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem (z wyjątkiem miasta na prawach powiatu).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o CUS wykonawcami usług społecznych określonych w programach usług społecznych są w szczególności:

- 1) urząd gminy lub



- 2) inna niż urząd gminy jednostka organizacyjna gminy, w tym centrum, lub
- 3) organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub
- 4) podmiot wyłoniony na podstawie ustawy - Prawo zamówień publicznych, lub
- 5) podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej.

Jak wskazuje art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następują zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa powyżej.

Ustawa o CUS nie zawiera więc specjalnych, odmiennych od innych ustaw, przepisów dotyczących realizacji zadań. Zadania z zakresów ustaw merytorycznych przekazanych do realizacji CUS, a także zadania wynikające z programu usług społecznych mogą być prowadzone/wykonywane bezpośrednio przez gminę: za pośrednictwem centrum usług społecznych, a także innych jednostek organizacyjnych gminy (przy czym gmina może wskazać jako wykonawcę usług społecznych wynikających z programu jedną wybraną gminną jednostkę organizacyjną lub kilka gminnych jednostek organizacyjnych) lub zlecając zadanie własne w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub przez zakup usług od przedsiębiorców sektora prywatnego w trybie lub na warunkach wskazanych w ustawie – Prawo zamówień publicznych, także z uwzględnieniem treści ustawy o ekonomii społecznej.





Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o CUS zawiera katalog otwarty jednostek/podmiotów, które mogą zostać wybrane jako wykonawcy określonych usług społecznych wynikających z programu usług społecznych.

Przepis ten daje gminom i CUS (będącym realizatorem usług społecznych kwalifikującym osoby do korzystania z usług społecznych określonych w programie usług społecznych) pełną swobodę wyboru wykonawcy usług społecznych określonych w programie.

Zgodnie z ww. przepisem wykonawcami usług społecznych określonych w programie mogą być również wyłonione przez gminę na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe (m.in. fundacje, stowarzyszenia) lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy (m.in. kościelne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne, niezarobkowe spółki kapitałowe oraz kluby sportowe działające w formie spółek, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i przeznaczają całość dochodu na cele statutowe oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej:

- 1) wspierają w sferze, o której mowa w ustawie, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie;
- 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w ustawie, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.

Wspieranie oraz powierzanie, o których mowa powyżej, odbywają się co do zasady (ustawa przewiduje wyjątki) po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert.





Ustawa o CUS umożliwia również wykonywanie usług społecznych określonych w programie usług społecznych przy pomocy wyłonionych na podstawie ustawy - Prawo zamówień publicznych przedsiębiorców. Gmina (CUS i inne gminne jednostki organizacyjne) może wykonywać usługi społeczne określone w programie przy pomocy przedsiębiorców, zamawiając/kupując od nich określone usługi.

Katalog podmiotów, wymieniony w ustawie o CUS, które w szczególności mogą wykonywać określone w programie usługi społeczne, zamykają podmioty lecznicze wpisane do Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą. Do tych podmiotów zaliczamy m. in. (art. 4 ust. 1 pkt 1, 2, 5, 5a i 6 ustawy o działalności leczniczej):

- 1) przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn zm.) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
 - 2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
 - 3) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej,
 - 4) posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt 3,
 - 5) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania
- w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

Zawarty w art. 7 ust. 2 ustawy o CUS katalog wykonawców usług społecznych, określonych w programach usług społecznych, w związku z użyciem w tym przepisie zwrotu „w szczególności” nie został zamknięty, co oznacza, że wykonawcami usług społecznych określonych w programach usług społecznych mogą być również inne podmioty niewymienione w tym przepisie.





Ustawa w zakresie powierzania wykonywania ww. usług społecznych daje pełną swobodę gminom co do wyboru podmiotów, przy pomocy których może wykonywać usługi społeczne określone w programie usług społecznych. Zachowanie rozwiązań, zapewniających gminie pełną elastyczność w wyborze podmiotów będących wykonawcami ww. usług społecznych jest kluczowe dla zapewnienia dostępu do tych usług w warunkach, w jakich gmina funkcjonuje. Należy wziąć pod uwagę, że rolą gminy jest zapewnienie określonych usług społecznych dla swoich mieszkańców i jak najszerszy wybór podmiotów, które te usługi mogą wykonywać jest w interesie zarówno gminy, jak i jej mieszkańców. Nie każda gmina na swoim terenie może korzystać z pełnego katalogu różnych wykonawców świadczących usługi społeczne, którymi gmina jest zainteresowana. Na terenie dużej liczby gmin w Polsce nie działają np. organizacje pozarządowe lub nie ma przedsiębiorców zainteresowanych wykonywaniem danych usług i wówczas to ta swoboda i szeroki katalog podmiotów, które mogą wykonywać ww. usługi społeczne daje gwarancję, że usługi te w ogóle będą możliwe do świadczenia na terenie tej danej gminy. Oznacza to, że w niektórych regionach kraju zagwarantowana ustawą pełna swoboda i elastyczność pozostawiona gminom w wyborze wykonawcy wspomnianych usług społecznych oraz otwarty katalog podmiotów, którym gmina może powierzyć wykonywanie usług społecznych, w praktyce przekłada się na faktyczną możliwość świadczenia określonych usług społecznych swoim mieszkańcom.

Pełen, szeroki wybór podmiotów, które mogą świadczyć dane usługi oznacza również większą konkurencję pomiędzy podmiotami oraz utrudnienie powstawania lokalnych/regionalnych monopolistów, którzy w dłuższej perspektywie mogą doprowadzać do nieuzasadnionego zawyżania cen oferowanych usług. W przypadku braku wyboru pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o realizację zadania/zakupu usług gmina może nie mieć także realnej możliwości wpływu na pożądaną jakość ich świadczenia.

Należy zwrócić uwagę, że w ustawie o CUS wprowadzona została regulacja dotycząca jedynie otwartego katalogu podmiotów, które mogą wykonywać usługi społeczne określone w programie usług społecznych. Sposób wyłaniania podmiotów, którym powierzone zostanie wykonywanie usług społecznych, określają odrębne akty





prawne, w tym wymieniona wprost w ustawie o CUS ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawa - Prawo zamówień publicznych. Przepisy regulujące procedurę konkursową wyłaniania podmiotów z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie czy tryby zamówień z ustawy - Prawo zamówień publicznych mają charakter uniwersalny i stosowane są przez gminy w procesie wyboru podmiotów, którym zlecają zadania lub od których kupują usługi. Dlatego też analizując ułatwienia, jakie mogą wpłynąć na poprawę funkcjonowania CUS w materii korzystania z zewnętrznych wobec gminy/CUS wykonawców mogłyby one dotyczyć wprowadzenia pewnych korekt w powyżej wskazanych ustawach. W samej ustawie o CUS kluczowe jest pozostawienie szerokiego otwartego katalogu podmiotów, przy pomocy których gminy mogą wykonywać usługi społeczne określone w programie usług społecznych oraz pełnej swobody w wyborze wykonawców usług społecznych. Jakikolwiek ograniczenia w tej materii mogą utrudnić funkcjonowanie już działających CUS, oraz zniechęcić inne gminy do tworzenia nowych CUS.

Korekty czy zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawie - Prawo zamówień publicznych mogłyby dotyczyć m.in. materii mającej wpływ na skrócenie czasu wyłaniania wykonawców, zwiększenia progów kwot pozakonkursowego wyłaniania wykonawców usług społecznych określonych w programie, ułatwień w zamówieniach publicznych w przypadku usług społecznych wynikających z programu usług społecznych.

W tym miejscu można wspomnieć o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych (wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nr UD240), który przewiduje m. in. zmniejszenie obciążeń administracyjnych w obszarze współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Projekt przewiduje m. in., że w przypadku realizacji zadania publicznego w formie wspierania jego wykonania, zostanie wprowadzony wymóg zapewniania przez organizacje pozarządowe wyłącznie wkładów rzeczowych (tzw. wkład niefinansowy) lub





osobowych (świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków), przy czym dopuszczona zostanie możliwość zastąpienia tych wkładów środkami finansowymi (z wyjątkiem dotyczącym dofinansowywania przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji związanych z realizacją zadania publicznego. W przypadku dofinansowywania tych inwestycji organizacje pozarządowe będą obowiązane do wniesienia wkładu własnego w postaci środków finansowych służących realizacji tych inwestycji). Przedmiotowy projekt przewiduje także podwyższenie limitów kwotowych w ramach tzw. „małej dotacji” w art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym nie będzie mogła przekraczać kwoty 20 000 zł, a łączna kwota środków finansowych przekazanych tej samej organizacji pozarządowej w danym roku kalendarzowym nie będzie mogła przekroczyć kwoty 40 000 zł). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, zmiana ta umożliwi zwiększenie skali zlecania zadań publicznych o charakterze przede wszystkim lokalnym, stosunkowo niewielkich pod względem wysokości finansowania środkami publicznymi, ale istotnych i celowych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Dodatkowo planowane jest podniesienie wysokości progu środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w ww. trybie do 30% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz rezygnacja z wymogu realizacji tego zadania w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Należy także zauważyć, że pojawiający się od lat postulat ze strony niektórych organizacji pozarządowych, czy też podmiotów ekonomii społecznej w zakresie stworzenia regulacji preferującej te podmioty, poprzez zagwarantowanie im wykonywania usług społecznych przez gminy na poziomie minimum 30% – 40% wydaje się być postulatem, który nie tylko utrudniłby gminom/CUS realizację usług społecznych, a w niektórych przypadkach wręcz zablokowałby jakiekolwiek działanie (gdy na danym terenie nie działają dane podmioty, jest ich mało albo nie będą zainteresowane wykonywaniem danych usług). Rozwiązanie to przyczyniłoby się również w dłuższej perspektywie do nieuzasadnionego wzrostu kosztów usług społecznych, które gminy, czyli lokalna wspólnota musiałby ponieść, kupując określoną ilość usług społecznych od tych podmiotów (niezależnie od tego, że np. te





same usługi od innych usługodawców można kupić taniej i w lepszej jakości). Należy również zauważyć, że w przypadku usług społecznych wynikających z programu usług społecznych, które gmina samodzielnie finansuje, jako zadanie własne fakultatywne, takie ograniczenie oznaczałoby naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności i samorządności jednostek samorządu terytorialnego (wywodzonej z art. 16 i art. 165 Konstytucji).

Rozwiązanie preferujące określone podmioty poprzez zagwarantowanie im wykonywania usług społecznych określonych w programie usług społecznych przez gminy na poziomie minimum 30%– 40% wydaje się być możliwe jedynie wówczas gdy gmina na podstawie zawartej umowy (np. o finansowaniu lub dofinansowaniu określonych usług społecznych albo przyjęciu na siebie realizacji określonego programu np. rządowego, resortowego, unijnego z zagwarantowaniem finansowania tego zadania) dobrowolnie w drodze umowy zobowiąże się do przyjęcia na siebie pewnych ograniczeń w swobodzie wyboru wykonawców usług społecznych w realizacji konkretnego programu usług społecznych.

Odnosząc się natomiast do przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, w ramach Informacji dla Sejmu i Senatu RP o realizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych w latach 2020-2022 (druk sejmowy nr 3600 IX Sejmu RP IX kadencji) wskazano, że „[o]bok niedoprecyzowania poszczególnych przepisów występują też regulacje, które w opinii przedstawicieli CUS – zanadto ograniczają możliwości skutecznej realizacji zadań, jak również dostarczają nadmiernych obciążeń biurokratycznych. Między innymi wskazywano na problematyczność przepisów Prawa zamówień publicznych, np. w zakresie kontraktowania usług z wykonawcami na wolnym rynku, a także trudności z digitalizacją postępowań zgodnie z Prawem zamówień publicznych. Zdaniem badanych skomplikowanie procedur może sprawiać, że małym podmiotom na rynku usług może być trudno sprostać wymogom formalnym tego typu postępowań, a w konsekwencji dochodzi do monopolizacji rynku”.





Analizując kwestię pożądaných, zasadnych i możliwych kierunków zmian w ramach ustawy – Prawo zamówień publicznych w zakresie zakupu usług społecznych wykonywanych przez CUS (także w ramach realizacji programu usług społecznych) należy zwrócić uwagę na istniejące już w systemie klauzule społeczne (np. przewidujące, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych – art. 94 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych). Nie bez znaczenia jest także fakt, że krajowy próg stosowania Prawa zamówień publicznych od 1 stycznia 2026 r. wynosi – 170 000 zł, zamiast dotychczasowych 130 000 zł. Jak się wydaje zmiana ta znacząco wpłynie na sposób udzielania zamówień publicznych w Polsce, w szczególności, jeśli zwróci się uwagę na obowiązujące brzmienia art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 806, z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, jednostka sektora finansów publicznych, udzielając zamówienia publicznego, do którego ze względu na jego wartość nie stosuje się przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych może zastrzec, że o udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się wyłącznie przedsiębiorstwa społeczne działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z uwzględnieniem art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

9. CUS – koordynator usług społecznych a praca socjalna - indywidualne plany usług społecznych

Zgodnie z art. 47 ustawy o CUS wykonywanie czynności związanych z opracowywaniem, aktualizowaniem, monitorowaniem oraz podsumowaniem realizacji indywidualnego planu usług społecznych jest formą pracy socjalnej. Czynności te wykonywane są w ramach zadań, jakie zostały przez ustawę przypisane koordynatorowi indywidualnych planów usług społecznych (art. 29 pkt 2, 3 i 5 ustawy o CUS). Rozwiązanie to uznające powyższe czynności wykonywane przez koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych za formę pracy socjalnej może budzić pewne wątpliwości w świetle definicji legalnej pracy socjalnej zawartej w art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tą definicją, za pracę socjalną





uznaje się działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o CUS indywidualny plan usług społecznych opracowuje się w przypadku potrzeby koordynacji usług społecznych określonych w programie lub programach usług społecznych, które mają być udzielane osobie zainteresowanej w okresie nie krótszym niż 3 miesiące. Co za tym idzie działania te, mają zdecydowanie inny charakter niż określony w ww. definicji pracy socjalnej (dotyczą jedynie usług społecznych i to dodatkowo tylko tych, które wynikają z programu/programów usług społecznych), ponadto inny jest cel prowadzonych działań w ramach indywidualnego planu usług społecznych od tego wynikającego z definicji pracy socjalnej.

Należy również zaznaczyć, że do zadań, jakie ustawa o pomocy społecznej przypisała wyłącznie pracownikom socjalnym (będącym zawodem regulowanym), jest praca socjalna. Praca socjalna obok przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz innych zadań wymienianych w art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej została zastrzeżona do zadań pracownika socjalnego. Istotnym jest również to, że przy wykonywaniu tych zadań pracownik socjalny jest obowiązany:

- 1) kierować się zasadami etyki zawodowej;
- 2) kierować się zasadą dobra osób i rodzin, którym służy, poszanowania ich godności i prawa tych osób do samostanowienia;
- 3) przeciwdziałać praktykom niehumanitarnym i dyskryminującym osobę, rodzinę, grupę lub społeczność;
- 4) udzielać osobom zgłaszającym się pełnej informacji o przysługujących im świadczeniach i dostępnych formach pomocy;
- 5) zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, także po ustaniu zatrudnienia, chyba że działa to przeciwko dobru osoby lub rodziny;
- 6) podnosić swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach i samokształcenie.





Ww. zasady nie obowiązują w przypadku wykonywania czynności związanych z opracowywaniem, aktualizowaniem, monitorowaniem oraz podsumowaniem realizacji indywidualnego planu usług społecznych wykonywanych przez osoby zatrudniane na stanowisku koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozwiązanie zawarte w art. 47 ustawy o CUS uznające czynności wykonywane przez koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych, związane z opracowywaniem, aktualizowaniem, monitorowaniem oraz podsumowaniem realizacji indywidualnego planu usług społecznych, za formę pracy socjalnej, choć co należy podkreślić, jest prawnie dopuszczalne, może budzić wątpliwości natury systemowej.

10. CUS a koordynacja usług społecznych; indywidualny plan usług społecznych a inne dedykowane plany wsparcia

Analizując działalność CUS należy zwrócić uwagę na występującą w systemie prawnym konkurencyjność indywidualnych programów, na podstawie których przyznawane są usługi społeczne. Programy te różnią się od siebie m. in. nazwą, adresatem usług, instytucją odpowiedzialną za ich przyznawanie, osobą opracowującą indywidualny program, trybem i zasadami przyznawania usług.

Na gruncie ustawy o CUS, jak już powyżej wskazano, funkcjonuje indywidualny plan usług społecznych, opracowywany przez koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, w uzgodnieniu z wnioskodawcą, na podstawie rozpoznania indywidualnych potrzeb. Rozpoznanie indywidualnych potrzeb dokonuje koordynator poprzez rozmowę z wnioskodawcą mającą na celu:

- 1) przedstawienie przez wnioskodawcę potrzeb w zakresie usług społecznych;
- 2) ustalenie rodzaju usług społecznych, z których korzysta osoba zainteresowana, oraz form i trybu korzystania z tych usług;
- 3) ocenę zasadności i możliwości udzielenia osobie zainteresowanej usług społecznych objętych wnioskiem oraz podjęcia działań wspierających osobę





- zainteresowaną, z uwzględnieniem wniosków wynikających z rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych;
- 4) poinformowanie o opłacie za usługi społeczne określone w programie usług społecznych, osobach uprawnionych do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokości tych ulg.

Indywidualne plany usług społecznych opracowuje się w przypadku potrzeby koordynacji usług społecznych określonych w programie lub programach usług społecznych, które mają być udzielane osobie zainteresowanej w okresie nie krótszym niż 3 miesiące, najdłużej na rok. Indywidualny plan usług społecznych może być aktualizowany przez koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, w uzgodnieniu z wnioskodawcą, w szczególności w przypadku zmiany potrzeb osoby korzystającej z usług społecznych lub przyjęcia przez gminę nowego programu usług społecznych. Rezygnacja z korzystania z usług społecznych określonych w programie usług społecznych jest możliwa i wymaga poinformowania dyrektora centrum. Realizacja indywidualnego planu usług społecznych jest na bieżąco monitorowana przez koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, który opracował ten plan. Wykonywanie przez koordynatora indywidualnych usług społecznych czynności związanych z opracowywaniem, aktualizowaniem, monitorowaniem oraz podsumowaniem realizacji indywidualnego planu usług społecznych jest – zgodnie z ustawą - formą pracy socjalnej. Koordynator indywidualnych usług społecznych musi spełnić wymagania ustawowe w zakresie wykształcenia, niekaralności, doświadczenia, odbycia określonych szkoleń (szczegółowo omówionych powyżej).

Na gruncie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1718) funkcjonuje Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego (dalej także „IPZS”). Program ten jest skierowany do osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym np. bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnionych od alkoholu, uzależnionych od





narkotyków lub innych środków odurzających, osób z zaburzeniami psychicznymi, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców realizujących indywidualny program integracji, czy osób niepełnosprawnych.

Podpisanie indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego stanowi warunek przyjęcia do Centrum Integracji Społecznej (CIS), co następuje w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby przyjmowanej do CIS. Realizacja IPZS odbywa się w ramach uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez CIS.

CIS realizuje reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi:

- 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu;
- 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych;
- 3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą;
- 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

IPZS opracowuje pracownik socjalny CIS. IPZS powinien określać w szczególności zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej oraz osoby odpowiedzialne za realizację programu i może ulec zmianie na wniosek każdej ze stron. Realizacja programu jest warunkiem korzystania przez uczestnika ze świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego oraz innych świadczeń określonych w tej ustawie. Uczestnik CIS początkowo przyjmowany jest na okres próbny, który trwa miesiąc, a po jego pomyślnym ukończeniu kierownik CIS kwalifikuje uczestnika do uczestnictwa w zajęciach w CIS, o czym informuje odpowiednio kierownika ośrodka pomocy społecznej albo dyrektora CUS. Okres uczestnictwa w zajęciach w CIS może trwać





do 11 miesięcy, a w uzasadnionych przypadkach może zostać przedłużony o dodatkowy okres nieprzekraczający 12 miesięcy. W okresie próbnym oraz w okresie uczestnictwa w zajęciach w CIS kierownik CIS przyznaje, na wniosek uczestnika, świadczenie integracyjne w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych. W okresie uczestnictwa w zajęciach w CIS kierownik CIS może przyznać uczestnikowi motywacyjną premię integracyjną, biorąc pod uwagę aktywną postawę i postępy w reintegracji społecznej i zawodowej. Motywacyjna premia integracyjna nie może przekroczyć 100% wysokości świadczenia integracyjnego.

W ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub kontraktu socjalnego może być realizowane zatrudnienie wspierane w formie:

- 1) prac społecznie użytecznych na zasadach określonych w przepisach o rynku pracy i służbach zatrudnienia;
- 2) skierowania do pracy na zasadach określonych w art. 16 ustawy o zatrudnieniu socjalnym;
- 3) rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego dla osób realizujących prace społecznie użyteczne w rozumieniu przepisów o rynku pracy i służbach zatrudnienia, podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej.

W ustawie o pomocy społecznej znajdują się przepisy dotyczące kontraktu socjalnego, który definiowany jest jako pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Kontrakt socjalny zawierany jest w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów beneficjenta pomocy społecznej oraz wzmocnienia jego aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Kontrakt socjalny zawiera się z osobą lub rodziną znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej.

Kontrakt socjalny ustala pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej albo CUS. W przypadku bezrobotnych podpisanie kontraktu socjalnego, w





ramach którego są realizowane działania na rzecz wzmocnienia aktywności bezrobotnego, może być dokonywane na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy. Treść kontraktu socjalnego określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. poz. 1439). Ustalenie kontraktu socjalnego poprzedzone jest przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego, który ma na celu ustalenie ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Odmowa zawarcia kontraktu, a także nieprzestrzeganie jego postanowień przez świadczeniobiorcę traktowane są jako kwalifikowana postać braku współdziałania w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej i mogą skutkować odmową udzielenia wsparcia, uchyleniem decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymaniem świadczeń pieniężnych. W takiej sytuacji możliwa jest również zmiana decyzji przyznającej pomoc.

Analizując przepisy ustawy o pomocy społecznej należy również zwrócić uwagę na pomoc przyznawaną cudzoziemcowi, która jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem, określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, oraz zobowiązania powiatowego centrum pomocy rodzinie, np. do udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia, współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania cudzoziemca ośrodkiem pomocy społecznej, pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w przypadku, gdy cudzoziemiec spełnia przesłanki udzielenia tego typu wsparcia - w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, prowadzenia z cudzoziemcem pracy socjalnej, oraz zobowiązania cudzoziemca np. do wskazania miejsca zamieszkania, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy oraz aktywnego poszukiwania pracy, obowiązkowego uczestnictwa w kursach języka polskiego, współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach. Program podlega akceptacji wojewody, który przekazuje środki na jego realizację.





Na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej (art. 49 ustawy o pomocy społecznej) osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej albo przez pracownika socjalnego centrum usług społecznych, wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka albo przez dyrektora centrum usług społecznych. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wspieranie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, stosownie do potrzeb osoby bezdomnej, może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, realizujące program.

Natomiast zgodnie z art. 88 ustawy o pomocy społecznej osoba pełnoletnia opuszczająca dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zostaje objęta pomocą mającą na celu jej życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną, a także pomocą:

- 1) pieniężną na usamodzielnienie;
- 2) pieniężną na kontynuowanie nauki;
- 3) w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym;
- 4) w uzyskaniu zatrudnienia;
- 5) na zagospodarowanie - w formie rzeczowej.

Warunkiem uzyskania pomocy, o której mowa powyżej, jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia,





opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. W realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia osobę usamodzielnianą wspiera opiekun usamodzielnienia, którym może być pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawca, psycholog lub pracownik socjalny domu pomocy społecznej, okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę, młodzieżowego ośrodka wychowawczego, albo inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą.

Podobne indywidualne plany funkcjonują na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wymienić tutaj należy plan pracy z rodziną, plan pomocy dziecku, indywidualny program usamodzielniania.

Plan pracy z rodziną, obejmuje zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, a także zawiera terminy ich realizacji i przewidywane efekty. Plan pracy z rodziną opracowywany jest i realizowany przez asystenta rodziny we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym zatrudnionym w OPS lub CUS. Opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną poprzedzona jest przeprowadzeniem przez pracownika socjalnego wywiadu środowiskowego na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej. Po przeprowadzeniu wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy sytuacji rodziny i jeżeli z tej analizy wynika konieczność przydzielenia asystenta rodziny, wówczas ten asystent jest przydzielany przez, albo za pośrednictwem, kierownika ośrodka pomocy społecznej albo dyrektora CUS. Asystentem rodziny może być osoba, która:

- 1) posiada:
 - a) wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie lub praca socjalna lub
 - b) wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku uzupełnione szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub studiami podyplomowymi





- obejmującymi zakres programowy szkolenia określony w przepisach i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub
- c) wykształcenie średnie lub średnie branżowe i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, a także udokumentuje co najmniej 3-letni staż pracy z dziećmi lub rodziną;
- 2) nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona ani ograniczona;
 - 3) wypełnia obowiązek alimentacyjny - w przypadku, gdy taki obowiązek w stosunku do niej wynika z tytułu egzekucyjnego;
 - 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 5) nie figuruje w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym.

Z planem pracy z rodziną skoordynowany jest plan pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. Plan pomocy dziecku przygotowuje we współpracy z asystentem rodziny i realizuje placówka opiekuńczo-wychowawcza. Zadania wynikające z planu pomocy dziecku są realizowane przez wychowawcę placówki opiekuńczo wychowawczej. W przypadku indywidualnego programu usamodzielniania w pierwszej kolejności należy wskazać, że jest to program odmienny od indywidualnego programu usamodzielniania, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej. Program, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej skierowany jest do osób pełnoletnich opuszczających rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze czy regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne. Wychowanek musi wskazać opiekuna usamodzielniania (np. rodzica zastępczego, pracownika placówki), który pomoże mu stworzyć program. Program ten jest następnie zatwierdzany przez właściwego kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. Posiadanie zatwierdzonego indywidualnego programu usamodzielniania jest warunkiem przyznania pomocy na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie. Indywidualny program usamodzielniania obejmuje zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich





warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia.

Na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, z późn. zm.) funkcjonują indywidualne programy rehabilitacji, które stanowią podstawę realizacji terapii w warsztatach terapii zajęciowej. Celem funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej (dalej także „WTZ”) jest stworzenie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwości rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Cel ten realizowany jest przy zastosowaniu technik terapii zajęciowej, zmierzających do rozwijania umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej oraz psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy.

W indywidualnym programie rehabilitacji określa się formy rehabilitacji, zakres rehabilitacji, metody i zakres nauki umiejętności, formy współpracy z rodziną lub opiekunami, planowane efekty rehabilitacji, osoby odpowiedzialne za realizację programu rehabilitacji. Indywidualny program rehabilitacji ustalany jest corocznie przez radę programową warsztatu. W skład rady programowej wchodzi: kierownik warsztatu, specjaliści do spraw rehabilitacji lub rewalidacji, instruktorzy terapii zajęciowej, psycholog, doradca zawodowy lub instruktor zawodu - w miarę potrzeb. Rada programowa dokonuje również regularnej i kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu i zajmuje stanowisko w kwestii osiągniętych przez niego postępów w rehabilitacji, uzasadniających:

- 1) podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na przystosowanym stanowisku pracy;
- 2) potrzebę skierowania osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia ze względu na brak postępów w rehabilitacji i złe rokowania co do możliwości osiągnięcia postępów uzasadniających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy po odbyciu dalszej rehabilitacji w warsztacie;





3) przedłużenie uczestnictwa w terapii.

Analizując przepisy ustawy o CUS oraz pozostałych ustaw, o których mowa powyżej, a w których występują przepisy dotyczące indywidualnych planów albo programów (dalej „indywidualnych planów”) trudno doszukać się przepisów dotyczących relacji pomiędzy tymi instrumentami prawnymi. Każdy z tych (z jedynie przykładowo powyżej wskazanych) indywidualnych planów poprzedzony jest indywidualną analizą sytuacji i potrzeb beneficjenta, dokonywaną w sposób formalny (np. wywiad środowiskowy) albo nieformalny (np. indywidualne programy integracji), o charakterze obowiązkowym albo fakultatywnym. Podstawowym czynnikiem różnicującym wszystkie te indywidualne programy jest adresat, do którego dana forma wsparcia jest skierowana. Pod tym względem wyróżnia się indywidualny program usług społecznych, który skierowany jest do ogółu mieszkańców gminy niekoniecznie będących w sytuacji kryzysowej, w związku z czym często określa się go jako niestygmatyzujący. Pozostałe programy skierowane są do konkretnego charakteru osób np. osób niepełnosprawnych, osób bądź rodzin w trudnej sytuacji rodzinnej, osób bezdomnych, osób uzależnionych od alkoholu albo środków psychoaktywnych, itd. Należy zaznaczyć, że zakresy podmiotowe poszczególnych adresatów mogą się pokrywać, zatem możliwa jest sytuacja, w której konkretna osoba może być objęta dwoma lub więcej indywidualnymi programami, w oparciu o które są świadczone usługi społeczne.

Krąg osób, do których kierowane jest wsparcie, determinuje zakres tego wsparcia, w tym zakres przyznawanych usług społecznych. Inaczej również kształtuje się tryb i zakres podmiotów zaangażowanych w ustalenia indywidualnego programu. Dla przykładu: indywidualny plan usług społecznych ustala koordynator usług społecznych, plan pracy z rodziną ustala asystent rodziny, kontrakt socjalny ustala pracownik socjalny, indywidualny program usamodzielniania – asystent usamodzielniania, indywidualny program usamodzielniania – rada programowa WTZ. Niektóre regulacje przewidują współpracę ww. podmiotów, np. plan pracy z rodziną opracowuje asystent rodziny we współpracy z pracownikiem socjalnym. W części ustaw jednak takich regulacji brak. Zwrócić należy również uwagę na zakres usług udzielanych na podstawie poszczególnych indywidualnych programów. Najszerszy





potencjalnie pakiet usług obejmuje indywidualny program usług społecznych ustalany na podstawie przepisów ustawy o CUS, gdyż program ten, z uwagi na swój charakter, obejmuje usługi społeczne określone w programie lub programach usług społecznych. Pozostałe indywidualne programy warunkują udzielanie konkretnych instrumentów wsparcia, jednocześnie podkreślić należy, że poszczególne instrumenty wsparcia mogą się pokrywać. Przykładowo można wskazać specjalistyczne poradnictwo psychologiczne, które może być przewidziane w kontrakcie socjalnym, w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, w planie pracy z rodziną, czy w indywidualnym programie rehabilitacji. Podobnie doradztwo zawodowe i pomoc w poszukiwaniu pracy, która to usługa przede wszystkim przewidziana jest w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, ale może być przewidziana również w kontrakcie socjalnym oraz indywidualnym programie usamodzielniania. Podobnie sytuacja ma się w przypadku usług poradnictwa prawnego, czy też treningu umiejętności praktycznych.

Powyższe może potencjalnie skutkować dublowaniem się tych samych usług, udzielanych na podstawie różnych indywidualnych programów. Udzielanie podobnych usług na podstawie różnych przepisów może powodować również rozbieżności w sposobie ich realizacji. Pomijając już, że beneficjent może mieć zdublowaną np. pomoc psychologa, co może skutkować marnowaniem środków publicznych, to mogą pojawić się różnice i sprzeczności w realizowaniu tej usługi np. przez dwóch różnych psychologów, a to z kolei może wprowadzać dezorientację u osoby, której ta pomoc jest udzielana i zmniejszać efektywność udzielanego wsparcia.

Mnogość przepisów, zasad, trybów i formalności stanowi realną trudność w uzyskaniu kompleksowej pomocy, która mogłaby zostać udzielona danej osobie. Tym bardziej, że osoby korzystające z tych usług są często osobami w kryzysie, nieporadnymi życiowo, potrzebującymi pomocy w załatwianiu różnych spraw, w tym urzędowych.





Ponadto przepisy dotyczące poszczególnych indywidualnych programów dublują również czynności administracyjne, konieczne do ustalenia tych programów jak np. identyfikacja sytuacji i potrzeb (w różnych formach) osoby, której ma zostać udzielone wsparcie. Determinuje to powtarzanie nierzadko tych samych czynności i zbieranie tych samych danych przez różne podmioty zajmując czas zarówno beneficjenta, jak i osoby zobowiązanej do uczestniczenia w przygotowaniu indywidualnego programu.

Pewną komplikacją w zakresie możliwości stworzenia ram prawnych umożliwiających pełną koordynację usług społecznych świadczonych mieszkańcom, jest istniejący podział kompetencji przysługujących w poszczególnych obszarach gminie i powiatowi. Wśród usług społecznych realizowanych przez CUS (art. 2 ustawy o CUS) ustawodawca wymienia szereg usług obejmujących działania podejmowane na podstawie ustaw, które zadania te przypisują zarówno gminie, jak i powiatowi.

Co do zasady, zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, gmina odpowiada za potrzeby podstawowe i lokalne, a powiat za zadania o charakterze ponadgminnym i specjalistycznym. Powiatowi przypisane zostały m. in. zadania dotyczące pieczy zastępczej, prowadzenia domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, rehabilitacji zawodowej i społecznej w warsztatach terapii zajęciowej. Gmina z kolei realizuje m. in. zadania dotyczące usług opiekuńczych, w tym specjalistyczne, wsparcie asystenta rodziny, zapewnienie schronienia, czy też dożywianie. CUS jako jednostka organizacyjna gminy nie może co do zasady finansować ani realizować usług, które ustawowo są przypisane powiatowi, nawet jeśli mieszkaniec ich potrzebuje. Zwrócić należy uwagę na problem finansowania zadań, gdyż finansowanie i realizacja przez gminę zadań, które ustawodawca przypisał powiatowi skutkowałyby naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych i mogłyby powodować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Powyższy podział skutkuje tym, że osoba korzystająca ze wsparcia często musi równolegle współpracować zarówno z gminą, jak i powiatem. Jako przykład można wskazać rodzinę z dzieckiem z niepełnosprawnością, która ze strony gminy może





otrzymać zasiłek pielęgnacyjny albo asystenta osoby z niepełnosprawnością przyznawanego na podstawie Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością”, z kolei powiat jest właściwy do organizacji turnusów rehabilitacyjnych albo dofinansowań z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ciężar „skoordynowania” współpracy pomiędzy instytucjami gminy i powiatu w praktyce spada na osobę ubiegającą się o wsparcie. Innym przykładem są sytuacje, które mogą się pojawiać na gruncie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej. Powiat (koordynator pieczy) pracuje z dzieckiem w rodzinie zastępczej, a gmina (asystent rodziny) pracuje z rodziną biologiczną (np. w celu powrotu dziecka do tej rodziny).

Powyższe uwagi mają jednak charakter bardziej ogólny i dotyczą systemowego, nie do końca uzasadnionego podziału kompetencji w zakresie realizacji zadań ustawowych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jakimi są gmina i powiat. Z całą pewnością trudności te będą miały mniejsze znaczenie w przypadku miast na prawach powiatu, gdzie koordynacja usług a także możliwość ich „dublowania” czy podwójnego finansowania w ramach różnych systemów powinna być łatwiejsza do wyeliminowania, w szczególności w sytuacji utworzenia CUS i przekazania mu do realizacji zadań z przedmiotowych zakresów.

Biorąc pod uwagę powyższe, zasadne wydaje się rozważenie zmian polegających na wprowadzeniu mechanizmów umożliwiających choć ogólną koordynację wsparcia świadczonego w postaci usług społecznych, udzielanego na podstawie różnych indywidualnych programów i możliwości ustalenia wzajemnych relacji pomiędzy nimi na poziomie ustawowym. Najdalej idącym rozwiązaniem, jednocześnie jak się wydaje kompleksowo rozwiązującym problem byłoby zrealizowanie w praktyce zasady „jednego okienka”, w którym beneficjent uzyskałby kompleksowe przysługujące mu wsparcie – w sytuacji, gdy CUS realizowałby zadania z zakresu danych ustaw merytorycznych lub chociażby informację o przysługujących mu uprawnieniach i możliwościach – w sytuacji, gdyby CUS realizował tylko część zadań i koordynował tylko niektóre usługi społeczne z danych zakresów. Wszak zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 8 ustawy o CUS wśród zadań ustawowych CUS jest m. in. podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie





współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Do zadań organizatora usług społecznych należy (art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o CUS) m. in. podejmowanie działań w celu rozwijania oraz koordynacji lokalnego systemu usług społecznych, w tym nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi, wykonującymi usługi z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, na obszarze działania centrum. Natomiast do zadań koordynatora indywidualnych planów usług społecznych należy m. in. koordynowanie usług społecznych udzielanych w ramach indywidualnych planów usług społecznych (art. 29 pkt 4 ustawy o CUS). Analizując możliwe zmiany prawne w przedmiotowym zakresie należałoby rozważyć poszerzenie kompetencji organizatora usług społecznych lub koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, w celu objęcia zakresem ich działania wszystkich usług udzielanych lub koordynowanych przez CUS (nie tylko w ramach programu usług społecznych, indywidualnych planów usług społecznych), także w zakresie stworzenia mechanizmów mających na celu uniknięcie dublowania przyznanej pomocy i udzielanych usług społecznych.

11. CUS a pozaustawowe „Centra Usług Społecznych”

Zgodnie z art. 8 ustawy o CUS, w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną – centrum usług społecznych. Utworzenie CUS wiąże się z koniecznością spełnienia przez gminę szeregu warunków, m. in. wymogu utworzenia nowej jednostki organizacyjnej działającej jako jednostka budżetowa, w przypadku gmin do 100 tys. mieszkańców przekształcenia OPS w CUS, zbudowania w CUS określonej struktury organizacyjnej, utworzenia i utrzymania określonych stanowisk pracy, przygotowywania cyklicznie określonych dokumentów o charakterze analitycznym i programowym. Są to działania





wymagające podjęcia określonych rozstrzygnięć po stronie określonych organów gminy. Co nie mniej ważne, utworzenie tego typu jednostki niesie za sobą określone koszty finansowe, jakie gmina musi ponieść z własnych środków na utworzenie i utrzymanie CUS (utworzenie i prowadzenie CUS jest zadaniem własnym gminy o charakterze fakultatywnym, finansowanym z budżetu gminy – art. 8 ust. 3 ustawy o CUS). Ustawa pozostawia jednak gminom wybór i swobodę w zakresie podjęcia decyzji dotyczącej utworzenia CUS.

Przepisy ustawy w sposób jednoznaczny wskazują jednak formę organizacyjno-prawną, w jakiej może funkcjonować CUS oraz szereg standardów, jakie musi spełniać. Pomimo tych jednoznacznych i niebudzących wątpliwości interpretacyjnych przepisów, identyfikowane są przypadki funkcjonowania w Polsce jednostek pod nazwą „Centrum Usług Społecznych”, które nie działają na podstawie ustawy o CUS. Są to zarówno jednostki organizacyjne powstałe przed dniem wejścia w życie ustawy o CUS, co było zjawiskiem incydentalnym w kraju, rozpoznany już w momencie wejścia w życie ustawy (jak wynika z załącznika do uzasadnienia do projektu ustawy załączonego do Sejmu wraz z projektem ustawy o CUS - „Tabela 2. Przykładowe, organizowane oddolnie lokalne centra realizujące usługi społeczne”), oraz, co jest bardziej niepokojące, jednostki powstałe po dniu wejścia w życie ustawy o CUS. Jednostki te używają w nazwie „Centrum Usług Społecznych” nie spełniając wymogów z ustawy o CUS (m.in. w zakresie podstawy do utworzenia jednostki, struktury, wymaganej kadry). Te „pozaustawowe CUS” działają jako odrębne jednostki organizacyjne lub częściej jako jednostki wewnętrzne występujące w strukturach innych jednostek, np. OPS czy urzędów gminy. Powodami, dla których powstają tego typu „pozaustawowe” CUS, jak się wydaje, mogą być:

- 1) brak środków lub chęć zaoszczędzenia środków finansowych jakie są potrzebne na utworzenie i utrzymanie CUS;
- 2) brak kadry spełniającej wymogi ustawowe;
- 3) brak przychylności/obawy kadry pracowników OPS i kierownictwa OPS w zakresie przekształcenia OPS w CUS;
- 4) chęć zachowania OPS-u przy braku możliwości utworzenia CUS bez przekształcania OPS-u w CUS (w gminach/ miastach do 100 tys. mieszkańców);





- 5) chęć pozyskania środków finansowych z projektów europejskich, gdzie projekty mogą być adresowane do jednostek działających pod nazwą „Centrum Usług Społecznych”, bez sprawdzania właściwego statusu prawnego CUS przez podmioty udzielające dotacji lub bez doprecyzowania w programie statusu CUS wskazującego na działanie na podstawie ustawy o CUS.

W przypadku utrwalenia się tego typu praktyki funkcjonowania niezależnie od siebie dwóch rodzajów CUS-ów prowadzonych przez gminy, jednych na podstawie ustawy o CUS, a drugich działających bez żadnych zasad, może dojść do sytuacji, że większość gmin będzie wybierała łatwiejszą i tańszą drogę do powstania jednostki „imitującej” z nazwy właściwe „Centrum Usług Społecznych”. Rozpowszechnianie się tego modelu działania po stronie gmin, może doprowadzić do wielu negatywnych konsekwencji w zakresie jakości udzielanych usług, zmniejszenia dynamiki powstawania nowych CUS ustawowych i w dalszej perspektywie wypierania CUS działających na podstawie ustawy CUS przez CUS pozaustawowe (które będą tańsze dla gmin w związku z brakiem konieczności spełniania przez nie jakichkolwiek standardów ustawowych).

Należy również założyć, że w praktyce, na terenie Polski mogą funkcjonować również inne podmioty używające w nazwie „Centrum Usług Społecznych” prowadzone np. przez organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne czy przedsiębiorców, co może rodzić jeszcze inne problemy, np. po stronie obiorców usług społecznych w zakresie identyfikacji właściwych Centrów Usług Społecznych.

Rozwiązanie ww. problemu związanego z używaniem nazwy „Centrum Usług Społecznych” przez gminy, które tworzą CUS pozaustawowe oraz przez inne podmioty niż gminy, wymaga wprowadzenia odpowiednich zmian do ustawy o CUS, które zapobiegłyby na przyszłość takim sytuacjom oraz uregulowałyby kwestię już działających pod tą nazwą podmiotów/jednostek nieprzewidzianych w ustawie o CUS. Obecnie obowiązujące przepisy nie dają bowiem wystarczająco mocnych podstaw prawnych do podejmowania działań wobec gmin, które tworzą pozaustawowe CUS w





ramach istniejących jednostek organizacyjnych gminy (jako wewnętrznych komórek). Również używanie przez inne niż gminy podmioty niepubliczne nazwy „Centrum Usług Społecznych” w związku z tym, że nie jest uregulowane prawnie, nie może być uznane za nielegalne.

Problem ten jest rozwiązywany w innych aktach prawnych na różne sposoby. Część aktów prawnych wprowadza:

- 1) tryb rejestrowy umożliwiający funkcjonowanie jednostki w określonym obszarze po uzyskaniu wpisu do rejestru (np. Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą – ustawa o działalności leczniczej);
- 2) tryb koncesyjny warunkujący rozpoczęcie legalnej działalności od uzyskania decyzji określonego organu (np. zezwolenie wojewody na prowadzenie domu pomocy społecznej lub zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku – ustawa o pomocy społecznej);
- 3) kary za używanie określonej nazwy przez podmioty nieuprawnione lub działające niezgodnie ze standardami ustawowymi:
 - a) administracyjne kary pieniężne (np. za prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia – niezależnie od tego czy podmiot posługuje się tą właśnie nazwą, czy zupełnie inną – podstawą nałożenia kary jest faktycznie wykonywana działalność niezależnie od przyjętej nazwy, czy też kary pieniężne za niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych nakładane przez wojewodę na podstawie ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
 - b) sankcje karne np. grzywna, ograniczenie wolności (np. sankcje karne za nieuprawnione używanie nazwy „Polski Bon Turystyczny” - ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2023 r. poz. 35), czy sankcje karne za nieuprawnione używanie nazwy „Centrum Zdrowia 75+” – ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1666).





12. CUS a nadzór i kontrola wojewody.

Organem, który wykonuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, jak również kontroluje jednostki samorządu terytorialnego jest przede wszystkim wojewoda.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego został uregulowany na poziomie konstytucyjnym. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 oraz art. 148 pkt 6 Konstytucji). Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Doprecyzowanie kryterium legalności na gruncie ustawy o samorządzie gminnym znajduje się w art. 85, zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Niewątpliwie przez pojęcie prawa należy rozumieć przede wszystkim przepisy zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia).

W tym miejscu zaznaczyć należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego określa możliwość sprawowania nadzoru na podstawie kryteriów legalności i – w zakresie zadań zleconych – celowości, a Konstytucja tylko na podstawie kryterium legalności, co nie stanowi sprzeczności pomiędzy postanowieniami Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a jedynie dopuszczalne zawężenie kryteriów nadzoru w krajowym porządku prawnym i zwiększenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym środkiem nadzoru w praktyce jest badanie przez wojewodę pod względem zgodności z prawem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy gminy obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są





nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, z kolei w przypadku zaskarżenia przez organ nadzoru uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu.

W odniesieniu do ustawy o CUS, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o CUS, rada gminy może przyjąć, w drodze uchwały, program usług społecznych, określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Natomiast art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o CUS wskazuje, że przy opracowywaniu programu usług społecznych gmina bierze pod uwagę diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum. Program usług społecznych zawiera, w szczególności:

- 1) nazwę i cel programu;
- 2) okres realizacji programu;
- 3) opis potrzeb uzasadniających realizację programu;
- 4) charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem;
- 5) określenie usług społecznych oferowanych w programie;
- 6) warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie;
- 7) wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne;
- 8) sposób dokumentowania spełniania warunków, o których mowa w pkt 6, oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, o których mowa w pkt 7;
- 9) dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie;





- 10) organizację programu, w tym etapy jego realizacji;
- 11) sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji;
- 12) budżet programu oraz źródła jego finansowania.

Programy usług społecznych określające usługi społeczne uregulowane:

- 1) w przepisach odrębnych nie mogą uchybiać tym przepisom, w szczególności:
 - a) standardom ich świadczenia,
 - b) zasadom ich przyznawania;
- 2) w innych programach przyjętych przez gminę, nie mogą być sprzeczne z tymi programami.

W przypadku rażącego naruszania przepisów konstytucyjnych i ustawowych Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego. Jest to najdalej idąca sankcja za prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego działalności niezgodnej z prawem i została określona w art. 171 ust. 3 Konstytucji. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

W razie nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy





sytuacji gminy. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania.

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Art. 9 i art. 10 ustawy o CUS wskazuje warunki i tryby w jakim może powstać CUS. Aktem prawa miejscowego, który podlega kontroli wojewody jest także uchwała rady gminy w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Społecznych. Uchwała ta jest wydawana na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym (zwykle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek) w związku z przepisami ustawy o CUS (co do zasady - art. 8 ust. 1, 2 i 3 ustawy o CUS) .

Przepisy dotyczące utworzenia, zadań i zasad działania CUS określone zostały w rozdziale 3 ustawy o CUS. Wśród najważniejszych przepisów dotyczących utworzenia CUS, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w uchwale w sprawie utworzenia CUS, należy wymienić wspomniany już wielokrotnie art. 9 i art. 10 ustawy o CUS. Zgodnie z art. 12 ustawy o CUS rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum oraz szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały. Najczęściej rada gminy podejmuje jedną uchwałę w sprawie utworzenia CUS i nadania mu statutu, choć można spotkać się z praktyką podejmowania osobnych uchwał w sprawie powołania CUS i uchwały w sprawie nadania statutu CUS. Ta druga praktyka była kwestionowana przez wojewodę, ale rozstrzygnięcie nadzorcze



w tym przedmiocie zostało uchylone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w ramach kontroli sądowno-administracyjnej.

Wojewoda, po otrzymaniu uchwały o utworzeniu CUS, poddaje ją kontroli i bada zarówno tryb podjęcia uchwały jak również jej treść. Kluczowy jest przepis kompetencyjny, stanowiący upoważnienie ustawowe do wydania uchwały, gdyż organ stanowiący podejmując uchwałę musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, jak również wyczerpać zakres upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności CUS. W przypadku stwierdzenia, że uchwała jest sprzeczna z prawem, co najczęściej ma miejsce w sytuacji, w której przepis upoważniający nie został w pełni zrealizowany, tj. rada gminy nie uregulowała wszystkich spraw przekazanych jej do uregulowania w uchwale (np. w uchwale w sprawie utworzenia CUS i nadania statutu nie uregulowano szczegółowej organizacji CUS, a zawarto przepis delegujący to uprawnienie na dyrektora CUS, który miałby określić szczegółową organizację CUS w regulaminie organizacyjnym), albo rada gminy uregulowała w uchwale sprawy, których nie zawierał przepis upoważniający, bądź też gdy sprawy uregulowane w uchwale zostały uregulowane w sposób sprzeczny z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi (np. nie zostały przekazane do realizacji CUS wszystkie zadania wykonywane przez przekształcany OPS), wówczas wojewoda może w terminie 30 dni od przekazania mu uchwały wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdzi nieważność takiej uchwały. Od rozstrzygnięcia nadzorczego gminie będzie przysługiwała skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W przypadku przekroczenia terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (upływu 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie uchwały), wojewoda będzie mógł zaskarżyć uchwałę rady gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Podkreślić należy, że wojewoda nie posiada władczych uprawnień do ingerowania w treść uchwały, to znaczy nie może samodzielnie ingerować w jej treść w ten sposób, żeby nadać uchwale brzmienie zgodne z prawem. Jednocześnie wspomnieć należy, że w praktyce wojewodowie stosują narzędzia tzw. miękkiego nadzoru, który polega na wskazaniu jednostce samorządu terytorialnego uchybień wydanego aktu



prawnego przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego i umożliwienie tej jednostce doprowadzenia wadliwego aktu prawnego do stanu zgodnego z prawem. Praktyka ta, o ile nie ma wyraźnej podstawy ustawowej to jest pożądanym instrumentem prawnym. Pamiętać należy, że uprawnienie wojewody do stwierdzenia nieważności aktu prawnego wydanego przez jednostkę samorządu terytorialnego jest daleko posuniętym narzędziem ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego i powinno być stosowane jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa i tylko, gdy jest to konieczne. Miękki nadzór ma na celu uniknięcie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, które doprowadziłoby do unieważnienia uchwały wydanej przez gminę. W ramach konstytucyjnej zasady współdziałania władz, wojewoda widząc wadliwość uchwały informuje jednostkę samorządu terytorialnego o stwierdzonym uchybieniu, a jednostka samorządu terytorialnego może przyjąć uchwałę zmieniającą, którą usunie dostrzeżone przez wojewodę uchybienie, w konsekwencji czego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego staje się zbędne, a jednostka samorządu terytorialnego może działać w oparciu o niekwestionowaną prawnie uchwałę.

Drugim istotnym z punktu widzenia działalności CUS zadaniem wojewody jest kontrola jednostek samorządu terytorialnego. Normy określające kompetencje kontrolne wojewody zostały uregulowane w wielu aktach prawnych i różnią się w zależności od rodzaju kontrolowanych zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (zadania własne i zadania zlecone).

Podstawowym aktem prawnym określającym kompetencje kontrolne wojewody jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428), zwana dalej „ustawą o wojewodzie”. Przepisy dotyczące tego obszaru znajdują się również w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2026 r. poz. 158) oraz w ustawach merytorycznych (regulujące konkretne, węższe dziedziny życia lub gospodarki) np. w ustawie o pomocy społecznej, w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jak również w rozporządzeniach oraz programach rządowych.



Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie, wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Najważniejszym kryterium kontroli jest kryterium legalności. Przyjmuje się, że ma ono znaczenie podstawowe i stanowi niejako tło dla pozostałych kryteriów kontroli. W literaturze wskazuje się na dwa aspekty pojęcia „legalność”: po pierwsze - istnienie podstawy prawnej upoważniającej do podjęcia określonego działania oraz po drugie - zgodność z obowiązującym prawem, czyli jak już wyżej zostało wskazane z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Kryterium gospodarności definiuje się jako optymalne dysponowanie środkami finansowymi i materialnymi oraz badanie czy jednostka działa zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, tzn. czy osiąga maksymalne wyniki, efekty przy najniższych kosztach, nakładach, środkach majątkowych. Kryterium rzetelności oznacza uczciwość, należyte wypełnianie obowiązków, terminowość, dyscyplinę wykonania, sumiennosc, solidność, prawdomówność, słownosc oraz zgodność dokumentów, ewidencji i sprawozdań ze stanem faktycznym. W przypadku kontroli organów samorządu terytorialnego ustawodawca zrezygnował z kryterium celowości, występującego w przypadku kontroli organów administracji rządowej oraz innych podmiotów. Kryterium celowości oznacza dokonywanie oceny podmiotu kontrolowanego pod względem stopnia realizacji celów i zadań przed nim postawionych [...] Celowość oznacza, czy dana jednostka działa zgodnie z wyznaczonymi celami, zadaniami określonymi w statucie, regulaminie bądź aktach normatywnych. Kryterium to odwołuje się również do tego, czy dane działanie jest racjonalne, pożyteczne i czy przynosi spodziewane efekty (R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, w: System Prawa Administracyjnego, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012 por. definicja kryterium celowości zaproponowana w Uzasadnieniu do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, s. 3).

Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych określa



ustawa o kontroli w administracji rządowej. Przepisy tej ustawy stosuje się również do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej. Zatem podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy dotyczą jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w zakresie w jakim te jednostki wykonują zadania z zakresu administracji rządowej. Celem kontroli w trybie tej ustawy jest ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Jak już wyżej wskazano kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę przeprowadza się w trybie zwykłym lub uproszczonym. Przeprowadzenie kontroli poprzedza opracowanie programu kontroli, który zatwierdza kierownik komórki do spraw kontroli. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego, do którego kierownik jednostki kontrolowanej może zgłosić, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu, umotywowane pisemne zastrzeżenia. W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego. W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń. Wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o:

- 1) zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej;
- 2) ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości;
- 3) termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Termin wyznacza się, uwzględniając charakter zaleceń lub wniosków.





Kierownik jednostki kontrolowanej, w wyznaczonym terminie, informuje pisemnie kierownika jednostki kontrolującej o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Poszczególne ustawy merytoryczne również zawierają w swojej treści przepisy dotyczące kontrolowania jednostek albo realizacji zadań w tych ustawach sformułowanych. Ma to o tyle istotne znaczenie w kontekście analizy funkcjonowania CUS, że niektóre z nich dotyczą usług świadczonych przez CUS. Trzeba przy tym zaznaczyć, że pewne specyficzne zasady kontroli zawarte w tych ustawach dotyczą nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, a co do zasady wszystkich podmiotów tworzących dane jednostki np. pomocy społecznej, również działające komercyjnie. Na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej należy w pierwszej kolejności wskazać na zadania wojewody wyrażone w art. 22. Do zadań wojewody należy m.in.:

- 1) ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej;
- 3) nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami;
- 4) kontrola jakości usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej;
- 5) kontrola jakości usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami, wykonywanych przez domy pomocy społecznej





prowadzone nie na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego przez podmioty niepubliczne;

- 6) kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami.

Z powyższego wynika, że główne zadania wojewody, a co za tym idzie kontrola wojewody, obejmują:

- 1) zgodność z przepisami (legalność) – sprawdzanie czy jednostki działają zgodnie z ustawą o pomocy społecznej oraz aktami wykonawczymi;
- 2) standardy usług i opieki – weryfikacja poziomu świadczonych usług w domach pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub starszym;
- 3) prawa mieszkańców i beneficjentów – kontrola doraźna i problemowa w celu ustalenia faktycznego stanu przestrzegania praw osób przebywających w placówkach;
- 4) kwalifikacje kadry – sprawdzanie czy pracownicy merytoryczni posiadają wymagane wykształcenie i uprawnienia do pracy w pomocy społecznej;
- 5) zezwolenia na prowadzenie placówek – kontrola podmiotów pod kątem posiadania wymaganych zezwoleń oraz nakładanie kar za prowadzenie placówek całodobowej opieki bez zezwolenia.

Wojewoda w wyniku przeprowadzonych czynności może wydać jednostce organizacyjnej pomocy społecznej albo kontrolowanej jednostce zalecenia pokontrolne. Jednostka organizacyjna pomocy społecznej albo kontrolowana jednostka może, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, zgłosić do nich zastrzeżenia. Wojewoda ustosunkowuje się do zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia. Jednostka organizacyjna pomocy społecznej albo kontrolowana jednostka w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności jednostki organizacyjnej pomocy społecznej albo





kontrolowanej jednostki wojewoda, niezależnie od przysługujących mu innych środków, zawiadamia o stwierdzonych uchybieniach organ założycielski tych jednostek lub organ zlecający kontrolowanej jednostce realizację zadania z zakresu pomocy społecznej. Organ, do którego skierowano zawiadomienie o stwierdzonych istotnych uchybieniach, jest obowiązany, w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o stwierdzonych uchybieniach, powiadomić wojewodę o podjętych czynnościach. Ustawa o pomocy społecznej za niektóre uchybienia przewiduje sankcję w postaci pieniężnej kary administracyjnej (kto to nie realizuje zaleceń pokontrolnych - podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 12 000 zł), z kolei za prowadzenie bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku grozi kara w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł w zależności od liczby osób znajdujących się w tej placówce.

Organizacja i tryb przeprowadzania kontroli i sprawowania nadzoru określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1065).

Podobne, specyficzne uregulowania dotyczące nadzoru i kontroli wykonywanych przez wojewodę można znaleźć w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 122 tej ustawy wojewoda sprawuje kontrolę nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych. Kontrola nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, regionalnymi placówkami opiekuńczo-terapeutycznymi i interwencyjnymi ośrodkami preadopcyjnymi obejmuje w szczególności:

- 1) przestrzeganie standardów opieki i wychowania, o których mowa w przepisach dotyczących placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych;
- 2) działania placówki na rzecz utrzymania przez dziecko kontaktów z rodziną;
- 3) zaspokajanie potrzeb dziecka i respektowanie jego praw;





- 4) przestrzeganie przepisów określających zasady działania placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej i interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Analogicznie jak w ustawie o pomocy społecznej uregulowano zasady formułowania zaleceń pokontrolnych, zgłaszania do nich zastrzeżeń i konieczności poinformowania wojewody o realizacji tych zaleceń. Ustawodawca przewidział także sankcje w postaci kar pieniężnych - za niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych grozi kara w wysokości od 1000 zł do 15 000 zł. Organizację i tryb przeprowadzania kontroli przez wojewodę określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli (Dz. U. poz. 1477).

Powyższe przepisy mają częściowe zastosowanie do CUS, a wojewoda kontroluje m.in. spełnianie wymagań ustawowych dotyczących kadry zatrudnionej w CUS, w przypadku kiedy CUS powstało z przekształcenia OPS i jest – zgodnie z definicją - jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Zgodnie z art. 23 ust. ustawy o CUS, wskazano jakie struktury organizacyjne wyodrębnia się w CUS, natomiast art. 23 ust. 2 oraz art. 24, art. 25 ust. 2, art. 27-34 ustawy o CUS, wskazują jakie obligatoryjne stanowiska (wraz ze wskazaniem kwalifikacji jakie muszą spełniać osoby zatrudnione na tych stanowiskach) muszą zostać utworzone w ramach CUS. W przypadku, gdy kontrola przeprowadzona przez wojewodę z CUS wykaże nieprawidłowości w tym zakresie, tj. w CUS nie zostały zatrudnione osoby na stanowiskach obligatoryjnych albo osoby zatrudnione na tych stanowiskach nie spełniają wymagań ustawowych (nie posiadają wymaganych kwalifikacji), wówczas wojewoda sporządza zalecenia pokontrolne, w których opisuje ustalony stan faktyczny oraz wskazuje na stwierdzone nieprawidłowości. Dyrektor CUS może do zaleceń pokontrolnych zgłosić zastrzeżenia w terminie 7 dni od ich otrzymania, nie może natomiast zaskarżyć tych zaleceń do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż zalecenia nie podlegają kontroli sądowo-administracyjnej. Dyrektor CUS w terminie 30 dni jest obowiązany do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków sporządzonych w zaleceniach pokontrolnych. W przypadku braku ich realizacji wojewoda może nałożyć na CUS karę finansową w wysokości od 500 zł do 12.000 zł. Wątpliwości może





budzić to, na kogo wojewoda może nałożyć karę. Z jednej strony przepis posługuje się typowym dla norm karnych sformułowaniem „kto”, jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnej stwierdzić należy, że karę taką nakłada się na jednostkę organizacyjną, a nie na dyrektora CUS (Wyrok WSA w Warszawie z 06.09.2012 r., I SA/Wa 385/12, Legalis nr 554802). Kara pieniężna nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a od tej decyzji służy skarga do sądu administracyjnego. W tym miejscu należy jednak jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że przedmiotowe narzędzia w zakresie kontroli i jej następstw (o których mowa powyżej) będą możliwe do zastosowania tylko w stosunku do niektórych CUS, tj. CUS powstałych z przekształcenia OPS – a nie do wszystkich powstałych na podstawie i trybie ustawy o CUS.

Wskazać należy również możliwość kontrolowania jednostki samorządu terytorialnego przez wojewodę na podstawie ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 175 ust. 1 tej ustawy dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę m. in. wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności:

- 1) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów;
- 2) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem;
- 3) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań;
- 4) wysokość i terminy przekazywania dotacji;
- 5) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

Podsumowując, jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się szeroką samodzielnością działania, co ma swoje umocowanie w przepisach prawa międzynarodowego, Konstytucji oraz ustawach. Administracja rządowa może ingerować w działalność samorządu terytorialnego jedynie na podstawie przepisów konstytucji i ustaw oraz wskazanych tam kryteriów.





Konieczne jest rozróżnienie pojęć nadzoru prawnego i kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego samorządu terytorialnego. Nadzór prawny obejmuje całą działalność prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego, a więc zarówno wykonywanie przez nie zadań własnych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Nadzór prawny sprawowany jest w praktyce urzędów wojewódzkich wyłącznie z punktu widzenia legalności tzn. zgodności uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Akty prawne organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie odpowiadają prawu są nieważne, co stwierdza wojewoda wydając rozstrzygnięcie nadzorcze. Uprawnienie to ma zatem charakter wyłącznie derogacyjny, czyli polega na usunięciu z porządku prawnego uchwały niezgodnej z prawem. Kontrola natomiast dotyczy zadań zleconych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego i odbywa się pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a wojewodowie nie mogą kontrolować jednostki samorządu terytorialnego pod względem celowości podejmowanych przez nie działań. Efektem kontroli jest wydawanie zaleceń pokontrolnych i wskazywanie uchybień. Co do zasady jednak, wojewoda w ramach kontroli nie może w sposób władczy ingerować w działalność jednostki samorządu terytorialnego.

Wojewoda może również kontrolować jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego na podstawie ustaw merytorycznych np. ustawy o pomocy społecznej, ale kontrola ta dotyczy nie tyle samych jednostek samorządu terytorialnego, ale wszystkich podmiotów tworzących lub prowadzących wskazane w ustawie jednostki pomocy społecznej, w tym niektórych CUS, ale również placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Kontrola ta odbywa się w zakresie i na podstawie przepisów ustaw merytorycznych oraz przepisów wykonawczych wydanych na ich podstawie i sprowadza się do badania posiadania odpowiedniego zezwolenia na prowadzenie placówki, spełniania standardów świadczenia usług albo kwalifikacji personelu kadry i można stwierdzić, że odbywa się pod względem kryterium legalności, tj. zgodności prowadzenia działalności z przepisami prawa. Ustawodawca w przypadku takich kontroli wprowadził m.in. sankcje w postaci kary pieniężnej czy też cofnięcia zezwolenia.





Powyższa analiza wyznacza granice ingerencji ustawodawcy w zakresie ewentualnych propozycji zmian dotyczących kontroli działalności CUS. Wszelkie propozycje zmian w zakresie możliwości poszerzenia uprawnień kontrolnych lub nadzorczych wojewody w stosunku do działalności gminnego CUS, musi respektować samodzielność jednostki samorządu terytorialnego i nie stanowić działań, które mogą zostać uznane za władcą ingerencję administracji rządowej w działalność jednostki samorządu terytorialnego pod względem innego kryterium niż legalność. Z całą pewnością wydaje się zasadne ujednoczenie możliwości wszczęcia i zakresu kontroli dokonywanej przez wojewodów w stosunku do wszystkich CUS działających na podstawie ustawy o CUS, niezależnie od tego w jaki sposób powstały (w jaki sposób zostały utworzone). Z kolei formułując propozycje zmian legislacyjnych obejmujących nowe zadania w stosunku do sprawowania nadzoru lub kontroli wojewodów CUS, niezbędne jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów i środków finansowych do właściwego wykonywania nakładanych obowiązków.

13. CUS a VAT.

Zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm. - dalej zwana także ustawą o VAT) – podatek VAT obowiązujący w polskim systemie prawnym to podatek pośredni naliczany na każdym etapie obrotu gospodarczego, którego ciężar końcowo ponosi konsument danej usługi lub towaru. Chociaż, ustawa o podatku od towarów i usług wskazuje w części merytorycznej stawki podatku VAT wynoszące, co do zasady: 22%, 7%, 5%, 0%, to w Polsce od 2011 r. obowiązuje tymczasowa podwyższona podstawowa stawka VAT w wysokości: 23 % (stawka podstawowa, stosowana do większości towarów i usług), 8 %, oraz 5 % i 0%. Przedmiotowa regulacja przewiduje jednocześnie szereg zwolnień z VAT. Jako przykład usług zwolnionych (pod pewnymi określonymi w ustawie warunkami) z VAT można wskazać m.in.:

- 1) usługi w zakresie opieki medycznej, służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, oraz dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, wykonywane w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze (art. 43 ust. 1 pkt 18 ustawy o VAT),





- 2) usługi w zakresie opieki medycznej, służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, oraz dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, świadczone na rzecz podmiotów leczniczych na terenie ich zakładów leczniczych, w których wykonywana jest działalność lecznicza (art. 43 ust. 1 pkt 18a ustawy o VAT),
- 3) usługi w zakresie opieki medycznej, służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, świadczone w ramach wykonywania zawodów: lekarza i lekarza dentystry, pielęgniarki i położnej, medycznych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia o działalności leczniczej, oraz psychologa (art. 43 ust. 1 pkt 19 ustawy o VAT),
- 4) usługi transportu sanitarnego (art. 43 ust. 1 pkt 20 ustawy o VAT);
- 5) usługi pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej oraz usługi określone w przepisach o przeciwdziałaniu przemocy domowej, a także dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, na rzecz beneficjenta tej pomocy, wykonywane przez:
 - a) regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych, rodzinne domy pomocy, ośrodki wsparcia i ośrodki interwencji kryzysowej,
 - b) wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę: domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty posiadające zezwolenie wojewody, placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze,
 - c) placówki specjalistycznego poradnictwa,
 - d) inne niż wymienione w lit. a-c placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku na podstawie zezwolenia wojewody, wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę,
 - e) specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej (art. 43 ust. 1 pkt 22 usługi o VAT),
- 6) usługi opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku, świadczone w miejscu ich zamieszkania przez





podmioty inne niż wymienione w pkt 22, oraz dostawę towarów ściśle z tymi usługami związaną (art. 43 ust. 1 pkt 23 ustawy o VAT),

- 7) usługi w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą oraz dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, wykonywane:
- a) w formach i na zasadach określonych w przepisach o pomocy społecznej, w przepisach o systemie oświaty oraz w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.),
 - b) przez podmioty sprawujące opiekę nad dziećmi w wieku do 3 lat (art. 43 ust. 1 pkt 24 ustawy o VAT),
- 8) usługi oraz dostawę towarów ściśle z tymi usługami związaną, realizowane przez:
- a) kościoły i związki wyznaniowe, o których mowa w przepisach o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w przepisach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych,
 - b) organizacje powołane do realizacji celów o charakterze politycznym, związkowym, patriotycznym, filozoficznym, filantropijnym lub obywatelskim
- w zakresie interesu zbiorowego swoich członków, wykonywane na rzecz ich członków w zamian za składki, których wysokość i zasady ustalania wynikają z przepisów statutowych tych podmiotów, pod warunkiem, że podmioty te nie są nastawione na osiągnięcie zysków, jeżeli zwolnienie nie spowoduje naruszenia warunków konkurencji (art. 43 ust. 1 pkt 31 ustawy o VAT),
- 9) usługi ściśle związane ze sportem lub wychowaniem fizycznym świadczone przez kluby sportowe, związki sportowe oraz związki stowarzyszeń i innych osób prawnych, których celem statutowym jest działalność na rzecz rozwoju i upowszechniania sportu, pod warunkiem, że:
- a) są one konieczne do organizowania i uprawiania sportu lub organizowania wychowania fizycznego i uczestniczenia w nim,
 - b) świadczący te usługi nie są nastawieni na osiągnięcie zysków,
 - c) są one świadczone na rzecz osób uprawiających sport lub uczestniczących w wychowaniu fizycznym





- z wyłączeniem usług związanych z działalnością marketingową oraz reklamowo-promocyjną, wstępu na imprezy sportowe, usług odpłatnego prowadzenia statków przeznaczonych do uprawiania sportu i rekreacji, usług odpłatnego zakwaterowania związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym oraz usług wynajmu sprzętu sportowego i obiektów sportowych za odpłatnością (art. 43 ust. 1 pkt 32 ustawy o VAT),

10) usługi kulturalne świadczone przez:

- a) podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym lub wpisane do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez organizatora będącego podmiotem tworzącym instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, oraz dostawę towarów ściśle z tymi usługami związaną,
- b) indywidualnych twórców i artystów wykonawców, w rozumieniu przepisów o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wynagradzane w formie honorariów, w tym za przekazanie lub udzielenie licencji do praw autorskich lub praw do artystycznego wykonania utworów (art. 43 ust. 1 pkt 33 ustawy o VAT).

W zakresie centrów usług społecznych wskazano jedynie, że z VAT zwolnione są usługi wprost z ustawy o pomocy społecznej oraz usługi określone w przepisach o przeciwdziałaniu przemocy domowej, a także dostawa towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, na rzecz beneficjenta tej pomocy, wykonywane przez wskazane jednostki organizacyjne pomocy społecznej w tym CUS.

Chociaż wiele ze wskazanych powyżej zwolnień może mieścić się w zakresie usług społecznych w rozumieniu ustawy o CUS, to przepisy ustawy o VAT nie przewidują wprost zwolnienia ogólnego z VAT usług społecznych określonych w programie usług społecznych i realizowanych przez CUS bądź przez niego koordynowanych.

Podatek VAT ma charakter powszechny, trudno więc mówić o opodatkowaniu usług społecznych jako barierze wprost mającej przełożenie na tworzenie CUS. Jednak





potencjalnie możliwe zwolnienie VAT usług społecznych świadczonych w ramach i na podstawie programu usług społecznych może obiektywnie przyczynić się do częstszego podejmowania przez władze gmin decyzji o utworzeniu CUS. W zależności od formy, zakresu i treści przedmiotowego zwolnienia, jego skutki mogłyby także zachęcić większe grono podmiotów spoza jednostek organizacyjnych gminy, do uczestniczenia w świadczeniu i rozwoju usług społecznych na danym terenie.

14. CUS a współpraca międzysektorowa: działalność lecznicza – dodatkowe źródła finansowania.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 aktualnie obowiązującej ustawy o CUS usługi społeczne oznaczają działania z zakresu m. in. promocji i ochrony zdrowia, oczywiście tak jak pozostałe usługi społeczne zgodnie z tą definicją – podejmowane przez gminy w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 usługami społecznymi są w szczególności działania podejmowane na podstawie m. in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, z późn. zm.), ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 917), ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2026 r. poz. 149). Art. 2 w ust. 3 ustawy o CUS wskazuje natomiast, że usługi społeczne są świadczone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, jeżeli wymogi w tym zakresie wynikają z przepisów odrębnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do zadań własnych do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności:





- 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy;
- 2) inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami;
- 3) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.

CUS może zostać wskazany jako realizator/wykonawca zadań własnych gminy we wskazanym powyżej zakresie.

CUS w ramach programów usług społecznych może świadczyć także różne usługi z szeroko rozumianej promocji i ochrony zdrowia. Ich realizacja może przewidywać samodzielne wykonanie tych usług przez CUS, zlecenie realizacji tych zadań przez gminę, np. w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub poprzez zakup tych usług z wykorzystaniem lub nie, trybów przewidzianych w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Ustawa o CUS przewiduje w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o CUS, że wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być także podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej.

W ramach Informacji dla Sejmu i Senatu RP o realizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych w latach 2020-2022 (druk sejmowy nr 3600 IX Sejmu RP IX kadencji) wskazano, na pewne bariery związane z funkcjonowaniem CUS w ramach współpracy międzysektorowej:

„Trudności w obszarze współpracy międzysektorowej mają również znaczenie dla możliwości finansowania realizacji usług. W jednym z przeprowadzonych wywiadów wskazano, że niektóre działania mogłyby być finansowane przy udziale środków Narodowego Funduszu Zdrowia, co wymagałoby jednak zatrudnienia specjalistów w zakresie fizjoterapii i rehabilitacji, wpisania tego typu usług w program uchwalony przez radę gminy oraz zarejestrowania CUS jako podmiotu medycznego.”. To, że





dane zadanie (usługa) musiałoby zostać wskazane w programie usług społecznych jest oczywiste, kwestia możliwości zatrudniania odpowiednich specjalistów – została omówiona powyżej, natomiast nie jest oczywistym, że w zakresie możliwości korzystania ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, wystarczyłoby zarejestrowanie CUS jako podmiotu „medycznego”.

Uzyskanie każdego dodatkowego zewnętrznego (rozumianego jako środka nie pochodzącego z budżetu gminnego) finansowania miałyby z pewnością pozytywny wpływ na rozwój usług społecznych w ramach działań CUS. Pytanie tylko, czy w ramach przyjmowanych programów usług społecznych można przewidywać usługi, które wynikają już z obowiązujących przepisów prawa. Dlatego przy tak sformułowanych powyżej wnioskach należy doprecyzować, czy pożądanym byłoby umożliwienie CUS prowadzenia działalności leczniczej i w ramach takich działań ubieganie się o możliwość ich kontraktowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia?

CUS może wykonywać usługi na podstawie i w ramach obowiązujących ustaw, co wynika chociażby z przepisów dotyczących jego utworzenia (szczegółowo ten temat został omówiony w części CUS – utworzenie) oraz z art. 19 ustawy o CUS, zgodnie z którym Centrum realizuje usługi społeczne na zasadach i w trybie określonych w: przepisach odrębnych, określających zasady przyznawania i udzielania usług społecznych; ustawie oraz w programie usług społecznych. Natomiast zadania niebędące usługami społecznymi centrum realizuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych. Program usług społecznych powinien przewidywać coś czego nie ma w systemie, a nie dublować rozwiązania istniejące na gruncie innych ustaw. Czy zasadnym więc byłoby dopuszczenie, chociażby częściowo CUS, do prowadzenia działalności leczniczej? Jaki miałyby to wpływ na prowadzoną działalność w zakresie programu usług społecznych? W tym miejscu należy zauważyć, że prowadzenie działalności leczniczej reguluje co do zasady ustawa o działalności leczniczej. Posiadanie statusu podmiotu leczniczego wiąże się z koniecznością spełnienia wielu dodatkowych wymogów w wielu sferach, np. w zakresie konieczności spełniania surowych standardów, rejestracji, posiadania określonych pomieszczeń, urządzeń, wykwalifikowanej kadry, prowadzenia określonej sprawozdawczości (także finansowej). Kwestia finansowania i zawierania umów





przez świadczeniodawców z Narodowym Funduszem Zdrowia reguluje natomiast przywoływana już wielokrotnie ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Analizując potrzebę dokonania zmian i dopuszczenia CUS jako jednostki działającej w obszarze zdrowia, także w ramach działań finansowanych przez NFZ (jako świadczeniodawca), należy pamiętać o wysokim ryzyku jakie jest z tym związane, tj. możliwości ponoszenia dotychczas niewystępujących w ramach CUS kosztów (w celu ciągłego zapewnienia wymaganych prawem standardów), jakie związane są z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w szczególności w sytuacji ciągłego braku odpowiednich środków i płynności finansów przeznaczonych na obsługę ochrony zdrowia, w tym w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia.





Załącznik

ANALIZOWANE AKTY PRAWNE:

MERYTORYKA I OTOCZENIE PRAWNE PROJEKTU

Założenie:

Prezentowane poniżej ustawy mają bezpośredni lub pośredni wpływ na otoczenie prawne funkcjonowania CUS.

Obszar I

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 165)
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1065)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 51)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2024 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz. U. poz. 1129)
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1044)
 - Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 816)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. poz. 169)





- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz. U. z 2024 r. poz. 21)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 893, z późn. zm.)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2020 r. poz. 249)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2019 r. poz. 1946)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. poz. 896, z późn. zm.)
 - Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej (Dz. U. poz. 2087)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. poz. 954, z późn. zm.)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. poz. 1439)
4. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1673)
 5. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 83, z późn. zm.)
 6. Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1829, z późn. zm.)





7. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 395, z późn. zm.)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2015 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzona placówka wsparcia dziennego (Dz. U. poz. 1630)
 - Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. poz. 1608)
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, z późn. zm.)
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, z późn. zm.)
10. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. (Dz. U. z 2024 r. poz. 917)
11. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2026 r. poz. 149)
12. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151)
13. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939)
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913)
 - Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2284)





- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz. U. poz. 1694, z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 2283)

15. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2026 r. poz. 96)
16. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278)
17. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798)
18. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1512)
19. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620)
20. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87)
21. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393)
22. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705)
23. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881)
24. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 124)

Obszar II

1. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 450, z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. ustawa o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1848, z późn. zm.) – w zakresie programów np. opieka wytchnieniowa, asystencja osobista





3. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411)
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.)
6. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 806)
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.)
9. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.)
10. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135)
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638)
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 178)
13. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572)
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, z późn. zm.)



15. Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1666)
16. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907)
17. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428)
18. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1673, z późn. zm.)
19. Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. poz. 187)
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/ (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (RODO).

Na względzie należy mieć także następujące projekty:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – druk sejmowy nr 1237
- projekt o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów - UD294)
- projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami – druk sejmowy nr 316 (projekt prezydencki), nr 1929 (projekt rządowy), nr 1933 (projekt poselski)
- projekt ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym – druk sejmowy nr 1345

Obszar III

1. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.)



2. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418)
4. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2026 r. poz. 236)
5. Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1730)
6. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1402)
7. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2026 r. poz. 110)
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261)
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581)
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725)
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080)
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.)
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733)
14. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2024 r. poz. 593, z późn. zm.)
15. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.).

