



KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BIURO PRAWA I USTROJU

BPU.0605.284.2018.2

Warszawa, 12-02-2019 r.

**Polska Federacja Związkowa
Pracowników Socjalnych i Pomocy
Społecznej
ul. Rakowicka 21/4
31-510 Kraków**

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na Państwa wniosek z dnia 13 grudnia 2018 r. „o udzielenie pisemnej informacji w zakresie prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej – projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk sejmowy 3040), tj. „o przekazanie kserokopii wszystkich opinii, analiz, stanowisk czy też protokołów konsultacji dot. w/w projektu”, Kancelaria Prezydenta RP przekazuje następujące dokumenty:

- 1) Opinię prawną z dnia 3 września 2018 r. wykonaną przez dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k.,
- 2) Ekspertyzę „Szacunkowe koszty utworzenia i funkcjonowania centrum usług społecznych” wykonaną przez Pana Marka Kośnego,
- 3) Uwagi do projektu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 października 2018 r.,
- 4) Uwagi do projektu OPZZ z dnia 29 października 2018 r.,
- 5) Decyzję Prezydium KK NSZZ Solidarność nr 153/18 w. opinii o prezydenckim projekcie ustawy o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych,
- 6) Stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego z dnia 29 października 2018 r.,
- 7) Uwagi RIO Zielona Góra z dnia 23 sierpnia 2018 r.,
- 8) Uwagi RIO we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2018 r.,
- 9) Informacje o Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego,
- 10) Informacje o gdyńskim Laboratorium Innowacji Społecznych,
- 11) Informacje o lubelskim Zespole Ośrodków Wsparcia,
- 12) Informacje o warszawskim Centrum Usług Społecznych.

Niezależnie od powyższego informujemy, że Kancelaria Prezydenta RP posiada Państwa uwagi zawarte w piśmie z dnia 26 września 2018 r., jak również ekspertyzy przekazane już w piśmie z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie BPU.0605.135.2018. Kancelaria Prezydenta RP nie posiada „protokołów konsultacji dot. w/w projektu”.

Informujemy, iż korespondencja robocza, prowadzona w sprawie projektu ustawy, nie jest nośnikiem informacji publicznej. Kancelaria uprzejmie wskazuje, iż w orzecznictwie sądowo-administracyjnym dotyczącym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330), ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym korespondencja, w tym także korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne ze współpracownikami, nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 666/12, CBOSA). Ponadto, inne materiały dotyczące prac nad przedmiotowym projektem ustawy, stanowią taki rodzaj aktywności, który również nie jest nośnikiem informacji publicznej. Wszelkie informacje (dane) o tych pracach można bowiem potencjalnie wywieść jedynie z wiedzy instytucjonalnej, a więc niezmaterializowanej wiedzy pracowników Kancelarii Prezydenta RP, albo z dokumentacji o charakterze wewnętrznym, takiej jak notatki służbowe lub robocze zestawienia danych. Taka dokumentacja, nawet jeśli zawiera analizy w sprawie, służyła jedynie wymianie informacji, gromadzeniu niezbędnych materiałów i nie posiada waloru oficjalności. Dodatkowo ma jedynie charakter roboczy, służący poszerzeniu zakresu wiedzy i posiadanych informacji. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk, uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian (wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11, CBOSA).

Ponadto, w orzecznictwie sądowym szeroko akceptowany jest pogląd, zgodnie z którym organ, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć, musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrwalać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań (zob. wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., I OSK 1017/15; wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 2649/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 03 listopada 2016 r., II SAB/Po 69/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r., II SAB/Wa 242/16, CBOSA).

Paulina Palka

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Prawa i Ustroju
Paulina Palka
Paulina Palka

Decyzja

Prezydium KK

nr 153/18

ws. opinii o prezydenckim projekcie ustawy
o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wnosi następujące uwagi do prezydenckiego projektu ustawy z dnia 25 września 2018 r. o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych (CUS).

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa wymaga reformy i głębokiej przemiany jakościowej. Dotyczy to zarówno samych struktur instytucji pomocy społecznej, jak i świadczonych usług. To co od lat stanowi przeszkodę w skutecznym wspieraniu obywateli, to przede wszystkim biurokratyzacja procedur, zła organizacja pracy, niedofinansowanie i niedoceniające pracowników socjalnych i pracowników szeroko pojętej pomocy społecznej oraz przeciążenie zadaniami. Istotny problem stanowi również zlecenie dodatkowych zadań samorządom bez wsparcia finansowego ze strony budżetu centralnego. Niestety, zdaniem NSZZ „Solidarność”, przedłożony projekt tych problemów nie rozwiązuje.

Sama koncepcja centrum usług społecznych budzi wiele pytań nie dając odpowiedzi na pytania dotyczące funkcjonowania pomocy społecznej w nowej formule. Dotyczy to np. podległości organizacyjnej CUS. W przypadku utworzenia międzygminnej instytucji, kto będzie ją nadzorował, kontrolował, koordynował jej zadania? Dodatkowo centralizacja usług będzie zaprzeczeniem dotychczasowych działań w zakresie udostępniania ich na najniższym szczeblu administracji, czyli na poziomie gminnym. Przyczynić się to może do ograniczenia dostępności do pomocy społecznej.

Uwagi szczegółowe:

- 1) W art. 2 definiuje się zakres usług społecznych, powołując się na odrębne przepisy. Jednakże przywołane przepisy nie zawierają definicji usług społecznych. Szeroki zakres usług, które zostały określone jedynie hasłowo, będzie budził wiele wątpliwości interpretacyjnych oraz może doprowadzić do chaosu organizacyjnego.
- 2) W art. 9 dopuszcza się tworzenie CUS w miejsce istniejącego ośrodka pomocy społecznej, który może działać na terenie dwóch sąsiadujących gmin. Istnieje uzasadniona obawa, że ośrodki pomocy społecznej oddalą się od swoich podopiecznych, utrudniając im dostęp do świadczeń oferowanych przez ośrodki.

- 3) Art. 10 projektu, zakłada, że centrum będzie mogło zostać utworzone jeśli przejmie wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej oraz dwa dodatkowe, które wymienia art.2 projektu. Należy zwrócić uwagę, że edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, kultura, czy kultura fizyczna i turystyka, nie są zadaniami z zakresu pomocy społecznej. Nie wydaje się także, aby poszerzanie działalności przez ośrodki pomocy społecznej o działania z zakresu kultury i turystyki czy edukacji publicznej mogły być odpowiedzią na problemy organizacji życia społecznego w gminie.
- 4) Art. 14 zakłada, że „określone” usługi społeczne będą oferowane wszystkim osobom uprawnionym na zasadzie powszechności. Jednocześnie pomoc ma być kierowana do określonych programem wsparcia osób, spełniających wybrane kryteria. Usługi zatem nie będą miały charakteru powszechnego. Jeżeli, więc zadanie odnosi się do osób uprawnionych, to należy ustalić zasady, zgodnie z którymi uprawnienie to się określa.
- 5) W rozdziale 4 projektu wprowadza się zawody/stanowiska: organizatora usług społecznych, koordynatora indywidualnych planów usług społecznych, organizatora pomocy społecznej, organizatora społeczności lokalnej. Jednak w ustawie o pomocy społecznej jest mowa jedynie o pracownikach socjalnych. Nasuwa się zatem pytanie: pracownicy socjalni przechodzący do CUS i zmieniający swój status zachowują uprawnienia wynikające z ustawy o pomocy społecznej? Projekt tych wątpliwości nie rozstrzyga, dlatego odpowiednie przepisy należałoby doprecyzować, gdyż w aktualnym brzmieniu budzą duży niepokój wśród pracowników pomocy społecznej.

Projektodawca nie przedstawił diagnozy, co do posiadanych zasobów (kadrowych, instytucjonalnych, finansowych) oraz oceny tego, co potrzeba usprawnić. NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, że niektóre rozwiązania zaproponowane w projekcie już funkcjonują. Przedłożony projekt nie bierze pod uwagę zmian, które zachodzą od kilku lat, tj. oddzielanie pracy socjalnej od wsparcia stricte materialnego. Zmiany te zostały poprzedzone pilotażem i obecnie są na etapie wdrażania na terenie całego kraju. OPS w większości realizują wskazane rodzaje usług.


NSZZ „Solidarność” stoi na stanowisku, że wzmocnienie działań oraz poszerzenie oferty pomocowej leży w słusznym interesie społecznym, jednak wdrożenie przedmiotowego projektu niesie za sobą szereg zagrożeń oraz negatywnych skutków dla udzielanej pomocy wymagającym tego osobom, dlatego nie może zaakceptować projektu w obecnym brzmieniu.

Gdańsk, 17 października 2018r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”


Ewa Zydorch



OGÓLNOPOLSKIE
POROZUMIENIE
ZWIĄZKÓW
ZAWODOWYCH

NIP: 526-025-13-39

Regon: 001133016

KRS: 0000033976

OPZZ/ AR/678/ 2018

Warszawa, dnia 29 października 2018 r.

Szanowny Pan
Paweł Mucha
Sekretarz Stanu
Zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta RP

W odpowiedzi na przekazany, w trybie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, prezydencki **projekt ustawy o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych**, przekazuję poniższe uwagi Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych do projektu.

Koncepcja zaproponowana w projekcie ustawy zakłada dużą zmianę systemową i docelowo ma być rozwiązaniem instytucjonalnym w obszarze polityki społecznej na poziomie samorządowym (gminnym i ponad gminnym), poprzez rozwój i integrację lokalnych systemów usług społecznych. Rozwiązanie zakłada fakultatywność tworzenia CUS przez zainteresowane samorządy gminne na bazie Ośrodków Pomocy Społecznej i ich funkcjonowanie jako placówek gminnych lub ponadgminnych, co należy ocenić pozytywnie.

Założeniem jest, że Centra Usług Społecznych będą służyć „wyprowadzeniu” świadczeń usług społecznych z instytucji pomocy społecznej i zorganizowaniu tych świadczeń w formule wsparcia powszechnego, a nie selektywnego (dla wybranych grup beneficjentów), jak obecnie. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że aktualnie istniejące formy wsparcia, zarówno w obszarze świadczeń z pomocy społecznej, rodzinnych czy kierowanych do niepełnosprawnych, powinny zostać utrzymane, co nie wynika wprost z projektu ustawy i stąd budzi uzasadniony niepokój. Obecnie Ośrodki Pomocy Społecznej realizują zadania ustawowe obligatoryjne, wskazane w innych ustawach, które nie mogą być pominięte, a ich zakres zmniejszony (przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, świadczenia z obszaru pomocy społecznej itp. Wątpliwości budzi fakt, że nie ma także pewności, kto je będzie realizował, jeśli OPS zmieni zakres usług przekształcając się w CUS, nie wspominając już o gwarancjach finansowych na ich realizację zabezpieczonych obecnie w budżecie państwa.

OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

00-924 Warszawa, ul. Kopernika 36/40

tel.: 022 551 55 00, fax: 022 551 55 01

e-mail: opzz@opzz.org.pl, www: <http://opzz.org.pl>

Zakłada się także, że kilka gmin sąsiadujących ze sobą będzie mogło utworzyć Centrum Usług Społecznych. Pojawiają się jednak obawy, że doprowadzić to może do zmniejszenia dostępności do tych usług i świadczeń z pomocy społecznej czy ryzyka powstania nierówności w dostępie do usług przez ich beneficjentów, zwłaszcza osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, niesamodzielne. Może powstać zagrożenie wykluczenia społecznego dla wymagających szczególnego wsparcia grup społecznych. Dostrzegamy dodatkowe ryzyko związane z rozproszeniem pomocy społecznej czy niejasnym przepływem informacji pomiędzy instytucjami pomocy społecznej w przyszłości.

Inne kwestie wymagające uzupełnienia i doprecyzowania to:

- 1) zapowiadana odrębna regulacja ustawowa dotycząca funkcjonowania zawodów pomocowych, która nie została dołączona do projektu. Nie wskazano także standardów pracy nowozatrudnionych pracowników, bowiem wymogi kompetencyjne określono jedynie do specjalistów i to w aspekcie uwzględnienia odległości pracy od miejsca zamieszkania. Koniecznym jest doprecyzowanie wymogów kwalifikacyjnych osób świadczących usługi społeczne.
- 2) wskazanie czy ośrodki pomocy społecznej zostaną przekształcone w centra czy zlikwidowane – jest to ważne dla zatrudnionych w placówkach pracowników i statusu dotyczącego świadczeń ze stosunku pracy, kontynuacji zatrudnienia czy wymogów kwalifikacyjnych.
- 3) określenie zakresu usług społecznych oraz grup beneficjentów, do których usługa ma być kierowana adekwatnie do potrzeb. Powszechność usług, niosąca za sobą elastyczność zakresu może wbrew założeniom tę dostępność ograniczyć.
- 4) gwarancja źródeł finansowania zmian – pokryciem kosztów zmian mają być jedynie środki z funduszy europejskich. Nie jest to stabilne źródło finansowania usług, często kończy się ono wraz z zakończeniem okresów projektowych. Ocena Skutków Regulacji wskazuje, że dodatkowe koszty mogą się wiązać z przeorganizowaniem dotychczasowej infrastruktury i kadr oraz wdrożeniem nowego systemu pracy. Jednym ze skutków powstania centrum będzie konieczność podwyższania przez gminę nakładów w tych obszarach, co brzmi to niepokojąco zwłaszcza w kontekście braku jakiegokolwiek zabezpieczenia finansowego.
- 5) wylanianie podmiotów realizujących usługi społeczne w procedurze zamówień publicznych bądź konkursowej budzące obawy. Nie bez znaczenia w takiej sytuacji będzie cena usługi, od której także zależeć będzie jakość usług. Praktyka wskazuje, że najtańsza oferta podmiotu nie zawsze jest prawidłowo realizowana, dochodzi nieraz do nieprawidłowości związanych z dostępnością usługi, jej jakością czy poziomem.

W ocenie OPZZ projekt wymaga doprecyzowania we wskazanych obszarach, z których za najistotniejsze uznajemy gwarancje realizacji obligatoryjnych zadań wynikających z odrębnych aktów prawnych w zakresie świadczeń pieniężnych z obszaru pomocy społecznej i innych kierowanych do najłabszych i wykluczonych społecznie.

Z poważaniem

Wiceprzewodniczący OPZZ

Andrzej Radzikowski

Zielona Góra, 23 sierpnia 2018 r.

RIO.II.K.070.6.2018

Pan
Przemysław Bryksy
Dyrektor
Biura Narodowej Rady Rozwoju,
Samorządu i Inicjatyw Obywatelskich
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Dyrektorze

W nawiązaniu do przekazanych w formie elektronicznej, w dniu 16 sierpnia br. – materiałów programowych dotyczących centrów usług społecznych wraz z założeniami funkcjonowania centrów oraz zagadnieniami do analizy – przedstawiam uwagi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

Odpowiadając na pytanie: Czy gmina może przyjąć programy usług społecznych (w drodze uchwał rady gminy), które przewidywałyby udzielanie mieszkańcom gminy usług społecznych (mieszczących się w zakresie zadań gminy) tożsamy z usługami uregulowanymi w obowiązujących aktach prawnych (np. usług opiekuńczych), na zasadach, w trybie oraz w oparciu o kryteria inne niż wynikające z obowiązujących aktów prawnych? Jeżeli tak, to czy w związku z tym istnieje konieczność wprowadzenia zmian w ustawach określających zasady udzielania poszczególnych usług społecznych czy też wystarczające jest zamieszczenie w projekcie ustawy o centrach usług społecznych przepisów dotyczących przyjmowania przez radę gminy programów usług społecznych i określenia ramowego zakresu tych programów – w naszej ocenie:

1. Program usług społecznych w zakresie przewidzianym w niniejszym opracowaniu powinien być programem rządowym, który gminy mogą realizować na podstawie porozumień, zawierających między innymi dotacje na koszty obsługi + koszty samego

programu. Program ten powinien mieć również oparcie w kryteriach ustawowych, ściśle określonych (a nie w innych kryteriach, wynikających wyłącznie z przyjętego programu).

2. Kryteria oceny usług społecznych winny wynikać z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Ponadto rozszerzanie katalogu usług winno być poprzedzone dogłębną analizą przydatności społecznej i kosztów jakie te usługi będą generować. Scedowanie na rady gmin określania ramowego zakresu tych programów może spowodować, że w różnych jednostkach samorządu wystąpi różny zakres tychże programów oraz różny stopień ich dostępności.

Odpowiadając na pytanie: Czy gmina może przyjąć jedynie takie programy usług społecznych, które będą regulować kryteria uzyskania, zasady oraz tryb kwalifikowania do usług społecznych innych niż uregulowane w obowiązujących aktach prawnych, wynikających z rozpoznanych potrzeb społeczności lokalnej - uważamy, że kryteria uzyskania, zasady oraz tryb kwalifikowania do usług społecznych winny być uregulowane w obowiązujących aktach prawnych, gdyż odrębną sprawą jest rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnej, a jeszcze inną sprawą - unifikacja przepisów prawa, które winny być ujednoczone dla całego kraju, gdyż inne usługi społeczne świadczone przez daną gminę winny mieć oparcie w normach prawnych powszechnie obowiązujących.

Przyznanie danej usługi społecznej, wynikającej z obowiązujących przepisów prawa powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, której wydanie powinno być poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania wnioskodawcy (wywiad jest elementem postępowania w sprawie) niezależnie od tego czy dana gmina utworzy centrum usług społecznych i przyjmie program usług społecznych, czy też go nie przyjmie i będzie realizowała zadania w oparciu o istniejącą strukturę organizacyjną.

Przyznanie usługi w oparciu o inne kryteria uzyskania prawa do usług, niż wynikające z ustaw, w myśl konstytucyjnej zasady, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa stanowiłoby naruszenie prawa.

Odpowiadając na pytanie: Jakie konsekwencje wywoływałoby przyznawanie usług społecznych bez wydania decyzji administracyjnej, w tym w kontekście wydatkowania środków publicznych - uważamy, że zbyt duża dowolność w przyznawaniu usług społecznych, wynikająca tylko z rozpoznanych potrzeb społeczności lokalnej, ujętych w gminnych programach usług społecznych według kryteriów innych niż ustawowe i bez wydawania decyzji administracyjnych (które muszą mieć umocowania w obowiązujących normach prawnych) może prowadzić do naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdyż

wydatkowanie środków publicznych może być sprzeczne z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).

Program społeczny powinien być tworzony w oparciu o powszechnie obowiązujące normy prawne.

Odpowiadając na pytanie: W jaki sposób należy uregulować kwestię zawarcia przez gminy porozumienia, w oparciu o które jedna z gmin zobowiązuje się do utworzenia centrum, które zorganizuje określone usługi społeczne dla społeczności lokalnych zamieszkujących terytorium wszystkich gmin zawierających porozumienie, a pozostałe gminy zobowiązują się do współfinansowania kosztów funkcjonowania i realizacji określonych usług społecznych przez centrum? W szczególności:

- 1) czy jest możliwe zlecenie innej gminie, w drodze porozumienia, wykonywania konkretnych zadań, które nie są szczegółowo uregulowane w obowiązujących aktach prawnych, ale wynikają z programu usług społecznych uchwalanego przez radę gminy (zlecenie zadania do realizacji)?
- 2) czy w przypadku zawarcia porozumienia:
 - a) każda gmina powinna oddzielnie ustalać uprawnienia do usług społecznych, a przekazywać centrum usług społecznych jedynie realizację tych usług?
 - b) gmina powinna mieć możliwość przeniesienia na gminę tworzącą centrum usług społecznych również ustalania uprawnień do usług społecznych? czy w tej sytuacji wójtowie poszczególnych gmin powinni przekazać dyrektorowi centrum usług społecznych upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, które zostały przekazane do realizacji gminie tworzącej centrum usług społecznych, czy też upoważnienia takiego powinien udzielić dyrektorowi centrum wyłącznie wójt gminy tworzącej centrum i jakie konsekwencje się z tym wiążą?
- 3) jak powinna zostać uregulowana kwestia nadzoru nad działalnością centrum? czy nadzór powinna sprawować wyłącznie gmina tworząca centrum czy też określony zakres uprawnień nadzorczych powinien przysługiwać również pozostałym gminom (np. w odniesieniu do udzielania usług ich mieszkańcom)?
- 4) kto powinien powoływać dyrektora centrum? czy wpływ na obsadę stanowiska dyrektora powinny mieć wszystkie gminy zawierające porozumienie, a kwestia wyboru i odwołania dyrektora może być przedmiotem porozumienia –

uwazamy, że zasady zawierania porozumień i ich finansowania zawarte są zarówno w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych, przepisach ustawy o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego, ustawy o finansach publicznych oraz przepisach prawa materialnego, regulujących daną problematykę. Zasady te nie powinny natomiast wynikać wyłącznie z programu usług społecznych, uchwalonego przez radę gminy. Żeby gmina mogła przekazać swoje uprawnienia i obowiązki w określonej sprawie, musi to wynikać wprost z obowiązujących przepisów ustawy.

Można realizować w sferze prawa publicznego tylko takie zadania, które wynikają wprost z obowiązującego prawa materialnego.

Odpowiadając na pytania:

- 1) Czy w oparciu o obowiązujące przepisy jest możliwe łączenie środków finansowych jakie są w dyspozycji gminy przy realizacji zintegrowanych usług społecznych z różnych obszarów np. pomocy społecznej, zdrowia, edukacji, sportu, kultury?
- 2) Czy w przypadku przyjęcia przez gminę programu usług społecznych, który zakładałby świadczenie usług społecznych zintegrowanych (np. w jednym miejscu dla tych samych osób w danej placówce pakiet powiązanych usług edukacyjnych, zdrowotnych i sportowych) gminy miałyby problemy z rozliczeniem wydatków na tego typu usługi, w tym w rozliczeniu wydatków osobowych, remontów, inwestycji, wyposażenia, oprogramowania, mediów/energii - uważamy, że nie powinno się łączyć środków finansowych w celu realizacji usług społecznych zintegrowanych, ponieważ różne są kryteria ustawowe przyznawania świadczeń, różne są źródła ich finansowania i kryteria rozliczania środków.

Reasumując – w naszej ocenie uchwalanie programów społecznych i ustalanie kryteriów świadczenia usług społecznych powinno wynikać z przepisów ustawowych. Formy realizacji, czy to w oparciu o istniejące jednostki organizacyjne czy centra usług społecznych – są sprawą wtórną. Istotne jest aby działanie danych podmiotów następowało z zachowaniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z punktu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, prowadzonego na podstawie kryterium zgodności z prawem - nie jest dopuszczalne działanie w sferze zadań publicznych poza przepisami prawa materialnego.

Z pozostaniem
Z-ca Prezesa Izby
Joanna Chruściel
Joanna Chruściel

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2018 r.

P.WR.023.3.2018

Pani
Przemysław Bryksa
Dyrektor
Biuro Narodowej Rady Rozwoju,
Samorządu i Inicjatyw Obywatelskich
Kancelaria
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Dyrektor

W odpowiedzi na prośbę zawartą w mailu z dnia 16 sierpnia 2018 r. przedstawiam uwagi dotyczące m.in. kwestii Programów usług społecznych oraz finansowania usług społecznych, przedstawionych w przekazanych do analizy zagadnieniach dotyczących Centrów Usług Społecznych.

Programy usług społecznych

W odpowiedzi na pierwsze pytanie wskazać należy, że stosowanie różnych zasad, trybów i kryteriów (wynikających z obowiązujących ustaw oraz uchwalonych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego programów usług społecznych) do świadczenia mieszkańcom takich samych (tożsamy) usług społecznych, w praktyce może powodować ryzyko zastosowania niewłaściwej procedury oraz zmniejszy przejrzystość zasad świadczenia tych usług. W celu zmniejszenia tego ryzyka celowe byłoby wyraźne określenie zasad udzielania poszczególnych usług społecznych i prawa samorządu do określania odmiennych zasad ich udzielania także w innych ustawach, niż ustawa o centrach usług społecznych.

W ocenie Izby czytelniejsze jest rozwiązanie przedstawione w drugim pytaniu, czyli przyjęcie założenia że prawo do określania w programie usług społecznych „własnych” kryteriów (zasad) świadczenia usług publicznych dotyczy tylko usług społecznych innych niż określone w obowiązujących ustawach, czyli usług świadczonych przez samorząd dodatkowo (fakultatywnie).

Również wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym gmina nie może tworzyć odrębnych zasad, trybów oraz kryteriów w przypadku gdy są one określone w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw.

Przyznawanie usług społecznych bez wydawania decyzji

Generalnie jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co prawo wyraźnie zezwala. Przyznawanie prawa do świadczeń usług społecznych bez wydawania decyzji administracyjnej wymagałoby uregulowania tego w drodze ustawy. W takim przypadku celowe byłoby ustawowe określenie w jakiej formie i przez kogo jest przyznawane prawo do korzystania z usług społecznych (ujednoczenie rozwiązań stosowanych przez samorząd).

W odpowiedzi na drugie pytanie – czy możliwe byłoby przyznanie uprawnień do korzystania z usług społecznych bez wydania decyzji administracyjnej w przypadku określenia w programie usług tożsamy z usługami określonymi w przepisach, z których wynika obowiązek wydania

decyzji – należy wskazać dodatkowo (oprócz ryzyka niewłaściwego stosowania procedur) potrzebę wyraźnego rozgraniczenia zadań obligatoryjnych (ustawowych) i fakultatywnych (zależnych od woli organów jednostki samorządu terytorialnego). Stąd niezbędne byłoby uregulowanie w ustawach także kategorii spraw, które gmina obowiązana byłaby wykonywać oraz tych spraw, których realizacja byłaby zależna od woli organów gminy.

Porozumienia międzygminne

Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych (art. 74 ustawy z dnia 6 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej u.s.g.). Istotą porozumienia międzygminnego jest przejęcie przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań publicznych ciężącego na innych gminach (bądź gminie). Warunkiem formalnym przystąpienia gminy do realizacji porozumienia międzygminnego jest wyrażenie takiej woli przez radę gminy w drodze uchwały (art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g.). Niezbędne jest również (w wykonaniu uchwały rady gminy) złożenie stosownych oświadczeń woli w trybie art. 46 u.s.g. Wyrażenie przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g. zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego o jakim mowa w art. 74 ust. 1 u.s.g., na skutek którego dochodzi do przeniesienia kompetencji administracyjnych musi dotyczyć konkretnego projektowanego porozumienia o zarysowanych już prawach i obowiązkach stron.

Jednostka wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania obowiązana jest do udziału w kosztach ich realizacji.

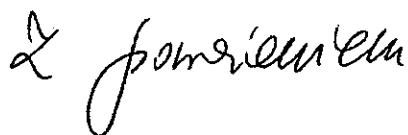
Finansowanie usług

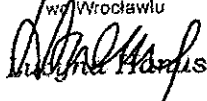
Podstawową zasadą w sferze finansów publicznych – w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych – jest to, że podmioty publicznoprawne nie mogą postępować w sposób arbitralny, a cała ta sfera życia podlega regulacjom ustawowym. Czyli normy prawne mogą być w tej dziedzinie stanowione przede wszystkim przez organy władzy ustawodawczej (za zgodą ustawodawcy również władzy uchwałodawczej np. rady).

W prawie publicznym obowiązuje zakaz związania określonego rodzaju dochodu publicznego z określonym rodzajem wydatku publicznego (art. 42 ustawy o finansach publicznych). Stąd też łączenie środków finansowych jakie są w dyspozycji gminy przy realizacji zintegrowanych usług społecznych jest dopuszczalne.

Szczegółowe zasady odnoszące się do wydatkowania środków publicznych znalazły odzwierciedlenie w regulacji art. 44 i 52 ustawy o finansach publicznych. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki sektora finansów. Mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wydatki publiczne winny być też dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Realizacja zadania publicznego wymaga uwzględnienia całości kosztów jego realizacji (np. wydatki osobowe, remonty, inwestycje, wyposażenie, oprogramowanie, media/energia), zatem nie będzie problemów z rozliczeniem wydatków na świadczenie usług społecznych zintegrowanych.



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Wrocławiu




Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

Warszawa, 29 października 2018 r.

NO-II-ASR/ 52/2018

Pan PAWEŁ MUCHA
Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa
Kancelarii Prezydenta RP

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z odwołaniem spotkania Zespołu problemowego ds. usług publicznych Rady Dialogu Społecznego, zaplanowanego na 29.10.2018 roku podczas którego partnerzy społeczni mieli ostatecznie wypowiedzieć się w sprawie **projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych**, Związek Rzemiosła Polskiego przekazuje swoje stanowisko bezpośrednio na Pana ręce.

Związek Rzemiosła Polskiego będąc organizacją pracodawców nie jest beneficjentem przewidzianych w projekcie ustawy działań pomocowych o charakterze społecznym. Jednak z uwagi na występowanie wśród wielu zdefiniowanych w art. 2.1 opiniowanego projektu usług społecznych, pod poz. 8 zadania: **przeciwdziałanie bezrobociu**, (w tym, jak rozumiemy, zwiększanie zainteresowania osób bezrobotnych zdobyciem zawodu i podjęciem pracy na wyjąłowym z fachowców w ostatnich latach polskim rynku pracy) poczuwamy się do obowiązku zgłoszenia naszych uwag.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego idea, która przyświeca Prezydentowi RP, a wyrażona w postaci projektu ustawy powstałego w wyniku prac „Sekcji polityka społeczna, rodzina” Narodowej Rady Rozwoju, idzie we właściwym kierunku, zważywszy na istniejące potrzeby. Jednak jako organizacja pracodawców, po analizie zdiagnozowanych potrzeb i zaproponowanych instrumentów mających na celu zwiększenie motywacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do aktywnego wejścia na rynek pracy, dostrzegamy w projekcie ustawy obszary wymagające poprawienia lub doprecyzowania.

Przedstawiciele Związku Rzemiosła Polskiego w różnych gremiach RDS niejednokrotnie zgłaszali potrzebę weryfikacji obecnego systemu pomocy społecznej. Pomoc społeczna realizowana jest obecnie przez wiele niezależnych podmiotów, co powoduje, że nie zawsze środki pomocowe trafiają do osób najbardziej potrzebujących, natomiast ci sami beneficjenci mają możliwość korzystania z wielu źródeł pomocy. Dlatego zwracaliśmy uwagę na potrzebę sporządzenia gruntownej analizy funkcjonującego systemu, tak aby wyeliminować negatywne sytuacje, a zarazem skoordynować działania poszczególnych jednostek i organizacji zajmujących się szeroką problematyką pomocy społecznej.

Aktualnie pomoc społeczną w Polsce organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując z organizacjami pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

W zapowiadanym projekcie Ustawy spodziewaliśmy się zatem uporządkowania tego systemu, a nie dokładanie kolejnego podmiotu do istniejącej bazy. W związku z powyższym, w zasadniczym przedmiocie projektu ustawy, tj. tworzenia Centrów Usług Społecznych (CUS) nie przekonuje nas fakultatywność tworzenia tych jednostek. Skutkiem zaproponowanego rozwiązania do istniejących już podmiotów – w przypadku tworzenia CUS-ów na terenie 2 lub więcej gmin – zostanie uruchomiony dodatkowy podmiot, który w konsekwencji będzie realizował podobne, jeżeli nie te same zadania. Takie rozwiązanie polegające na tworzeniu „dublujących” się podmiotów nie tylko nie poprawi jakości usług, ani nie sprawi, że będą one bardziej dostępne, ale w głównej mierze wymusi zaangażowanie poważnej wielkości środków finansowych.

Jak powszechnie wiadomo, realizacja przez obecny Rząd RP polityki prospołecznej i prorodzinnej wymaga znacznych nakładów finansowych, a zatem przeznaczenie ogromnej ilości środków na: organizację nowych podmiotów, ich wyposażanie, zatrudnianie personelu i utrzymywanie nowej administracji. Pochłonie to odczuwalną dla budżetu część środków finansowych, które w naszej opinii można by wykorzystać bardziej racjonalnie, wzmacniając potencjał techniczny i kadrowy już funkcjonujących na rynku podmiotów.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego nie znajduje również uzasadnienia założenie, iż utworzenie CUS-ów w oparciu o porozumienie dwóch lub więcej gmin poprawi dostęp osób potrzebujących do świadczonego przez dany CUS pakietu usług. Utworzenie takiego jednego CUS-u, który będzie obsługiwał społeczność dwóch lub więcej gmin w rzeczywistości oddali ten podmiot od najbardziej potrzebujących. Należy pamiętać, że beneficjentami takich instytucji są najczęściej ludzie z różnymi dysfunkcjami ograniczającymi możliwość samodzielnego przemieszania się (np. niepełnosprawni ruchowo czy niewidomi), jak też osoby z grupy tzw. „srebrnego wieku”. Oddalenie instytucji oraz zatrudnionych w niej wykwalifikowanych pracowników, którzy w swym założeniu mają dobrze znać potencjalnych beneficjentów i nieść im pomoc, z całą pewnością wpłynie negatywnie na te grupy społeczne, a w konsekwencji jeszcze bardziej utrwali widoczne zachowania i modele postępowania mieszkańców tych oddalonych gmin.

Związek Rzemiosła Polskiego zwraca również uwagę na niedoprecyzowaną formułę finansowania Centrów Usług Społecznych. Niestety po raz kolejny mamy do czynienia z projektem ustawy, która deleguje określone zadania bez wyraźnego i wystarczającego zabezpieczenia finansowego samorządów lokalnych. Doskonale wiemy z dotychczasowego doświadczenia, jak samorzady lokalne podchodzą to tego typu inicjatyw ustawodawczych. W obecnej sytuacji tak gminy, jak i powiaty stają wobec rozbudowanego pakietu oczekiwań i zadań, na realizację których w znacznej mierze brakuje wystarczającej ilości środków finansowych. Samorzady różnych szczebli zmuszane są do dokonywania bardzo często trudnych decyzji w wyborze obszaru wymagającego finansowania w pierwszej kolejności, bądź w ogóle finansowania zgłaszanego przez społeczeństwo działania. Niejednokrotnie priorytety o znaczeniu gospodarczym i oświatowym „konkurują” z finansowaniem pomocy społecznej.

Podobnie mało przekonujący jest zapis o przeznaczaniu na finansowanie działalności CUS-ów środków zewnętrznych – z funduszy europejskich. Należy również zauważyć, że coraz częściej mówi się o poważnych ograniczeniach w odniesieniu do kolejnych „perspektyw finansowych”. Dlatego nowe proponowane rozwiązania prawno-organizacyjne, powinny mieć zabezpieczone odpowiednie środki krajowe, a udział środków

zewnątrznych powinien być traktowany jako uzupełnienie.

Środki przekazywane gminom i powiatom na realizowanie zadań określonych projektem ustawy i ewentualnie uzupełnionych o nasze propozycje winny być celowe i „znaczone”, tak by wójtowie, burmistrzowie, starości, prezydenci miast nie mieli możliwości przeznaczania ich na inne cele. Jako przykład na poparcie naszego stanowiska podajemy chociażby fakt z obszaru funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia realizujących zadanie polegające na wystawianiu zaświadczeń o pracy tymczasowej dla cudzoziemców. Pomimo tego, że każdy starosta otrzymuje środki na sfinansowanie prowadzonych w tym zakresie przez PUP-y działań, to w wielu przypadkach starości albo zatrzymują „u siebie” te środki finansowe, albo przekazują je do swoich PUP-ów z bardzo dużym opóźnieniem. O takich praktykach informują przedstawiciele PUP-ów na posiedzeniach zespołów i podzespołów problemowych RDS. Sytuacje takie nie powinny mieć miejsca.

Związek Rzemiosła Polskiego wielokrotnie podkreślał występowanie w polskim społeczeństwie osób – grup osób, które powszechnie nazywane są wielopokoleniowymi beneficjentami różnych form pomocy społecznej od niemalże wszystkich dostępnych instytucji. Taka postawa utrwalona w minionych latach w niektórych rodzinach wynikała z rzeczywistych trudności gospodarczych kraju. Dzisiaj stała się sposobem na życie. Dlatego, w naszym przekonaniu projekt ustawy winien przede wszystkim zawierać propozycje konkretnie zdefiniowanych działań profilaktycznych i edukacyjnych adresowanych do najmłodszego pokolenia tzw. „wielopokoleniowych odbiorców pomocy społecznej”, co pozwoliłoby na wskazanie dzieciom i młodzieży z takich rodzin – grup społecznych – aktywnego i społecznie potrzebnego sposobu życia, opartego na zdobywaniu fachu, kwalifikacji i dzięki temu zarabianiu środków finansowych oraz czerpaniu satysfakcji z pracy własnej, a nie z zasiłków i innych bonusów rzeczowych. Dlatego też, naszym zdaniem, **Art. 2.1.** mówiący o tym, jakie działania objęte są definicją usług społecznych powinien być uzupełniony o dokładnie sprecyzowane działania profilaktyczno-edukacyjne wprowadzane - jako zadania do obowiązkowego zrealizowania w publicznych i niepublicznych placówkach oświatowych, począwszy już od przedszkoli. Potrzebę zwrócenia uwagi na taką sytuację wzmacnia fakt zmniejszającej się liczby osób pracujących w stosunku do liczby osób korzystających z różnorodnych, a kosztownych dla państwa form pomocy, tj.:

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

Reasumując, Związek Rzemiosła Polskiego jako organizacja pracodawców stoi na stanowisku, że:

1. Bezwzględnie potrzebna jest trafnie i skutecznie realizowana przez Państwo Polskie polityka pomocy społecznej - oparta na dogłębnej diagnozie i oszacowaniu kosztów jej prowadzenia.
2. Z chwilą utworzenia CPS-ów obejmujących swym zasięgiem daną gminę lub dany powiat (i odpowiednio dane gminy i dane powiaty), to dane jednostki z mocy odpowiedniego przepisu ustawy powinny automatycznie zamknąć dotychczas funkcjonujące MOPS-y, GOPS-y i PCPR-y. Uniemożliwi to dublowanie działań i zapobiegnie rozpraszeniu środków finansowych. Taki zapis naszym zdaniem mógłby się znaleźć w Rozdziale III, pomiędzy art. 11 i art. 12.
3. Na wzór innych ogólnopolskich centralnych rejestrów, powinien powstać w oparciu o nowe wprowadzone do projektu Ustawy przepisy - Ogólnopolski rejestr beneficjentów pomocy społecznej. Poprzez dostęp do takiego Rejestru wszystkich instytucji udzielających przedmiotowej pomocy, każda z tych instytucji będzie miała wiedzę z jakiej i w jak długim okresie czasu beneficjent korzysta z oferowanych na jego rzecz działań. Taka praktyka zapobiegłaby kierowaniu pomocy z wielu źródeł do tego samego beneficjenta, a pokazałaby również osoby, które z różnych względów w ogóle, bądź sporadycznie z takiej pomocy korzystają (poczucie wstydu, brak wiedzy, niezaradność życiowa, brak możliwości skomunikowania się z daną instytucją, ułomność fizyczna lub intelektualna, problemy rodzinne, itp.).
4. Uzupełniając art. 1.1., warto wprowadzić działanie mające na celu likwidację występującego obecnie bardzo często zjawiska tzw. „wielopokoleniowych beneficjentów pomocy społecznej”. Takie działania o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym powinny być prowadzone we wszystkich placówkach oświatowych, począwszy od tzw. „0”, a skończywszy co najmniej na szkołach branżowych.
5. Ustawodawca powinien określić zasady finansowania wszelkich działań określonych projektem ustawy, ze wskazaniem podmiotów finansujących i źródeł, z których będą pochodziły niezbędne środki. Dotychczasowy enigmatyczny zapis spowoduje kolejną sytuację, gdzie wskazane do tych zadań gminy i powiaty bez zabezpieczenia w budżecie krajowym odpowiednich kwot na te cele po prostu nie będą miały możliwości wywiązania się z nałożonych na nich obowiązków.
6. Oczekujemy, że redaktorzy projektu ustawy - „Sekcja Polityka społeczna, rodzina” Narodowej Rady Rozwoju przedstawią dokładnie oszacowane koszty wprowadzenia projektowanej ustawy. Jak już wcześniej stwierdziliśmy Związek Rzemiosła Polskiego popiera prospołeczną i prorodzinną politykę Prezydenta RP i Rządu. Dostrzegamy w niej dobrze ulokowaną inwestycję we wszystkie grupy społeczne występujące w Polsce, jak też Polaków - repatriantów powracających po wielu dziesięcioleciach do Ojczyzny. Jednak tak poważne zadanie wymaga zwiększonych nakładów finansowych, które powinny być rozpoznane w ocenie skutków regulacji.

Z poważaniem,

Prezes ZRP

Jan Gogolewski



RPW/65353/2018 P
Data:2018-10-12



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia *10* października 2018 r.

DP.I.02200.142.2018.TŻ
dot. BNRR.SPSR.0200.2.2018

Pan
Paweł Mucha
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezydenta RP

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo nr BNRR.SPSR.0200.2.2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie projektu ustawy o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych, uprzejmie informuję, że do przekazanego projektu zgłaszam następujące uwagi:

1) zgodnie z projektem usługi społeczne oznaczają działania 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 podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych lub ogółu mieszkańców (wyliczenie ma charakter zamknięty). Przy czym ustawy regulujące przedmiotową materię (działania podejmowane w ramach tych ustaw jako usługi społeczne) zostały wskazany przykładowo – katalog ma charakter otwarty. Wydaje się, że należy uzupełnić przedmiotowy katalog o usługi świadczone w zakresie ochrony środowiska, mieszkalnictwa oraz reintegracji zawodowej i społecznej w szczególności, gdy pewne dotąd nieuregulowane kwestie będą mogły znaleźć się w programie usług społecznych realizowanych przez centrum usług społecznych (dalej: CUS). Jednocześnie należy zauważyć, że katalog usług wskazanych w art. 2 ust. 1 oraz określony zakres ustaw, mających w szczególności wskazywać usługi społeczne, nie są tożsame. Wydaje się, że przykładowe wyliczenie powinno w całości mieścić się w zakresie wskazanym w ust. 1, natomiast pomimo wskazania w ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym – w ust. 1, nie znalazł się wskazany powyżej zakres reintegracji zawodowej i społecznej;

2) należy wprost wskazać już w rozdziale 2 projektu, że rada gminy może przyjąć w drodze uchwały program usług społecznych jedynie w przypadku, gdy powoła do życia CUS. Nie jest też jasne, czy opracowanie ww. programu może być dokonane przez gminę w jakiej działa CUS, czy dotyczy również gminy podpisującej porozumienie w sprawie utworzenia „wspólnego” CUS, ale nie znajdującego się na jej terenie;

3) w art. 9 ust. 3 projektu przewidziano możliwość pozostawienia obok CUS działającego na terenie jednej gminy ośrodka pomocy społecznej (dalej: OPS) gminom liczącym powyżej 100000 mieszkańców ze względu na „skalę” świadczonych usług. Argumentacja taka wydaje się nie znajdować uzasadnienia, biorąc pod uwagę, że sam CUS może realizować usługi społeczne z zakresu kilku gmin a nawet powiatów (bez wskazania jakiegokolwiek górnej granicy);

4) jeżeli CUS może przy przekształceniu przejąć również zadania realizowane w chwili przekształcenia przez OPS to powinno się również przewidzieć możliwość realizacji przez CUS innych zadań mieszczących się w zakresie usług lub ustaw wskazanych jako determinujące usługi społeczne (art. 2 ust. 1 i 2 projektu). Zadania realizowane przez ośrodek poza zadaniami z ustawy o pomocy społecznej mogą być różne w zależności od przyjętej zasady organizacji w danej gminie. Gmina tworząc CUS powinna mieć możliwość wskazania jakie zadania – w ramach przewidzianych projektem – będzie w jej imieniu realizował CUS, np. część gmin realizację zadania wynikającego z programu 500+ realizuje za pomocą OPS, a część u urzędzie miasta. W przypadku, gdy gmina przekształcająca OPS w CUS chciałaby dodać to zadanie np. związane z realizacją obowiązku w zakresie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, czy prawa energetycznego – w zakresie dodatku energetycznego (co może mieć szczególne znaczenie w dobie wdrażania regulacji związanych z ubóstwem energetycznym) z urzędu miasta do nowopowstałego CUS – zgodnie z projektem może nie być możliwe, gdy dotychczas (w momencie przekształcenia) zadanie to nie było realizowane przez ośrodek; jednocześnie należy zauważyć, że wprowadzając do zmienianych ustaw obok OPS centrum usług społecznych (gdzie zastąpiło ośrodek) możliwe będzie na gruncie tych ustaw upoważnienie dyrektora CUS przez burmistrza gminy do załatwiania indywidualnych spraw z danego zakresu w drodze decyzji – oznacza to, że konkretne ustawy materialne będą przewidywały możliwość *de facto* zlecenia realizacji zadania CUS, analogicznie jak jest to w przypadku OPS, natomiast sam projekt wprost tego nie dopuszcza (przepisy będą więc niespójne w tym zakresie). Jeżeli intencją projektodawcy było jednak umożliwienie zlecenia do realizacji CUS innych zadań niż wynikających z ustawy o pomocy społecznej (oraz zadań realizowanych przez OPS w momencie przekształcenia) powinno to znaleźć wyraz bezpośrednio w tekście projektu i uzasadnieniu;

5) wątpliwości budzi również konieczność przekazania do CUS „całych” zakresów usług w ramach podziału, o którym mowa w art. 2 ust. 1 projektu. Co będzie w przypadku kiedy dana gmina będzie chciała przekazać do CUS jedynie realizację części usług społecznych z zakresu pomocy społecznej, a nie całość, np. kwestię realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Tym bardziej, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej nie ma „czystego” podziału, co jest wprost usługą, realizacją zadania, a co realizacją przyznanego świadczenia o charakterze niepieniężnym (na które może składać się usługa lub kilka usług) – projekt powinien umożliwiać przekazanie również części z zakresu usług

wskazanych w art. 2 ust. 1 (usług wybranych z poszczególnych zakresów), w szczególności, gdy CUS będzie realizował usługi na rzecz kilku gmin;

6) projekt wskazuje usługi społeczne zakresowo, przykładowo wymieniając jakie ustawy regulują tematykę usług społecznych; jednocześnie przewidziano, że usługi społeczne, które nie są uregulowane w „innych przepisach”, ale mieszczące się w zakresie rozumienia usług społecznych, mogą zostać wskazane w programie usług społecznych, będącym aktem prawa miejscowego (jednocześnie dorozumiewa się – nie wynika to ani z treści ustawy bezpośrednio ani z treści jej uzasadnienia – tu należy przepisy doprecyzować) – na tej podstawie kierownik CUS będzie mógł w drodze decyzji przyznawać prawo do tego typu świadczeń (za które może być również ustalona odpowiednia odpłatność) – w tym miejscu należy zastanowić się o jakie usługi może chodzić. Jeśli mowa jest o usługach z zakresu pomocy społecznej – regulowanych w ustawie o pomocy społecznej to jakie inne usługi nieuregulowane w tej ustawie można wskazać jako pozostające w jej zakresie;

7) nie jest jasne w jaki sposób ma następować opracowywanie standardów jakości usług społecznych przekazanych do realizacji centrum, w tym usług społecznych określonych w programach usług społecznych w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach – jeżeli ustawy mówią o standardach to należy ich przestrzegać, jeśli gminy w programie wskażą nowe usługi – to mogą wskazać również standard w jakim mają być one świadczone; jaką „wagę” w stosunku do ustawy regulującej daną usługę będzie miał opracowany przez organizatora usług społecznych (zatwierdzony przez dyrektora centrum) standard jakości usług społecznych – w szczególności, gdy realizacja tych usług została już zlecona – może warto w tym zakresie dodać odpowiedni przepis przejściowy;

8) proponuję zastąpienie nazwy „plan animacji społeczności lokalnej” – „planem organizowania społeczności lokalnej”;

9) odnosząc się do wykształcenia dyrektora CUS, biorąc pod uwagę, że CUS może powstać w wyniku przekształcenia OPS, wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem jest wskazanie w art. 25 ust. 2 pkt 3, że dyrektorem może zostać osoba, która ukończyła specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej lub studnia podyplomowe w zakresie organizacji lub zarządzania w ochronie zdrowia;

10) nie jest jasna kwestia ponoszenia odpłatności za usługi przyznawane w ramach programu usług społecznych. Ponieważ usługi mogą być kierowane do osób nieporadnych należy wyraźnie poinformować te osoby o konieczności ponoszenia opłaty w określonej wysokości i w określonym terminie tak, aby mogły sprostać temu obowiązkowi. Orzecznictwo sądów w zakresie odpłatności za usługi przyznawane decyzją uzależniają możliwość dochodzenia zwrotu opłat od uprzedniej ich konkretyzacji. W związku z powyższym należy doprecyzować regulację mówiącą o odpłatności;

11) w art. 45 projektu ust. 2 wydaje się być nadregulacją – proponuję wykreślenie tego przepisu;

12) pojawiają się wątpliwości, czy intencją projektodawcy było wprowadzenie tych samych obowiązków osobom pełniącym różne funkcje w CUS np. kto jest odpowiedzialny za prowadzenie na bieżąco rozeznania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych – organizator usług społecznych czy organizator społeczności lokalnej;

13) wydaje się, że ustawa wprost powinna wprowadzać zmiany w innych ustawach w zakresie uprawnień CUS (w miejsce OPS), a zmiany wprowadzane w poszczególnych ustawach powinny zostać ujednolicone i dostosowane do brzmienia tych ustaw;

14) z projektu ustawy wynika, iż w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną – CUS (art. 8 projektu ustawy). Rodzaje usług społecznych zostały wymienione w art. 2 ust. 1 projektu ustawy. W art. 2 ust. 2 wskazano, że usługami społecznymi będą także działania podejmowane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, dalej jako „ustawa o rehabilitacji”. Pragnę zauważyć, że zgodnie z ustawą o rehabilitacji, działania na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowane są przez samorząd województwa (art. 35 ustawy o rehabilitacji) oraz powiatu (art. 35a ustawy o rehabilitacji). Ustawa o rehabilitacji nie określa działań na rzecz osób niepełnosprawnych, będących zadaniami własnymi gminy lub zadaniami zleconymi gminie. W tym kontekście niejasne jest jakie działania w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych będą realizowane na poziomie gminy;

15) niezrozumiałe jest również sformułowanie dotyczące świadczenia usług „w formie niematerialnej”, określone w części wspólnej art. 2 ust. 1 projektu ustawy, szczególnie w kontekście działania jakim jest „rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych” (działanie to zostało wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy jako przykład usługi społecznej na str. 23 uzasadnienia). Wyjaśnienia wymaga na czym polega niematerialne wsparcie osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej. Każde działanie jednostki samorządu terytorialnego jest finansowane z określonego źródła, czyli *de facto* ma wymiar materialny;

16) wątpliwości budzi także potencjalne zastosowanie art. 3 ust. 2 projektu ustawy, zgodnie z którym CUS 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. Zgodnie z art. 35a ustawy o rehabilitacji, zadaniem własnym powiatu jest szereg działań związanych z rehabilitacją społeczną i zawodową. Są one realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie oraz powiatowe urzędy pracy (umowy na realizację zadań są zawierane przez osoby niepełnosprawne ze starostą). Zadania te są finansowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podstawie algorytmu (art. 48 ustawy o rehabilitacji). Wzór algorytmu służący określeniu wysokości przekazywanej samorządom kwoty na realizację zadań, opiera się na danych dotyczących powiatów i województw. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym szczegółowo precyzuje dane, jakie są niezbędne do obliczenia algorytmu, biorąc pod uwagę m. in. liczbę osób niepełnosprawnych bezrobotnych i osób niepełnosprawnych poszukujących pracy w województwie lub powiecie, wyliczoną jako średnia z trzech ostatnich miesięcy, według stanu na koniec miesiąca na podstawie dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego. Rada powiatu, w formie uchwały, określa zadania, na które przeznaczają środki PFRON na realizowane przez nie zadania.

W związku z tak specyficznym mechanizmem obliczania kwoty przekazywanych środków przez PFRON, w mojej ocenie, niezwykle trudnym byłoby obliczenie środków przekazywanych poszczególnym gminom na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, w przypadku porozumienia zawartego z powiatem na realizację jego zadań. Niejasnym jest jaką podstawę powiat powinien przyjąć przy rozdzielaniu kwoty przekazanej przez PFRON na poszczególne gminy.

Pojawia się również zasadnicza wątpliwość czy porozumienie będzie wystarczającą podstawą prawną do przekazywania przez powiat środków PFRON – gminie (na realizację zadań ustawowych powiatu). Należy zauważyć, że w przypadku realizacji zadań powiatu przez gminę będą funkcjonować dwie podstawy prawne – ustawa o rehabilitacji i porozumienie pomiędzy powiatem a gminą, które w odmienny sposób wskażą realizatora zadania.

Ponadto zwracam uwagę na możliwość pojawienia się wątpliwości w stosowaniu przepisów ustawy, w przypadku porozumienia nieregulującego w pełni relację pomiędzy zawierającymi je jednostkami samorządu terytorialnego, np. dotyczące sposobu przekazywania środków przez powiat gminie lub zasad ich zwrotu (w przypadku środków przekazywanych przez PFRON może pojawić się wątpliwość wskazania właściwego podmiotu odpowiedzialnego za zwrot środków do PFRON);

17) w uzasadnieniu do projektu ustawy w części „Wpływ na sektor finansów publicznych”, na str. 47 wskazano, że „Gmina, która utworzyła centrum, będzie mogła również pozyskiwać dotacje celowe z budżetu państwa, m.in. z programów rządowych, na utworzenie i utrzymanie centrum.”. Sygnalizuję, iż w przypadku finansowania działalności CUS w ramach programów rządowych, którym są m. in. programy Rady Nadzorczej PFRON, może zaistnieć konieczność zabezpieczenia środków finansowych w planie finansowym PFRON na rok 2019 i lata następne.

Ponadto pragnę zasygnalizować, że obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są zaawansowane prace legislacyjne związane z projektem ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej (projekt jest w trakcie uzgodnień wewnątrzresortowych). Głównym celem ww. projektu ustawy jest kompleksowa regulacja prawna sfery ekonomii społecznej i solidarnej, w szczególności w zakresie współpracy organów administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej na rzecz zatrudnienia i integracji społecznej, w tym reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; realizacji usług społecznych użyteczności publicznej, a także zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego. Projekt ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej definiuje usługi społeczne użyteczności publicznej i zakłada zwiększenie dostępności tych usług poprzez wzmocnienie potencjału podmiotów ekonomii społecznej i podkreśleniu istotnej roli tych podmiotów w ich świadczeniu. Są to usługi, których dostępność jest niezwykle istotna nie tylko z uwagi na indywidualny interes odbiorców, ale także z uwagi na interes społeczny. Nakierowane są one na rozwiązywanie problemów społecznych i odpowiadają na ważne potrzeby, których członkowie społeczności lokalnych często nie są w stanie zaspokoić samodzielnie.

W świetle ww. projektu, usługi użyteczności publicznej to usługi w zakresie:

- pomocy społecznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
- zatrudnienia socjalnego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym,
- opieki nad dziećmi, o której mowa w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, określone ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- kształcenia, wychowania i opieki, o której mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
- ochrony zdrowia, w tym ochrony zdrowia psychicznego w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego,
- wspierania osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 7 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Drugim ważnym elementem projektu ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej jest zapewnienie spójności w zarządzaniu i programowaniu polityk publicznych w zakresie usług społecznych użyteczności publicznej i zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.

W związku z czym projekt ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej koresponduje z prezydenckim projektem ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, którego podstawowym celem jest rozwój i integracja na poziomie lokalnym systemu usług społecznych. Ponieważ brak jest legalnej definicji usług społecznych, projektodawca, definiuje usługi społeczne i wskazuje szerszy obszar działań wchodzących w ich zakres. Mianowicie za usługi społeczne uznaje również działania z zakresu kultury, kultury fizycznej i turystyki oraz pobudzania aktywności obywatelskiej. Prezydencki projekt ustawy nie wymienia natomiast wśród usług społecznych opieki nad dziećmi, o której mowa w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z prezydenckim projektem ustawy, usługi społeczne zostaną określone w programie usług społecznych. W celu zaspakajania potrzeb na określone usługi społeczne, gmina może utworzyć centrum usług społecznych, które może być wykonawcą usług określonych w ww. programie. Jednocześnie projekt przewiduje możliwość zlecenia tych usług, w trybie otwartego konkursu ofert, organizacjom pozarządowym lub podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Reasumując, wydaje się, że pomimo tego, że oba projekty ustaw regulują w nieco odmienny sposób podobną tematykę usług społecznych, nie można uznać je za koncepcje wykluczające się. Ustawa o ekonomii społecznej i solidarnej mogłaby np. zawierać odwołanie do katalogu usług społecznych określonego w opiniowanym projekcie ustawy, natomiast usługi społeczne powinny być obligatoryjnie planowane w sposób kompleksowy.

W związku z powyższym, jeśli opiniowana ustawa wejdzie w życie przed zakończeniem prac nad ustawą o ekonomii społecznej i solidarnej, będzie możliwość wypracowania rozwiązań integralnych w celu zachowania spójności porządku prawnego, w szczególności w zakresie definicyjnym, zintegrowania programowania polityki publicznej (społecznej) na poziomie lokalnym oraz w odniesieniu do zakresu i form (trybów) współpracy organów administracji publicznej z sektorem ekonomii społecznej i solidarnej na rzecz realizacji ważnych zadań publicznych, z uwzględnieniem dodatkowych korzyści społecznych.

2 porażaniem

MINISTER
z up. *Elzbieta*
Elżbieta Bojanowska
PODSEKRETARZ STANU