

Poznań, dnia 3 września 2018 r.

**Dr Krystian Ziemiński & Partners**  
**Kancelaria Prawna**  
**spółka komandytowa**  
**ul. Strusia 10, 60-711 Poznań**

## **OPINIA PRAWNA**

*określana dalej jako: „Opinia”*

**przygotowana przez:** radcę prawnego prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemińskiego  
doradcę podatkowego Pawła Kaźmierczaka  
radcę prawnego Piotra Koźmińskiego  
oraz  
**Macieja Kielbusa**  
- prawników w Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa z siedzibą w Poznaniu

**na zlecenie:** **Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**  
[dalej: *Zleceniodawca*]

### **I. Przedmiot Opinii**

Przedmiotem niniejszej *Opinii* [dalej: *Opinia*] jest udzielenie odpowiedzi na pytania sformułowane przez przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP.

### **II. Zastrzeżenia**

- 1) Argumentacja zawarta w treści *Opinii* stanowi wyłącznie uzasadnienie tez i wniosków wynikających bezpośrednio z przedmiotu *Opinii* i nie powinna być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości treści *Opinii*, w szczególności w kontekście próby dokonania odpowiedzi na ewentualne pytania dodatkowe *Zleceniodawcy*.
- 2) Poza zakresem *Opinii* pozostaje szczegółowa analiza aktów normatywnych dotyczących tzw. usług społecznych.

### III. Podstawa prawna

Niniejszą *Opinię* przygotowano uwzględniając następujące akty:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: *Konstytucja RP*];
- 2) Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) [dalej: *EKSL*];
- 3) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1257 z późn. zm.) [dalej: *KPA*];
- 4) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) [dalej: *USG*];
- 5) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 800 z późn. zm.) [dalej: *OP*];
- 6) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 995 z późn. zm.) [dalej: *USP*];
- 7) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1302 z późn. zm.) [dalej: *PPSA*];
- 8) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 z późn. zm.) [dalej: *UFP*];
- 9) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) [dalej: *ZTP*].

### IV. Materiały przekazane przez Zleceniodawcę

*Opinię* przygotowano uwzględniając następujące materiały przekazane Opiniującym przez Zleceniodawcę:

- 1) Rozwój i koordynacja usług społecznych przy wykorzystaniu Centrum Usług Społecznych. Wyjściowe założenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej;
- 2) Ogólne założenia funkcjonowania centrów usług społecznych;
- 3) Centrum Usług Społecznych – zagadnienia do analizy.

## V. Główne tezy *Opinii*

- 1) Ustawodawca może przyznać organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących usług społecznych w zakresie wykraczającym poza regulacje zawarte w innych aktach normatywnych usytuowanych wyżej w hierarchicznej strukturze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednak w sposób im nieuchybający.
- 2) Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – jeśli będzie to wprost wynikało z przepisów ustawy – mogą określać dodatkowe, uprzednio nieprzewidziane ustawowo, usługi społeczne oraz możliwość przyznawania dodatkowych usług społecznych w oparciu o samodzielnie określone kryteria.
- 3) Przyznanie kompetencji organom gminy w powyższym zakresie uznać należy za realizację konstytucyjnie gwarantowanego domniemania zadań na rzecz samorządu terytorialnego, w tym gminy jako jej zadań własnych. Domniemanie to wynika także z *EKSL*.
- 4) Akty prawa miejscowego – o ile przewiduje to przepis upoważniający do ich wydania – mogą określać przesłanki i tryb przyznawania usług społecznych.
- 5) Usługi społeczne – w ujęciu przedstawionym przez *Zleceńodawcę* – uznać należy za szczególny rodzaj zadań publicznych realizowanych przez gminę w różnych dziedzinach.
- 6) Zadaniem publicznym nie jest samo tworzenie Centrum Usług Społecznych, które uznać należy za środek mający służyć realizacji określonych zadań publicznych.
- 7) Zadania wykraczające poza zakres ustawowy zakwalifikowane będą jako zadania własne gminy. Katalog zadań własnych gminy w zakresie usług społecznych może być kształtowany przepisami ustaw oraz aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy danej gminy, które mogą poszerzyć zakres ustawowych świadczeń, stanowiących ich zakres minimalny.
- 8) Przy właściwym zredagowaniu przepisów ustawowych stanowiących podstawę świadczenia usług społecznych nie będzie koniecznym nowelizowanie dotychczasowych ustaw dotyczących poszczególnych usług.
- 9) Celem zachowania komunikatywności tekstu prawnego zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia odpowiednich przepisów do poszczególnych ustaw obecnie regulujących przyznawanie usług społecznych, które w przyszłości będą mogły być związane z funkcjonowaniem Centrum Usług Społecznych. Brak takich zmian **nie będzie** przesądzał o wadliwości

wprowadzonych rozwiązań prawnych, lecz może skutkować rozbieżnymi interpretacjami utrudniającymi lub uniemożliwiającymi osiągnięcie celów zakładanych przez projektodawców.

- 10) Wprowadzenie centrum usług społecznych nie może służyć „obejściu” dotychczasowych przepisów dotyczących sposobu świadczenia poszczególnych rodzajów usług społecznych, w tym kryteriów które muszą spełniać podmioty je świadczące oraz warunków ich świadczenia. Zakładając racjonalność prawodawcy należy przyjąć, iż dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są zasadne i służą osiągnięciu określonych przez ustawodawcę celów. Przyjęcie, iż w przypadku świadczenia usług przez centrum usług społecznych kryteria te nie musiałyby zostać spełnione jest niedopuszczalne. W praktyce oznaczałoby to, iż jednostki samorządu terytorialnego odstąpią od tworzenia jednostek na podstawie dotychczasowych regulacji na rzecz utworzenia centrum usług społecznych, w odniesieniu do którego nie sprecyzowano tak rygorystycznych wymogów.
- 11) Opracowując projekt ustawy należy rozważyć czy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają podejmować wyłącznie jedną uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego czy też dwie odrębne uchwały – pierwszą o charakterze planistyczno-koncepcyjnym / programowym / analitycznym (nie będącą aktem prawa miejscowego) – np. program usług społecznych - oraz drugą o charakterze „wykonawczym” (będącą aktem prawa miejscowego).
- 12) Ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu mającego korzystać z usług społecznych (beneficjenta) nie musi każdorazowo wiązać się z wydaniem decyzji administracyjnej, wymagając jednak konkretyzacji.
- 13) Ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu mającego korzystać z usług społecznych może nastąpić:
  - a. bezpośrednio na podstawie ustawy tj. z mocy prawa;
  - b. na podstawie decyzji administracyjnej wydanej:
    - i. w trybie „zwykłym” regulowanym przez *KPA*;
    - ii. w trybie uproszczonym regulowanym w *KPA*;
    - iii. w trybie szczególnym, którego elementy regulowane byłyby poza *KPA*;
  - c. poprzez milczące załatwienie sprawy regulowane przez *KPA*;

- d. poprzez inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 *PPSA*;
  - e. w trybie mieszanym uwzględniającym niektóre spośród ww. elementów (np. korzystne rozstrzygnięcie w formie innego aktu lub czynności, odmowne rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej).
- 14) Ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu mającego korzystać z usług społecznych w jednym z trybów określonych w *KPA* z jednej strony zapewnia uczestnikom postępowania (potencjalnym beneficjentom) szereg gwarancji procesowych, z drugiej zaś możliwość weryfikowania zgodności z prawem przyznawania świadczeń w toku postępowania odwoławczego, wymaga jednak niekiedy nadmiernie sformalizowanych, wydłużających tok załatwienia sprawy działań.
- 15) Zgodnie z *UFP*, wydatki publiczne, a zatem i wydatki na realizację przez gminę programów usług społecznych mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, w oparciu o przepisy prawne stanowiące podstawę tych działań.
- 16) Podejmując oraz wykonując uchwały w sprawie programów usług społecznych należy mieć na względzie zasady dokonywania wydatków publicznych:
- a. zasadę legalności, na którą składają się m.in. następujące elementy: istnienie odpowiedniej podstawy prawnej i merytorycznej dokonania wydatków, wskazanie osób upoważnionych do dokonania wydatku, procedury dokonania wydatku określonymi przepisami, w tym przepisane prawem powszechnie obowiązującym formy dokonania wydatku (np. dotacja, subwencja, wynagrodzenie pracownicze), wskazanie adresata wydatków, a w niektórych przypadkach terminu dokonania wydatku;
  - b. zasadę dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny;
  - c. zasadę efektywności;
  - d. zasadę współmierności.
- 17) W świetle powyższych reguł dokonywania wydatków publicznych, zasadnym jest wprowadzenie prawem powszechnie obowiązującym, w tym aktami prawa miejscowego:
- a. katalogu świadczeń możliwych do realizacji w ramach programów usług społecznych ze wskazaniem na sposób i formę ich finansowania;

- b. mechanizmu zapewniającego indywidualizację i konkretyzację podmiotów będących beneficjentami świadczeń objętych gminnymi programami usług społecznych (np. w oparciu o wydawaną decyzję administracyjną stanowiącą o kwalifikacji do skorzystania ze świadczenia objętego programem) oraz wdrożenie odpowiednich mechanizmów weryfikacji w tym obszarze.
- 18) Kryteria dot. przyznawania (dostępności) poszczególnych świadczeń objętych gminnymi programami usług społecznych powinny być ukształtowane w sposób umożliwiający ustalenie w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego wydatków na ten cel jako nieprzekraczalnego limitu (por. art. 52 ust. 1 *UFP*).
- 19) Porozumienia międzygminne mogą być zawierane na zasadach ogólnych wynikających z *USG* lub na podstawie przepisów szczególnych, w tym na podstawie projektowanej ustawy.
- 20) Ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu zasad współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Rozważyć należy dopuszczalność tworzenia związków międzygminnych, powiatowo-gminnych, którym przekazane zostaną określone zadania z zakresu usług społecznych.
- 21) Zgodnie z *USG* przedmiotem porozumienia międzygminnego jest powierzenie jednej z gmin określonych przez nie zadań publicznych. Przyjmując zatem, iż organy samorządu terytorialnego na podstawie ustawy będą mogły poszerzać zakres realizowanych zadań z zakresu usług publicznych, realizacja tych zadań będzie mogła być przedmiotem porozumienia międzygminnego.
- 22) Gminy zawierając porozumienie międzygminne mają względnie szeroką swobodę określenia jego przedmiotu oraz zasad wzajemnej współpracy. Porozumienie może obejmować wyłącznie część zadań w danej dziedzinie oraz przekazanie gminie przejmującej tylko niektórych kompetencji z tym związanych.
- 23) Zgodnie z *USG* gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Gmina przejmująca zadanie realizuje je jako zadania własne wspólnie z pozostałymi zadaniami własnymi w tym zakresie. Nie stoi to na przeszkodzie, aby realizacja zadań względem mieszkańców gminy przekazującej zadanie przez organy gminy przejmującej zadanie odbywała się w oparciu o różne przesłanki.

- 24) Przejęcie przez gminę przejmującą praw i obowiązków gminy przekazującej zadanie oznacza, iż organy gminy przejmującej uzyskują kompetencje do realizacji przekazanych zadań, w tym do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych. Nie jest w tym zakresie konieczne udzielanie dodatkowych upoważnień przez organy gminy przekazującej zadanie.
- 25) W przypadku zawarcia porozumienia międzygminnego na zasadach określonych obecnie w *USG* gmina przekazująca nie ma możliwości nadzorowania sposobu realizacji zadań przez gminę przejmującą ani też wpływu na sposób ich bieżącej realizacji, w tym na wybór dyrektora centrum usług społecznych, czy powierzenia innych funkcji innym osobom, w tym pracownikom centrum usług społecznych. Ewentualne modyfikacje zasad zawierania porozumień oraz sposobu ich realizacji musiałyby wynikać z ustaw szczególnych. W przypadku woli prawodawcy zapewnienia wpływu gmin przekazujących zadania na sposób ich realizacji, nie należy mówić o nadzorze, gdyż ten jest uregulowany konstytucyjnie. Mogłoby to być wykonywane w sposób i na warunkach określonych uchwałą rady gminy przekazującej zadania. Można się tu odwołać do rozwiązania znanego z gruntu ustawy o administracji rządowej w województwie, gdzie wojewoda może zapewnić sobie możliwość sprawowania kontroli nad realizacją zadań powierzonych drogą porozumienia.
- 26) Porozumienie mogłoby określać również, iż określone porozumieniem usługi społeczne będą realizowane przez Centrum Usług Społecznych powołane przez gminę przejmującą zadania.
- 27) Projektodawcy powinni rozważyć możliwość współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie świadczenia usług społecznych w oparciu o konstrukcję publicznoprawnego związku jednostek samorządu terytorialnego (związku międzygminnego, związku międzypowiatowego, związku powiatowo-gminnego). Konstrukcja ta pozwala wszystkim współpracującym gminom lub powiatom wpływać na sposób świadczenia usług przez związek.

## VI. Analiza prawna

- 1) 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?

Zgodnie z art. 94 *Konstytucji RP* organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jednocześnie art. 87 ust. 2 *Konstytucji RP* stanowi, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego – podobnie jak rozporządzenia wydawane przez organy wskazane w *Konstytucji RP* - zaliczane są do kategorii aktów wykonawczych. Ich wydanie możliwe jest wyłącznie na podstawie wyraźnej podstawy prawnej zawartej w ustawie. Podstawa ta jednak może zostać skonstruowana odmiennie w przypadku rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. O ile w przypadku rozporządzeń art. 92 *Konstytucji RP* wprost stanowi, iż wydawane są one „na podstawie **szczegółowego upoważnienia** zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”, o tyle akty prawa miejscowego wydawane są „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Powyższa różnica ma istotne znaczenie. W doktrynie wskazuje się bowiem, iż „*Konstytucja stanowi, że akty prawa miejscowego wydane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Nawiązując do tej cechy, należy zauważyć, że upoważnienia zawarte w ustawie mogą mieć charakter: 1) upoważnień szczególnych – określających organ właściwy do wydania aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu; 2) upoważnień generalnych – określających właściwy organ oraz przesłanki wydania aktu.*



*Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego różni się więc od upoważnienia do wydania rozporządzenia określonego w art. 92 Konstytucji. [wytl. Autorzy]”<sup>1 2</sup>.*

*Jednocześnie podkreśla się, iż „Upoważnienie generalne daje prawną możliwość wydania aktu prawa miejscowego, określając jedynie ogólny zakres tej regulacji lub jej warunki, lecz bez ścisłych wytycznych dotyczących treści ustanawianych norm. Pozostawia znacznie większą swobodę w kształtowaniu treści prawa miejscowego niż w przypadku aktów wydawanych na podstawie upoważnień szczegółowych. (...) Nie ma jednak pełnej dowolności w konstruowaniu ustawowego upoważnienia generalnego, także bowiem w nim musi być zawarte pewne minimum treści. Musi ono wskazywać organ kompetentny do wydania aktu i materię będącą przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne wskazanie zakresu regulacji.”<sup>3</sup>*

*Jak słusznie wskazuje D. Dąbek „Pozostawienie większej swobody w stanowieniu prawa miejscowego w porównaniu z rozporządzeniami jest w pełni uzasadnione w odniesieniu do aktów samorządowych ze względu na ustrojową zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP), a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Istotnym argumentem uzasadniającym szeroki zakres kompetencji prawotwórczych jest także demokratyczna legitymacja organów samorządowych.”<sup>4</sup>.*

**Mając na uwadze charakter uchwały w sprawie usług społecznych, a w szczególności krąg jej adresatów oraz abstrakcyjny i generalny charakter zwartych w niej przepisów uznać należy, iż uchwała ta będzie stanowiła akt**

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012, System Informacji Prawnej LEGALIS

<sup>2</sup> Podobnie zdaniem D. Dąbek „Ustawowe upoważnienie przybrać może postać szczegółowego upoważnienia ustawowego albo upoważnienia generalnego (blankietowego), co z kolei stanowi podstawę do wyróżnienia poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego (por. poniżej Nb 49–52). Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z rozporządzeniami, które zawsze wymagają szczegółowego upoważnienia ustawowego, skonstruowanego zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 92 ust. 1 K” (D. Dąbek, *Komentarz do art. 94 [w:]*. M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej LEGALIS

<sup>3</sup> D. Dąbek, *Komentarz do art. 94...*

<sup>4</sup> Tamże

prawa miejscowego. Powyższa kwestia może znaleźć bezpośrednie potwierdzenie w treści projektowanej ustawy<sup>5</sup>.

Brak jest przy tym przeszkód – zwłaszcza natury konstytucyjnej – aby w uchwale tej określić przesłanki uzyskiwania przez adresatów dodatkowych<sup>6</sup> względem przewidzianych aktami hierarchicznie wyższymi (zwłaszcza ustawami) usług społecznych. Możliwość taka wpisuje się w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz wychodzi naprzeciw formułowanemu 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 określenia sposobu realizacji takich zadań<sup>7</sup>. Postulat ten nawiązuje do podwójnego domniemania kompetencyjnego zawartego w *Konstytucji RP*, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 *Konstytucji RP*), zaś gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 *Konstytucji RP*).

Jednocześnie rozważyć należy, czy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają podejmować wyłącznie jedną uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego czy też dwie odrębne uchwały – pierwszą o charakterze planistyczno-koncepcyjnym / programowym / analitycznym (nie będącą aktem prawa miejscowego) – np. program usług społecznych - oraz drugą o charakterze „wykonawczym” (będącą

<sup>5</sup> Ustawodawca w szeregu przypadków potwierdza charakter poszczególnych uchwał eliminując w ten sposób ryzyko potencjalnej rozbieżności interpretacyjnej w tym zakresie – przykładowo:

- „*Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*” – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1454 z późn. zm.);
- „*Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.*” – art. 14 ust. 8 ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1073 z późn. zm.);
- „*Rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż wymienione w ust. 1, służące zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania.*” – art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz. U. z 2017r., poz. 1566 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Przez usługi dodatkowe *Opiniujący* rozumieją zarówno usługi społeczne nie przewidziane w innych aktach normatywnych, usługi społeczne o zakresie szerszym aniżeli wynika to z innych aktów normatywnych, jak również usługi społeczne przyznane w oparciu o inne przesłanki aniżeli określone w innych aktach normatywnych

<sup>7</sup> W prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw proponowano, aby rada gminy mogła podejmować uchwałę w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nieuregulowanych przez odrębne ustawy oraz określenia sposobu realizacji takich zadań – druk Sejmu VII kadencji nr 1699

aktem prawa miejscowego). Tego typu „sprzężone” uchwały występują obecnie w systemie prawa samorządowego, czego przykładem może być studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>8</sup>, czy wojewódzki plan gospodarki odpadami i uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami<sup>9</sup>. Powyższe rozwiązanie pozwala na większość elastyczność – uchwała nie będąca aktem prawa miejscowego nie musi spełniać szeregu wymogów formalnych (np. wynikających z ZTP<sup>10</sup>) i może mieć charakter opisowy. Uchwała nie będąca aktem prawa miejscowego stanowić może akt o charakterze prognoz, czy też planów niewiążących wprost jako normy prawa, a więc nie stanowiących podstawy dochodzenia od gminy pewnych świadczeń, które uzależnione mogą być od zasobów finansowych i potencjału organizacyjnego gminy (roszczeń), stanowić mogą zatem akty określające kierunki zamierzonych działań gminy, które podejmowane będą jedynie warunkowo, a więc wobec spełnienia się określonych przesłanek pozwalających na ich realizację.

Opracowując projekt ustawy o centrach usług społecznych projektodawcy zobowiązani są stosować ZTP. Rozporządzenie to nakazuje m.in. konstruowanie ustawy w taki sposób, aby wyczerpująco regulowała daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Jednocześnie ustawa winna być skonstruowana w taki sposób, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Nie reguluje się również w aktach prawnych spraw już wcześniej uregulowanych innymi aktami. Uniemożliwia to złamanie zakazu dokonywania nowelizacji tzw. dorozumianej.

W doktrynie wskazuje się tym zakresie, iż z powyższych zasad „nie wynika zakaz wprowadzania wyjątków. Zarówno w obrębie jednej ustawy jak i pomiędzy różnymi ustawami zawsze będą występowały regulacje ogólne i szczególne, które regulują jakieś kwestie w sposób odmienny od zasad ogólnych. Dowodem na to jest trwałość zasady *lex specialis derogat legi generali*. Chodzi jedynie o to, by ilość

<sup>8</sup> Por. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1073 z późn. zm.)

<sup>9</sup> Por. ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 992 z późn. zm.)

<sup>10</sup> Zgodnie z ZTP w aktach normatywnych nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

*wyjątków i technika ich wprowadzania nie zakłócały przejrzystości systemu prawnego.”<sup>11</sup>.*

Mając powyższe na uwadze projektowana ustawa o centrach usług społecznych może zawierać rozwiązania szczególne względem innych ustaw regulujących sferę usług społecznych. Rozwiązania szczególne zawarte w tej ustawie będą miały „pierwszeństwo” przed rozwiązaniami o charakterze ogólnym zawartymi w dotychczasowych ustawach regulujących świadczenie usług społecznych. Z ZTP nie wynika, aby opracowując ustawę zawierającą przepisy szczególne względem innych aktów prawnych dokonywać ich nowelizacji. Konieczność dokonania zmian przepisów innych ustaw zależeć będzie przede wszystkim od sposobu zredagowania przepisów ustawy o centrach usług społecznych determinowanego m.in. wolą ingerencji w materię już uregulowaną obowiązującym prawem.

Wobec woli zachowania zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz przesłanek warunkujących świadczenia już uregulowane można by zastrzec, że nowa regulacja nie uchybia dotychczasowym. Jednak w zakresie wyraźnie wskazanym np. sprawa złagodzenia wymogów, czy rygorów co do przesłanek, albo sposobu wykonania, należałoby dopuścić stosowanie przepisów bardziej przyjaznych dla beneficjentów.

Przesądzenia przez projektodawców w tym zakresie wymaga czy rada gminy będzie mogła modyfikować ustawowe przesłanki udzielania świadczeń społecznych oraz tryb ich przyznawania czy też wyłącznie będzie mogła określać zasady udzielania „własnych” świadczeń będących fakultatywnymi zadaniami gminy.

Celem zachowania komunikatywności tekstu prawnego zasadnym wydaje się jednak rozważenie wprowadzenia odpowiednich przepisów do poszczególnych ustaw regulujących przyznawania usług społecznych, które w przyszłości mają być związane z funkcjonowaniem centrum usług społecznych. Brak takich zmian nie będzie jednak przesądzał o wadliwości wprowadzonych rozwiązań prawnych, lecz może skutkować rozbieżnymi interpretacjami utrudniającymi lub uniemożliwiającymi osiągnięcie celów zakładanych przez projektodawców. W praktyce bowiem niejednokrotnie dochodzi do sporów interpretacyjnych związanych z ustaleniem relacji pomiędzy poszczególnymi przepisami (a dokładniej normami w nich wyrażonymi) w kontekście ustalenia, który z nich ma charakter ogólny, a który szczególny. Jednocześnie tego typu zabieg ułatwi przyszłym adresatom nowych rozwiązań prawnych znalezienie właściwych przepisów.

<sup>11</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, Warszawa 2010, s. 60.

Należy przy tym podkreślić, iż wprowadzenie centrum usług społecznych nie może wręcz zachęcać do prób „obejścia” dotychczasowych przepisów dotyczących sposobu świadczenia poszczególnych rodzajów usług społecznych, w tym także kryteriów które muszą spełnić podmioty je świadczące oraz warunków świadczenia usług. Zakładając racjonalność prawodawcy należy przyjąć, iż dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są zasadne i służą osiągnięciu określonych przez ustawodawcę celów. Przyjęcie, iż w przypadku centrum usług społecznych obligatoryjne kryteria, co do warunków dotyczących miejsca czy sposobu świadczenia usług oraz kwalifikacji osób je świadczących, nie będą musiały być spełnione, w praktyce mogłoby doprowadzić do sytuacji, w których jednostki samorządu terytorialnego zrezygnują z tworzenia, bądź utrzymywania jednostek funkcjonujących na podstawie już obowiązujących przepisów na rzecz tworzenia centrum usług społecznych, jako formy „prostszej” w organizacji, a przy tym niejednokrotnie tańszej.

**2) 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?**

Konsekwencją hierarchicznie skonstruowanego systemu źródeł prawa w Polsce jest to, iż akty usytuowane niżej muszą być zgodne z aktami hierarchicznie wyższymi – nie mogą zawierać przepisów niezgodnych z tym aktami. Ustawodawca posiada w tym zakresie względnie dużą swobodę działania, która – w pewnym uproszczeniu – ograniczona jest jedynie przepisami *Konstytucji RP*, określonymi umowami międzynarodowymi oraz prawem pochodzącym od organów określonych organizacji międzynarodowych<sup>12</sup>. Mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając konstytucyjną pozycję samorządu terytorialnego (wynikającą zarówno z preambuły *Konstytucji RP*, naczelny zasad ustrojowych oraz rozwiązań przyjętych w Rozdziale VII *Konstytucji RP*), w ocenie *Opiniujących* brak jest przeszkód, aby ustawodawca upoważnił organy samorządu terytorialnego do określania **nowych usług społecznych**, które będą realizowane – w ramach posiadanych możliwości (w tym możliwości finansowych) – przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, jak i do **określenia dodatkowych (łagodniejszych) przesłanek przyznawania usług społecznych wynikających z innych aktów normatywnych** (np. rozszerzenie świadczeń określonych ustawami i rozporządzeniami na osoby niespełniające kryteriów ich udzielania), które przyznawane byłyby przez poszczególne jednostki samorządu

<sup>12</sup> Por. art. 91 *Konstytucji RP*.

terytorialnego. Podkreślić w tym zakresie należy, iż **dotatkowe przesłanki umożliwiałyby przyznawanie usług społecznych obok (ponad) usług wynikających z innych aktów normatywnych, a nie zamiast nich. Jednocześnie koszty związane z przyznaniem tego typu usług ponoszone byłyby w całości przez jednostki samorządu terytorialnego, jako realizacja fakultatywnych zadań własnych**<sup>13</sup>.

- 3) **Czy przyznawanie uprawnień do korzystania z usług społecznych bez wydania decyzji administracyjnej byłoby możliwe w przypadku usług określonych w programie usług społecznych przewidującym udzielanie mieszkańcom gminy usług społecznych tożsamyh z usługami uregulowanymi w obowiązujących przepisach, które w świetle tych przepisów udzielane są po przeprowadzeniu postępowania zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej?**

**Czy odmowa zakwalifikowania do wnioskowanych przez daną osobę usług społecznych wynikających z programu usług społecznych (np. z powodu wyczerpania środków finansowych na usługi bądź wyczerpania limitu usług w danym programie czy też braku porozumienia co do ilości usług) również mogłaby nastąpić bez wydawania decyzji administracyjnej?**

Administracja publiczna, w tym administracja samorządowa, realizuje zadania publiczne wykorzystując różne prawne formy działania<sup>14</sup>. Jedną z kluczowych form działania jest indywidualny akt administracyjny. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż *„akt administracyjny jako czynność prawna stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego, tak od strony podmiotowej jak i przedmiotowej stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych podmiotów, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiając sprawę”*<sup>15</sup>. Innymi słowy *„za pomocą aktu administracyjnego norma prawna abstrakcyjna (dotycząca klasy stanów faktycznych) i generalna (dotycząca generalnie określonych adresatów) zostaje przetworzona w normę konkretną (związaną z daną, konkretną sytuacją*

<sup>13</sup> Odsebną kwestią – wykraczającą poza ramy niniejszej *Opinii* – pozostaje system wsparcia ze strony Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego realizujących dodatkowe usługi społeczne.

<sup>14</sup> Por. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005. Patrz także: R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom V. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

<sup>15</sup> Tamże, s. 516.

faktyczną) i w zasadzie indywidualną (dotyczącą indywidualnie oznaczonego adresata)”<sup>16</sup>.

**Indywidualnego aktu administracyjnego nie należy utożsamiać z decyzją administracyjną.** Decyzja administracyjna (podobnie jak postanowienie) – wydawana w trybie *KPA* czy *OP* – jest szczególną (kwalifikowaną), sformalizowaną, formą indywidualnego aktu administracyjnego. Indywidualny akt administracyjny występować może także w innych formach, w tym jako inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>17</sup>. W doktrynie wskazuje się, iż „podstawowe znaczenie dla przeprowadzenia (...) delimitacji pomiędzy aktami dającymi się przyporządkować kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 [tj. decyzje administracyjne – przyp. *Opiniujący*] lub pkt 4 *PPSA* [tj. inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, postępowania określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, postępowania, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowania, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw – przyp. *Opiniujący*] ma więc to, czy norma prawa administracyjnego wymaga konkretyzacji przy wykorzystaniu sformalizowanej procedury administracyjnej (*KPA*, *OrdPod*)”<sup>18</sup>.

W doktrynie wskazuje się, iż inny akt lub czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 *PPSA* musi łącznie spełniać następujące kryteria:

- nie może mieć charakteru decyzji administracyjnej lub postanowienia wydawanych w postępowaniach jurysdykcyjnych, egzekucyjnych lub zabezpieczających;
- musi mieć charakter zewnętrzny, tzn. musi być skierowana do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność;
- musi być skierowana do indywidualnie określonego podmiotu;
- musi mieć charakter publicznoprawny;

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. VIII, Warszawa 2018, s. 382.

<sup>17</sup> Por. art. 3 § 2 pkt 4 *PPSA*.

<sup>18</sup> R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 3 [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2017, s. 68.

- musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>19</sup>.

Jednocześnie podkreśla się, iż „*dany akt lub czynność powinna ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) określonych uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego.*”<sup>20</sup>.

Jako przykłady innych aktów lub czynności w powyższym rozumieniu wskazuje się m.in.:

- 1) różnego rodzaju zaświadczenia i poświadczenia wydawane na podstawie art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- 2) skierowanie do leczenia uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 33 ww. ustawy;
- 3) zlecenie wydane przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego lub felczera ubezpieczenia zdrowotnego na przejazd środkami transportu sanitarnego;
- 4) czynność wypłaty zasiłku dla bezrobotnego;
- 5) czynność refundacji składki na ubezpieczenie społeczne<sup>21</sup>;
- 6) odmowa przyjęcia do zakładu administracyjnego i uniemożliwienie w ten sposób konkretnej osobie korzystania z jego usług (np. biblioteki publicznej, publicznego lub niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej) oraz pozbawienie możliwości korzystania z usług tych zakładów<sup>22</sup>.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż ustawodawca ma swobodę w wyborze formy konkretyzacji praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Decydując się na wybór jednego z możliwych rozwiązań powinien jednak brać pod uwagę konsekwencje z tym związane. W szczególności należy uwzględnić, iż wybór formy decyzyjnej oznacza zastosowanie sformalizowanej procedury administracyjnej poprzedzającej wydanie decyzji administracyjnej. Postępowanie administracyjne pełni w szczególności funkcję:

<sup>19</sup> Por. T. Woś, *Komentarz do art. 3 [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008, s. 60.

<sup>20</sup> Tamże, s. 61

<sup>21</sup> Tamże, s. 72-76

<sup>22</sup> T. Woś, *Komentarz...*, s. 64.



- 1) **porządkującą** – przepisy procedury administracyjnej, wyznaczając kolejność i regulując ciąg czynności procesowych, porządkują działania wszystkich podmiotów postępowania, co umożliwia ujednoczenie działań organów administracji publicznej w skali całego kraju;
- 2) **instrumentalną** - przepisy procedury administracyjnej pozwalają na zoptymalizowanie drogi prowadzącej do osiągnięcia celu procesu jakim jest załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej;
- 3) **ochronną** - przepisy procedury administracyjnej chronią interes indywidualny (przede wszystkim strony postępowania) oraz interes społeczny<sup>23</sup>.

Funkcje te – co do zasady – w dużo mniejszym stopniu zapewnione są w przypadku form innych aniżeli decyzja administracyjna.

Kolejna różnica pomiędzy decyzjami a innymi czynnościami lub aktami dotyczy możliwości ich weryfikacji. W przypadku decyzji administracyjnych zasadą jest ich weryfikacja przez organ II instancji<sup>24</sup> (w przypadku decyzji wydawanych przez organy samorządu terytorialnego organem II instancji co do zasady jest samorządowe kolegium odwoławcze<sup>25</sup>), a następnie kontrola sądownoadministracyjna<sup>26</sup>. Organ II instancji co do zasady rozpatruje sprawę merytorycznie mogąc uchylić zaskarżoną decyzję organu I instancji w to miejsce wydać własne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. W przypadku innych czynności lub aktów w rozumieniu w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA brak jest kontroli instancyjnej. Akty te mogą być od razu zaskarżone do sądu administracyjnego, który w przypadku uwzględnienia skargi uchyla dany akt albo stwierdza bezskuteczność czynności<sup>27</sup>. Jednocześnie sąd – co w praktyce ma charakter wyjątkowy – może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa<sup>28</sup>, co stanowi wyjątek od zasady zakładającej kasacyjny model orzekania w postępowaniu sądownoadministracyjnym<sup>29</sup>. W takiej sytuacji wyrok sądu uznający uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Zagadnienia ogólne* [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. VII, Warszawa 2018, s. 31.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 15 KPA postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

<sup>25</sup> Por. art. 17 pkt 1 KPA.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 16 § 2 KPA decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach – patrz PPSA.

<sup>27</sup> Por. art. 146 § 1 PPSA

<sup>28</sup> Por. art. 146 § 2 PPSA

<sup>29</sup> Por. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 146* [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 671

<sup>30</sup> Tamże

Mając powyższe na uwadze ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu mającego korzystać z usług społecznych może nastąpić:

- a. bezpośrednio na podstawie ustawy, a więc z mocy prawa – w sytuacji braku konieczności konkretyzacji praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- b. na podstawie decyzji administracyjnej wydanej:
  - i. w trybie „ogólnym” regulowanym przez *KPA*;
  - ii. w trybie uproszczonym regulowanym w *KPA*<sup>31</sup> - postępowanie to cechuje „*niezbyt rozbudowana regulacja prawna, założona szybkość postępowania przy ograniczonym formalizmie czynności stron i organu*”<sup>32</sup>. W postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań. W postępowaniu uproszczonym postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.;
  - iii. w trybie szczególnym, którego elementy regulowane byłyby poza *KPA*, w tym w projektowanej ustawie o centrach usług społecznych – nie ma przeszkód natury prawnej, aby ustawodawca zdecydował się wprowadzić pewne odstępstwa od ogólnego trybu postępowania administracyjnego określonego w *KPA*;
  - iv. poprzez milczące załatwienie sprawy regulowane przez *KPA*<sup>33</sup> - sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie

<sup>31</sup> Por. art. 163b – 163g *KPA*

<sup>32</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VII, System Informacji Prawnej LEX

<sup>33</sup> Por. art. 122a – 122g *KPA*

szczególnym organ ten: 1)nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). W przypadku spraw społecznych okres ten można by ustawowo skrócić, albo pozostawić jego uregulowanie prawodawcy lokalnemu, a więc radzie gminy. W konsekwencji pozytywne dla strony rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej następuje z mocy ustawy, o ile w przewidzianym przez ustawodawcę terminie - który może zostać określony w projektowanej ustawie o centrach usług społecznych – nie wyda decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania świadczeń. Od negatywnej dla strony decyzji administracyjnej przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych;

- c. poprzez inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 *PPSA*;
- d. w trybie mieszanym uwzględniającym niektóre spośród ww. elementów (np. korzystne rozstrzygnięcie w formie innego aktu lub czynności, odmowne rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej) – w systemie prawa administracyjnego istnieją już tego typu konstrukcje prawne, czego przykładem może być wpis do rejestru działalności regulowanej. Korzystnego dla przedsiębiorcy rozstrzygnięcie polega na wpisie do rejestru działalności regulowanej, z czym nie wiąże się wydanie żadnej decyzji czy postanowienia. Decyzja administracyjna wydawana jest wyłącznie w przypadku odmowy wpisu do rejestru działalności regulowanej<sup>34</sup>.

Mając powyższe na uwadze Opiniujący pragną zwrócić szczególną uwagę na konieczność pogłębionej analizy wad i zalet wyboru jednej z form konkretyzacji praw i obowiązków przyszłych beneficjentów centrów usług społecznych oraz wyważenie sprawności i szybkości ich działania z ochroną interesów prawnych podmiotów administrowanych.

<sup>34</sup> Por. art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018r., poz. 646)

**4) Jakie konsekwencje wywoływałoby przyznawanie usług społecznych bez wydania decyzji administracyjnej, w tym w kontekście wydatkowania środków publicznych?**

Analizując – w kontekście wydatkowania środków publicznych – konsekwencje ukształtowania reguł przyznawania i udzielania usług społecznych w sposób, który pomija wydanie decyzji administracyjnej, w pierwszej kolejności zasadnym jest sięgnięcie do zasad gospodarowania środkami publicznymi. Jak stanowi art. 216 ust. 1 *Konstytucji RP*, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Przywołana regulacja wyraża zasadę legalizmu w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi<sup>35</sup>. W literaturze wskazuje się, że ustawa określająca sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne powinna wskazywać prawne podstawy oraz regulować procedury gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez podmioty publiczne; określać zadania publiczne mające znamiona celów publicznych; określać struktury organizacyjno-prawne podmiotów publicznych uczestniczących w tych procesach i procedurach<sup>36</sup>.

Realizacja powyższej konstytucyjnej zasady następuje przede wszystkim na gruncie *UFP*.

Zasady dokonywania wydatków publicznych wyrażone zostały w art. 44 *UFP*. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej; uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki powinny być przy tym dokonywane w zgodzie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Oznacza to, że wydatek może być dokonany wówczas, jeżeli wyraźnie przewiduje to przepis prawa. W literaturze podkreśla się, że w zakresie dokonywania wydatków związanych ze sferą wykonywania obowiązków o charakterze publicznoprawnym (władczym) – takich, jak np. świadczenia rodzinne, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej) konieczne jest istnienie szczegółowej normy kompetencyjnej określającej precyzyjnie sposób dokonywania wydatku (rodzaj wydatku)<sup>37</sup>.

Na zasadę legalności składają się m.in. następujące elementy: istnienie odpowiedniej podstawy merytorycznej dokonania wydatków, wskazanie osób

<sup>35</sup> nawiązującą do zasady praworządności, o której mowa w art. 7 *Konstytucji RP*, zgodnie z którą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

<sup>36</sup> red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, SIP LEGALIS.

<sup>37</sup> red. prof. WSIZ dr Wojciech Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, SIP LEGALIS.

upoważnionych do dokonania wydatku, procedury dokonania wydatku określonymi przepisami, w tym przepisane ustawą formy dokonania wydatku (np. dotacja, subwencja, wynagrodzenie pracownicze), wskazanie adresata wydatków, a w niektórych przypadkach terminu dokonania wydatku<sup>38</sup>.

Poza powyższym, już na etapie projektowania ustawy zakładającej możliwość wprowadzania i realizacji przez gminy programów usług społecznych należałoby uwzględnić pozostałe zasady dokonywania wydatków publicznych, tj. zasadę dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny; zasadę efektywności; zasadę współmierności (proporcjonalności).

W świetle powyższych reguł dokonywania wydatków publicznych, zasadnym jest wprowadzenie ustawowo:

- a. katalogu świadczeń możliwych do realizacji w ramach programów usług społecznych, co może nastąpić także rodzajowo, jednak ze wskazaniem na sposób i formę ich finansowania;
- b. mechanizmu zapewniającego indywidualizację i konkretyzację podmiotów będących beneficjentami świadczeń objętych gminnymi programami usług społecznych (np. w oparciu o wydawaną decyzję administracyjną, bądź inny akt lub czynność stanowiącą o zakwalifikowaniu danego podmiotu do skorzystania ze świadczenia objętego programem) oraz wdrożenie odpowiednich mechanizmów weryfikacji w tym obszarze.

Dodatkowo pożądanym byłoby wskazanie w ustawie choćby ogólnie kryteriów dotyczących przyznawania poszczególnych świadczeń objętych gminnymi programami usług społecznych, ew. stworzenie podstaw prawnych dla stanowienia aktów prawa miejscowego kryteria te określających, w sposób który umożliwi ustalenie w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego wydatków na ten cel jako nieprzekraczalnego limitu (por. art. 52 ust. 1 *UFP*).

Podsumowując, Opiniujący wskazują, że przyznawanie usług społecznych – w zakresie aspektów finansowych ujmujących czynienie wydatków ze środków publicznych - winno być realizowane przede wszystkim w trybie uwzględniającym opisane powyżej zasady, w tym potrzebę konkretyzacji strony podmiotowej beneficjenta tychże usług.

Określenie reguł przyznawania i udzielania usług społecznych w sposób, który pomija wydanie decyzji administracyjnej (bądź inny ustawowo określonej formy działania jednostki samorządu terytorialnego indywidualizującej adresata działania)

<sup>38</sup> *Kartikowska, Miemiec, Ofiarski, Sawicka, Ustawa o finansach publicznych, 2010, s. 139–140, cyt. za A. Mikos-Sitek (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, LEGALIS*

może zatem rodzić uzasadnione wątpliwości w zakresie zgodności z regułami finansów publicznych. Dodatkowo zasygnalizować należy, że brak precyzyjnych regulacji stanowiących o wydatkowaniu środków tytułem przyznawania i udzielania świadczeń w ramach gminnych programów usług społecznych, może w praktyce doprowadzić do poważnych trudności w stosowaniu tych regulacji, a także sporów na tym tle, w praktyce uniemożliwiający osiągnięcie zakładanych przez projektodawców celów.

- 5) **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?**
- 6) **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?**
  - c) **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)?**
  - d) **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?**

Zgodnie z art. 74 ust. 1 *USG* gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia **jednej z nich** określonych przez nie zadań publicznych. Jednocześnie w ust. 2 tego przepisu wskazano, że gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania, przy czym gmina realizuje zadania we własnym imieniu i na własny rachunek.

Porozumienie międzygminne stanowi - obok związków międzygminnych - jedną z dwóch najczęściej wykorzystywanych form współdziałania gmin w zakresie realizacji zadań publicznych. O ile jednak utworzenie związku międzygminnego wiąże się z powstaniem odrębnej osoby prawnej, przejmującej od gminy realizację określonych zadań, o tyle powierzenie realizacji zadań na mocy porozumienia nie wiąże się z utworzeniem nowego podmiotu prawa. W odróżnieniu zatem od związku międzygminnego zadania objęte porozumieniem międzygminnym wykonuje nie inny, działający „zamiast” gmin podmiot, lecz **jedna z gmin** na rzecz gminy przekazującej zadanie. Istotą porozumienia międzygminnego jest bowiem przejęcie przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań publicznych ciążącego na innej gminie, bądź gminach. Tym samym, uznać można, że porozumienie jest mniej złożoną niż związek postacią współdziałania jednostek samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. W przypadku związku komunalnego powstaje nowa struktura organizacyjna, która ma osobowość prawną i działa przez swe organy. Przy porozumieniu komunalnym pozostają zaś te same struktury organizacyjne, a jedynie następuje zmiana właściwości organu wykonującego zadania i kompetencje<sup>40</sup>.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, porozumienie jest instytucją o charakterze ustrojowym, do istoty której należy uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi stworzenie podstaw wspólnej realizacji określonych działań faktycznych i prawnych, w celu jego wykonania<sup>41</sup>.

Każde porozumienie rozpatrywać należy jako stosunek prawny oparty na przepisach prawa publicznego, w którym stronami są:

<sup>39</sup> Por. np.: J. Dominowska, *Komentarz do art. 74 ustawy* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.

<sup>40</sup> Tak m.in.: Z. Leoński, *Głosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1994 r.*, SA/Łd 1906/94, OSP 1006/3/52.

<sup>41</sup> Zob.: Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113 i nast.

- 1) gmina przejmująca realizację określonego zadania publicznego;
- 2) gmina przekazująca realizację określonego zadania publicznego, przy czym gmin przekazujących zadanie określonej gminie, jako mającej realizować określone zadanie w praktyce bywa więcej.

Powyższe oznacza, iż porozumienie stanowi dwustronną (wielostronną) czynność publicznoprawną, które może wywołać skutki w sferze prawa cywilnego.

O ile w odniesieniu do gminy przejmującej realizację zadania dopuszczalne jest występowanie wyłącznie jednego takiego podmiotu (tj. niedopuszczalne jest, aby dwie lub więcej gmin łącznie przejmowały realizację określonych zadań publicznych), to po stronie przekazującej zadanie podmiotów tych może być nieograniczenie wiele.

Podkreślić jednak należy, że porozumienie międzygminne tworzy zawsze dwustronny stosunek prawny pomiędzy gminą przekazującą zadanie a gminą przejmującą zadanie do realizacji. W sytuacji zatem, gdy porozumienie obejmuje przekazanie zadań przez więcej niż jedną gminę, pomiędzy gminami przekazującymi nie powstaje żaden stosunek prawny, w szczególności gminy przekazujące zadanie nie ponoszą solidarnie odpowiedzialności za finansowanie zadań realizowanych przez gminę przejmującą. Innymi słowy, tzw. porozumienie wielostronne obejmuje tyle dwustronnych stosunków prawnych, ile występuje w nim gmin przekazujących zadanie, nawet wówczas gdy pod względem formalnym następuje to w formie jednego dokumentu sygnowanego przez wszystkie zainteresowane gminy.

W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, że aby porozumienie pomiędzy gminami mogło zostać uznane za porozumienie międzygminne, musi ono spełniać określone kryteria podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne. Porozumieniem międzygminnym jest bowiem takie porozumienie zawierane przez gminę z inną gminą, którego przedmiotem jest powierzenie (przekazanie) określonych zadań publicznych, na mocy którego jedna gmina wykonuje zadania publiczne objęte porozumieniem, przejmując jednocześnie prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostka powierzająca (przekazująca) te zadania jest zobowiązana do udziału w kosztach ich realizacji<sup>42</sup>. Tym samym, jedną z istotniejszych cech porozumienia międzygminnego jest właśnie powierzenie (przeniesienie) zadań publicznych jednej gminy innej gminie – porozumienia nie wywołujące takiego skutku, nawet jeżeli odnoszą się do zadań

<sup>42</sup> Zob.: M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 98.



publicznych, nie stanowią porozumienia międzygminnego<sup>43</sup>, o którym mowa w ustawach ustrojowych.

Zgodnie z przepisami *USG*, celem zawarcia porozumienia przez gminy jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na gminę inną niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania<sup>44</sup>. Transfer zadań polega albo na przekazaniu zadań albo też na powierzeniu zadań do wykonania<sup>45</sup>. Należy podkreślić, że wykonywanie zadania będącego przedmiotem porozumienia nie powoduje zmiany jego charakteru tzn. pozostaje ono zadaniem samorządu gminy<sup>46</sup>. W wyniku zawarcia porozumienia dochodzi zatem jedynie do zmiany podmiotowej związanej z realizacją zadań publicznych. Strony porozumienia w dalszym ciągu są jednak równorzędnymi i niezależnymi podmiotami niepowiązаныmi organizacyjnie, w szczególności żadna ze stron nie ma pozycji dominującej<sup>47</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, gmina przejmująca zadania do realizacji od innych gmin realizuje je we własnym imieniu<sup>48</sup>. Jako uzasadnienie tego stanowiska wskazuje się, że wobec podmiotów trzecich to gmina przejmująca występuje jako organ administracji samorządowej, a podstawę prawną podejmowanych czynności powinno stanowić odpowiednie postanowienie porozumienia międzygminnego, mocą którego nastąpiło przekazanie zadań<sup>49</sup>. Potwierdzenie takiego stanowiska zdaje się wynikać również z art. 2 ust. 1 *USG*, zgodnie z którym gmina wykonuje zadania publiczne (wszystkie) w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>50</sup>.

Jednym z istotniejszych skutków zawarcia porozumienia samorządowego jest „przejęcie” zadań publicznych z gminy przekazującej (gmin przekazujących) na gminę przejmującą. Z chwilą wejścia w życie porozumienia na gminę przejmującą przechodzą prawa i obowiązki pozostałych gmin przekazujących zadania. Istotne

<sup>43</sup> Zob. L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 37.

<sup>44</sup> *Tamże*, s. 377.

<sup>45</sup> Na marginesie niniejszych rozważań wskazać należy, że o ile pojęcie „przekazanie” i „powierzenie” w teorii prawa mają odmiennie znaczenia, to na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych ustawodawca naprzemiennie i niekonsekwentnie je stosuje w odniesieniu do porozumień samorządowych, a tym samym teoretycznoprawne rozważania na ten temat, z punktu widzenia przedmiotu niniejszej *Opinii* są bezcelowe.

<sup>46</sup> K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] P. Samecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 133.

<sup>47</sup> Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 listopada 2009 r., sygn. I SA/Ke 388/09, dostępny w CBOSA.

<sup>48</sup> Tak m.in.: K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 74 ustawy [w:] P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013..

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> W piśmiennictwie prezentowane bywa także odmienne stanowiska, zgodnie z którym powierzenie w drodze porozumienia zadania oznacza, że takie zadanie nadal pozostaje przy podmiocie powierzającym, a tym samym jest ono wykonywane w imieniu podmiotu powierzającego – por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, s. 158.

w tym zakresie jest to, że owe prawa i obowiązki przechodzą wyłącznie w zakresie obejmującym przekazane zadania<sup>51</sup>.

Nie ma przy tym obowiązku – analogicznie jak w przypadku zadań powierzanych związkowi międzygminnemu do realizacji – przekazywania w drodze porozumienia całości zadań z danej kategorii spraw publicznych. Tym samym, dopuszczalna jest fragmentaryzacja przekazywanych zadań.

Podobnie jak w przypadku związków międzygminnych, tak i w odniesieniu do porozumień, przez przejście wszelkich praw i obowiązków związanych z realizacją określonego zadania publicznego należy rozumieć przejście wszelkich kompetencji niezbędnych do ich wykonywania, m.in. w zakresie rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych, czy też stanowienia aktów prawa miejscowego<sup>52</sup>.

W przypadku porozumienia międzygminnego – również analogicznie jak w przypadku funkcjonowania związku międzygminnego – wskazać należy, że gminy przekazujące nie mają bezpośredniego wpływu na ostateczny sposób realizacji przekazanego w drodze tego porozumienia zadania publicznego przez gminę przejmującą. Jedyne wpływy tych gmin ma charakter pośredni i w głównej mierze przejawia się na etapie kształtowania treści zawieranego porozumienia. Wraz bowiem z wejściem w życie porozumienia międzygminnego, gminy przekazujące tracą wszelkie uprawnienia (kompetencje) w zakresie realizacji (i bezpośredniego wpływu na realizację) przekazanego gminie przejmującej zadania publicznego. Tym samym tak, jak w przypadku związku międzygminnego – stwierdzić należy, że gmina przejmująca ma swobodę działania w granicach wyznaczonych treścią tego porozumienia w zakresie realizacji wskazanego w porozumieniu zadania publicznego. Gminy przekazujące tracą w tym czasie wszelką możliwość oddziaływania na sposób realizacji tego zadania<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Zob. również: K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 74 ustawy [w:] P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

<sup>52</sup> W doktrynie i orzecznictwie pojawiają się stanowiska, jakoby wśród kompetencji przekazywanych wraz z zadaniami publicznymi nie przechodziły kompetencje prawotwórcze i jurysdykcyjne. Dla przykładu, w wyroku z dnia 27 kwietnia 2011 r. (sygn. III SA/Wr 84/11, dostępny w CBOSA) WSA we Wrocławiu stwierdził, że: „Powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania, w tym w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, [...] nie oznacza możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze przez inną gminę”. Natomiast w wyroku z dnia 19 października 2010 r. (sygn. II SA/Gd 494/10, dostępny w CBOSA) WSA w Gdańsku uznał, że: „Jeżeli jest uchwalany plan miejscowy, to jedynie rada gminy może określać zasady zabudowy i nie może przystępujących jej uprawnień scedować na inny organ gminy”.

<sup>53</sup> W praktyce można niekiedy zaobserwować powoływanie w ramach porozumień różnego rodzaju ciał doradczych, w skład których wchodzi przedstawiciele gmin przekazujących, które opiniują w sposób uprzedni działania podejmowane przez gminę przejmującą, jednakże ewentualny wpływ gmin przekazujących zadanie na funkcjonowanie porozumienia jest wyłącznie pośredni, bowiem stanowiska podejmowane przez takie ciało o charakterze doradczym, czy opiniującym nie ma (i nie może mieć z uwagi na swobodę działania gminy

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, iż na podstawie obecnie obowiązujących rozwiązań ustrojowych zawartych w *USG* gminy mogą przekazywać sobie wzajemnie określone zadania publiczne, w tym zadania związane z usługami społecznymi (także te określone w uchwałach rad gmin w sprawie usług społecznych podejmowanych na podstawie planowanej uchwały). W przypadku zawarcia porozumienia na podstawie *USG* gmina przejmująca realizuje przekazane jej zadania wraz z zadaniami własnymi (co nie stoi na przeszkodzie, aby rozstrzygając indywidualne sprawy administracyjne stosować różne przesłanki wynikające z uchwał poszczególnych rad gmin przekazujących zadanie). Gmina przekazująca zadanie i jej organy nie mają obowiązku – ani też podstaw prawnych – do udzielania gminie przejmującej zadanie i jej organom jakichkolwiek dalszych upoważnień. Podstawą działania organów gminy przejmującej jest samo porozumienie, uznawane w doktrynie za akt prawa miejscowego<sup>54</sup>. Jednocześnie podkreślić, iż gmina przekazująca zadanie i jej organy nie mają wpływu na sposób realizacji zadań przez gminę przejmującą, w tym na kwestie personalne z tym związane. Brak jest także ustawowych instrumentów kontrolnych w tym zakresie, a sprawą dyskusyjną jest możliwość wprowadzenia takich mechanizmów w samym porozumieniu. Wymagałoby to wyraźnego przewidzenia w ustawie projektowanej dopuszczalności uregulowania mechanizmów kontrolnych na wzór tych, o których mowa w ustawie o administracji rządowej w województwie<sup>55</sup> (art. 20 ust. 3).

Wyraźnego przesądzenia wymaga także możliwość przekazywania w drodze porozumienia zadań związanych ze świadczeniem usług społecznych, które gmina przekazująca przejęła wcześniej od innej jednostki samorządu terytorialnego (np. powiatu) lub administracji rządowej na podstawie zawartego porozumienia.

*USG* przewiduje także możliwość zawierania porozumień pomiędzy gminami a powiatami i województwami. Ich przedmiotem jest przekazanie na rzecz gminy odpowiednio zadań powiatu lub województwa<sup>56</sup>. Brak jest natomiast możliwości przekazania zadań gminy na rzecz powiatu lub województwa.

Na gruncie *USG* możliwym jest także przeniesienie przedmiotowych zadań na rzecz związku międzygminnego. Związki międzygminne mogą być tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej

---

przejmującej) jakiegokolwiek bezpośredniego wpływu i oddziaływania na gminę przejmującą realizację określonego w porozumieniu zadania publicznego.

<sup>54</sup> Por. W. Kisiel, *Porozumienie o przeniesieniu zadań i kompetencji* [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. I, Warszawa 2006, s. 84

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 2234 z późn. zm.)

<sup>56</sup> Por. art. 8 ust. 2a *USG*

obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej, i organizacyjnej. Konstrukcja prawna związku międzygminnego pozwala na jego doskonale wykorzystanie do tworzenia międzygminnych centrów usług społecznych, na funkcjonowanie których wpływ będą miały wszystkie gminy członkowskie. Ewentualnie celem dodatkowego zachęcenia gmin do podjęcia współpracy w tym zakresie należy rozważyć opracowanie odrębnej inicjatywy ustawodawczej pozwalającej na realizację postulatów zgłaszanych w piśmiennictwie<sup>57</sup>.

Istnieje także możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych. Zgodnie z art. 72a ust. 1 *USP* w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a oraz w art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Ustawodawca ma przy tym możliwość ukształtowania w projektowanej ustawie o centrach usług społecznych szczególnych zasad współpracy międzygminnej. Należy przy tym podkreślić, iż ostateczna decyzja w tym zakresie powinna być poprzedzona szczegółowymi analizami dotyczącymi zasadności takiej decyzji. Jednocześnie należy podkreślić, iż uregulowanie w ustawie o centrach usług społecznych tylko jednej z form współpracy międzygminnej może prowadzić do przyjęcia interpretacji, iż pozostałe formy współpracy zostały w tym zakresie wykluczone przez ustawodawcę.

\*\*\*\*\*

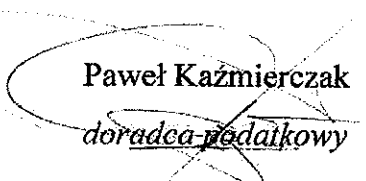
W razie jakichkolwiek pytań związanych z niniejszą Opinią prawną jej Autorzy pozostają do Państwa dyspozycji

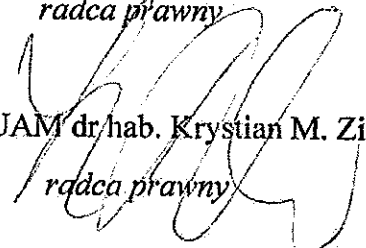
  
Maciej Kielbus

prawnik

  
Piotr Koźmiński

radca prawny

  
Paweł Kaźmierczak  
~~doradca podatkowy~~

prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński  
  
radca prawny

<sup>57</sup> M. Kielbus, A. Kudra, *Propozycje zmian przepisów dotyczących funkcjonowania związków międzygminnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 3/2015

Wrocław, 13.09.2018 r.

**Pan**  
**Przemysław Bryksa**  
**Dyrektor Biura ds. Narodowej Rady Rozwoju,**  
**Samorządu i Inicjatyw Obywatelskich**  
**Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**

WCRS.DR.0717/1661/2018

Szanowny Panie Dyrektorze,

bardzo dziękuję za możliwość przedstawienia zakresu i rodzaju działalności Wrocławskiego Centrum Rozwoju Społecznego, które powstało jako Centrum Informacji i Rozwoju Społecznego w styczniu 2009 roku z połączenia Zespołu Komunikacji Społecznej Wydziału Zdrowia oraz projektów: Wrocławskiego Centrum Seniora i Młodzieżowego Centrum Informacji i Rozwoju. Centrum funkcjonuje jako jednostka budżetowa Miasta Wrocław, powołana na mocy Uchwały Rady Miejskiej nr XXV/905/08 z dnia 16 października 2008 roku. Centrum utworzono w celu zintegrowania i optymalizacji różnorodnych innowacyjnych działań na rzecz wsparcia i rozwoju aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, komplementarnych do realizowanych przez inne jednostki organizacyjne Miasta (np. MOPS) zadań własnych Gminy.

Początkowo Centrum koncentrowało się na diagnozowaniu potrzeb społecznych i zdrowotnych mieszkańców Miasta oraz prowadzeniu działalności informacyjno-edukacyjnej, zwłaszcza dla ludzi młodych i seniorów. Zapotrzebowanie społeczne skutkowało podejmowaniem działań na nowych płaszczyznach, np. działań na rzecz kombatantów czy mniejszości narodowych i etnicznych. Od 2011 roku w ramach Centrum rozpoczęły działalność: Centrum Edukacji Społecznej (teraz Centrum Aktywizacji Społecznej), które zajmuje się organizacją działań z zakresu edukacji nieformalnej, w tym szkoleń, warsztatów i spotkań dla mieszkańców Wrocławia oraz Miejskie Centrum Wolontariatu, którego celem jest prowadzenie, wsparcie i integracja wrocławskich działań wolontariackich, a także popularyzacja idei wolontariatu wśród mieszkańców Wrocławia. W 2013 roku w ramach Centrum powstał INFOLINK, jako oferta informacji i wsparcia dla obcokrajowców mieszkających we Wrocławiu. Dla rozszerzenia oferty Centrum realizowało projekty dofinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (np. *Step by step* dla młodzieży, *Babie lato* dla seniorów, *Romowie i Gadziowie na jednym podwórku* i *Różni obywatele, jedno miasto* dla środowiska wrocławskich Romów).

Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr LXII/1590/14 z dnia 4 września 2014 roku zmieniono nazwę Centrum Informacji i Rozwoju Społecznego na Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego (WCRS), co odzwierciedla zmianę profilu jednostki z informacyjnego na integracyjno-edukacyjny. Obszary działania WCRS to sprawy społeczne, zdrowie publiczne, kultura, rekreacja, sport i edukacja oraz dialog międzykulturowy. Ważnym zadaniem jest rozwój rodziny i integracji międzypokoleniowej. WCRS koncentruje się również na działaniach na rzecz mniejszości etnicznych i narodowych, realizując bądź wspierając wiele cennych inicjatyw. Organizuje i wspiera kampanie, fora, szkolenia i konferencje społeczne, zdrowotne oraz liczne wydarzenia plenerowe, w tym festyny osiedlowe i rodzinne. Do zadań

Centrum należy również działalność na rzecz podnoszenia kompetencji edukacyjnych uczniów i nauczycieli oraz tworzenie i wdrażanie innowacji, wspieranie kreatywności uczniów, rozwijanie uzdolnień i talentów dzieci i młodzieży. Centrum poszerzyło zakres swych zadań o przedsięwzięcia mające na celu budowanie wspólnoty i tożsamości lokalnej oraz wspieranie samorządu osiedlowego.

Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVIII/1132/17 z dnia 23 listopada 2017 wprowadzono najnowszy statut WCRS.

WCRS rozlicza się z budżetem Gminy Wrocław na zasadach jak dla jednostek budżetowych, określonych w odrębnych przepisach. Podstawą gospodarki finansowej jednostki jest roczny plan dochodów i wydatków, zatwierdzany przez Prezydenta Wrocławia. W 2018 roku na działania WCRS przeznaczono kwotę 9.413.649 zł, w tym na działalność 48. samorządów osiedli – jednostek pomocniczych Gminy Wrocław (rad i zarządów osiedli) i współpracę w zakresie ich zadań statutowych – 3.740.729 zł. Ponadto pracownicy WCRS nadzorują merytorycznie realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz.450) w zakresie działań statutowych jednostki na kwotę 1.385.000 zł na umowy jednoroczne oraz 1.007.000 zł na umowy wieloletnie. Do realizacji ww. zadań jednostka zatrudnia 66 pracowników.

U źródeł powołania do życia Centrum leżała potrzeba integracji działań w zakresie aktywizacji i rozwoju społecznego wrocławian. Przedsięwzięcia Centrum często są innowacyjne i unikatowe w skali kraju, czego dowodem są liczne wizyty studyjne i korzystanie z wprowadzanych przez WCRS dobrych praktyk.

WCRS współpracuje z komórkami organizacyjnymi Urzędu Miejskiego Wrocławia, innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta, publicznymi i niepublicznymi uczelniami wyższymi, organizacjami pozarządowymi i kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, środkami masowego przekazu oraz innymi podmiotami, wypełniającymi zadania z obszaru działania Centrum. Zasadą tej współpracy jest publiczno-społeczny model partnerski, często uzupełniający zadania własne Gminy Wrocław o przedsięwzięcia i wydarzenia bezpłatne dla mieszkańców miasta. W roku 2015 Centrum zostało laureatem konkursu o nagrodę Kongresu Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego w kategorii „Najlepszy model współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych”. Za realizację projektów „Miasto pokoleń” i „Miasto Przyjazne Seniorom” Rzecznik Praw Obywatelskich wpisał w roku 2015 Centrum do Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Uczestnictwa Osób Starszych.

WCRS zleca podmiotom zewnętrznym zadania na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Zapraszam do współpracy. Chętnie podzielimy się doświadczeniami podczas wizyty studyjnej we Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego.

Z poważaniem

  
DYREKTOR  
Dorota Helks

Miasto Gdynia nieustannie poszukuje nowatorskich rozwiązań, szczególnie na tych polach działalności samorządu, które decydują o jakości życia mieszkańców i budowaniu lokalnej społeczności, również poprzez rozszerzanie pakietu oferowanych usług społecznych.

**Laboratorium Innowacji Społecznych (LIS)**, działająca od ponad 2 lat samodzielna jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdyni odpowiedzialna jest za rozwijanie i wspieranie innowacyjnych rozwiązań społecznych skierowanych do mieszkańców Gdyni. Jednak decyzja samorządu o rozwijaniu modułu innowacji społecznych zaczęła rozwijać się od 2012r w Pomorskim Parku Naukowo-Technologicznym w Gdyni, kiedy to powstał moduł odpowiedzialny za rozwijanie innowacyjnych rozwiązań społecznych i sieciowanie miejskich instytucji (później z tego modułu powstała nowa jednostka LIS)

**Zadaniem LIS jest wypracowywanie, wspieranie i upowszechnianie nowatorskich rozwiązań społecznych, tak aby mieszkańcom Gdyni – bez względu na wiek, pochodzenie społeczne czy miejsce zamieszkania – żyło się lepiej.**

Jednostka zajmuje się zarówno poszukiwaniem nowych innowacyjnych rozwiązań, jak i działaniami w częściach Gdyni, które wymagają szczególnego wsparcia (rewitalizacja). Wymaga to działań na wielu polach, zarówno inwestycji, jak i organizacji projektów aktywizacyjnych i edukacyjnych, badania potrzeb mieszkańców, zapewniania przestrzeni do współdecydowania o mieście, również w sferze usług społecznych oraz oferty aktywizacyjnej, którą miasto buduje dla mieszkańców.

Zespół LIS to blisko sześćdziesięcioosobowy zespół ludzi łączących najróżniejsze kompetencje – socjologzy, psychologzy, animatorzy oraz architekci, urbaniści, specjaliści zarządzania projektami, specjaliści do spraw komunikacji i specjaliści do spraw organizacji procesów badawczych i konsultacyjnych.

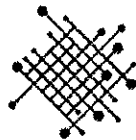
Roczny budżet jednostki to ponad 33 mln zł, jednak największa jego część obejmuje działania związane z wydatkami inwestycyjnymi w ramach procesów rewitalizacji.

## **DZIAŁANIA KOORDYNOWANE PRZEZ LABORATORIUM INNOWACJI SPOŁECZNYCH**

### **I. REWITALIZACJA**

To największe przedsięwzięcie, jeśli chodzi o skalę działań, jak i zaangażowane środki finansowe Laboratorium - koordynacja rewitalizacji sześciu obszarów Gdyni (Witomino-Radiostacja, Oksywie, Babie Doły, w Chyloni – rejon ulic Zamenhofs- Opata Hackiego i osiedla Meksyk i Pekin na Leszczynkach). Przedsięwzięcie rozpoczęto od zdiagnozowania, które części Gdyni mają większe potrzeby wymagające kompleksowych rozwiązań. W proces włączone zostały inne jednostki miejskie jak i sami mieszkańcy. W wyniku powstał Gminny Program Rewitalizacji określający działania, które w ramach całego procesu rewitalizacji będą podejmowane na wyznaczonych obszarach. Każdy rejonów objętych rewitalizacją ma inne potrzeby, inne są też w nich działania - składają się na nie inwestycje drogowe, remonty budynków, tworzenie miejsc rekreacyjnych, ale i animowanie wydarzeń integrujących i aktywizujących społeczności lokalne. Aby tak kompleksowo prowadzić działania niezbędna jest współpraca i koordynacja działań z wielu obszarów funkcjonowania miasta – wielosektorowe partnerstwa na rzecz zmian lokalnych, działania zespołów interdyscyplinarnych są cennym zasobem stanowiącym bazę dla programowania i wdrażania zmian na terenach rewitalizowanych.

**Do współpracy włączone są:** Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Zespół Placówek Specjalistycznych, Miejska Biblioteka Publiczna, Centrum Aktywności Seniora, Zarządu Dróg i Zieleni, Gdyńskiego Centrum Sportu, wydziały: Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji, Kultury, Edukacji Strategii, Projektów Infrastrukturalnych, Projektów Rozwojowych, Inwestycji, Architektoniczno-Budowlany, Budynków,



Laboratorium  
Innowacji  
Społecznych

Środowiska, Biuro Planowania Przestrzennego, Biuro Ogrodnika Miasta.  
Łączny koszt programu rewitalizacji to ponad 100 milionów złotych.

## II. PROJEKT ROZWÓJ USŁUG SPOŁECZNYCH W GDYNI

LIS realizuje również inne projekty dofinansowane ze środków UE, m.in. poszerzające ofertę placówek wsparcia dziennego. Projekt „Rozwój Usług Społecznych w Gdyni”, którego budżet to ponad 3 mln złotych pochodzących ze środków europejskich realizowany jest we współpracy z Zespołem Placówek Specjalistycznych im. K. Lisieckiego „Dziadka” i w partnerstwie z dziewięcioma organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi w Gdyni placówki wsparcia dziennego. W ramach projektu prowadzona jest oferta zajęć dla dzieci, rodziców i opiekunów oraz całych rodzin. Podstawą działania systemu usług społecznych powinna być dostępność i sprofilowanie, na miarę i według potrzeb jego odbiorców. W ramach projektu wdrażany jest program modernizacji systemu usług wsparcia rodziny, dzieci i młodzieży oraz osób w pieczy zastępczej, świadczonych w placówkach wsparcia dziennego na terenie całej Gdyni, tak aby realizować te dwa najważniejsze założenia. Zarówno dla Miasta Gdyni, jak i pozarządowych partnerów ważne jest, aby to, co proponuje projekt było potrzebne, tzn. odpowiadało na rzeczywiste potrzeby i trudności, i – co równie ważne – żeby było skuteczne. Dlatego podstawą realizacji wszystkich działań jest indywidualizacja wsparcia oraz jego deinstytucjonalizacja. Prowadzone są konsultacje i poradnictwo psychologiczne dla rodziców/opiekunów, treningi umiejętności wychowawczych, tematyczne grupy wsparcia, terapia pedagogiczna i logopedyczna dla dzieci, organizowane wyjazdy integracyjne dla całych rodzin. Działania realizowane są w placówkach wsparcia dziennego prowadzonych przez organizacje pozarządowe – współrealizatorów projektu. LIS realizuje w ramach projektu zadanie Centrum Usług Społecznych, który nie jest konkretnym punktem na mapie, a raczej zestawem działań, które w formie warsztatów rodzinnych i tematycznych grup wsparcia prowadzone są przez nasz zespół animatorów.

## III. PROJEKT AKTYWIZACJI SPOŁECZNO-ZAWODOWEJ

Laboratorium Innowacji Społecznych koordynuje również projekty skierowane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które nie tylko pomagają im odnaleźć się na rynku pracy, ale i pomagają w osiągnięciu życiowej samodzielności i samowystarczalności. Działania te również prowadzone są w partnerstwie – zarówno z MOPS i PUP jako partnerami instytucjonalnymi wspierającymi w procesie rekrutacji i promocji działań oraz z organizacjami pozarządowymi (Centrum Integracja, Fundacja Gospodarcza, Towarzystwo Pomocy Św. Brata Alberta), które realizują specjalistyczne wsparcie wykorzystując narzędzia dostosowane do indywidualnych potrzeb uczestników.

## IV. PROJEKT INKUBOWANIA INNOWACJI SPOŁECZNYCH

LIS poszukuje odpowiedzi na wyzwania społeczne, szczególne potrzeby mieszkańców poprzez realizowane projekty, m.in. „Innowacje na ludzką miarę- wsparcie rozwoju mikroinnowacji w obszarze usług opiekuńczych dla osób zależnych” realizowany w partnerstwie z Fundacją Stocznia z Warszawy oraz miastem stołecznym Warszawa. W jego ramach powstają nowe rozwiązania, procesy i narzędzia skierowane do osób o większych potrzebach związanych m.in. z niepełnosprawnościami, podeszłym wiekiem, chorobami. Pod opieką pracowników Laboratorium pracują nad nimi najróżniejsi innowatorzy: studenci, organizacje pozarządowe jak i osoby, których bliscy borykają się z różnymi trudnościami.

## V. WYMIENNIKOWNIA – DZIAŁANIA Z MŁODZIEŻĄ I DLA MŁODZIEŻY

Kolejnym projektem realizowanym przez zespół LIS, który został na stałe wdrożony do oferty miasta jest szczególne miejsce w całości zaprojektowane i prowadzone przez młodzież „Wymiennikownia – młodzieżowe centrum innowacji społecznych i designu”. W budynku dawnej wymiennikowni ciepła od 4 lat funkcjonuje miejsce, w którym młodzież na zasadach edukacji rówieśniczej dzieli się swoimi pasjami z innymi, prowadząc różnego rodzaju zajęcia i warsztaty, organizując wydarzenia dla rówieśników. Osoby w wieku 13-35 lat mogą tu rozwijać swoje zainteresowania i pasje, spotkać ludzi, którzy będą je z nimi dzielić i



wymieniać się pomysłami. Takie działania i inspirowanie do aktywności poza szkołą i pracą wpływa pozytywnie na kreatywność, pewność siebie, umiejętność pracy w grupie, uwalnia od stresu, zmusza do przekraczania własnych granic i dodaje energii do radzenia sobie z codziennymi wyzwaniami.

#### **VI. ROZWÓJ SIECI DOMÓW SĄSIEDZKICH – GDYŃSKIE PRYZSTANIE**

W 2018 roku zespół LIS rozpoczął koordynowanie kolejnego przedsięwzięcia skierowanego na działania ze społecznościami lokalnymi – w 5 dzielnicach Gdyni zaczynają działać centra sąsiedzkie „Przystanie”. Przystanie to miejsca w których ofertę współtworzą mieszkańcy, organizacje pozarządowe i lokalne kluby – współdecydowanie o charakterze miejsca rozpoczyna się już na etapie wspólnych działań nad wystrojem wnętrza, następnie testowane są pierwsze tematy zajęć dla mieszkańców. Ponadto w Przystaniach swoje siedziby znajdują najróżniejsze instytucje – od bibliotek, klubów seniora, służb pomocy społecznej po przedszkole, uzupełniając i integrując w ten sposób ofertę usług dla mieszkańców poszczególnych dzielnic. Każda Przystań będzie pod tym względem niepowtarzalna.

#### **VII. PROCESY KONSULTACYJNE I PARTYCYPACJA**

Laboratorium Innowacji Społecznych to również jednostka, która przeprowadza konsultacje z mieszkańcami w kwestii kierunków rozwoju różnych części Gdyni, w tym LIS jest koordynatorem najbardziej rozpoznawalnej z form konsultacji społecznych, jaką jest Budżet Obywatelski.

Tak szeroki zakres działań adresowanych do mieszkańców, ukierunkowanych na aktywizację, integrację i wzrost partycypacji w społeczności gdyńskiej z jednoczesnym zwracaniem uwagi na działania sieciujące i partnerstwa międzyinstytucjonalne pozytywnie wpływa na tworzenie środowiska otwartego na rozwój i współpracę.

**W nawiązaniu do pisma z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzonych prac nad projektem ustawy o centrach usług społecznych, przesyłam informacje dotyczącego działającego w Lublinie Zespołu Ośrodków Wsparcia.**

#### **I. Przyczyny powołania i istnienia Zespołu Ośrodków Wsparcia**

Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie powstał w celu wspierania osób i rodzin, które ze względu na wiek, chorobę, niepełnosprawność lub bezradność wymagają częściowej pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych.

Zespół realizuje zadania własne Gminy Lublin – miasta na prawach powiatu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej poprzez prowadzenie ośrodków wsparcia dla seniorów, osób przewlekle somatycznie chorych, z niepełnosprawnością fizyczną, osób z zaburzeniami psychicznymi, dzieci, młodzieży i osób dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną, dla osób z Chorobą Alzheimera oraz dla osób ze spektrum autyzmu.

**Misja Zespołu** - stwarzanie osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej warunków do godnego i samodzielnego funkcjonowania w swoim dotychczasowym środowisku.

**II. Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie** powołano uchwałą Rady Miasta Lublin. Funkcjonuje jako wielozadaniowa samorządowa jednostka budżetowa. W ramach Zespołu realizowane są następujące zadania:

1. utrzymanie Zespołu Ośrodków Wsparcia w Lublinie, finansowane z budżetu miasta Lublin w kwocie 5.180.000,00 zł w 2018 r.;
2. utrzymanie Klubów Seniora przy Zespole Ośrodków Wsparcia w Lublinie, finansowane z budżetu miasta Lublin w kwocie 100.000,00 zł w 2018 r.;
3. prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy przy ul. Nałkowskich 78, finansowane z budżetu państwa w kwocie 1.312.380,00 zł w 2018 r.;
4. prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy przy ul. Zbożowej 22A, finansowane z budżetu państwa w kwocie 944.748,00 zł w 2018 r.;
5. prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy przy ul. Zbożowej 22A, finansowane z budżetu miasta w kwocie 152.000,00 zł w 2018 r.;
6. prowadzenie Klubów Samopomocy, finansowane z budżetu państwa w kwocie 182.592,00 zł w 2018 r.;
7. projekt „Aktywni i samodzielni. Usługi społeczne i zdrowotne – tworzenie systemu pomocy środowiskowej w celu wsparcia 350 osób w podeszłym wieku.” w kwocie 1.453.875,00 zł w 2018 r. współfinansowany ze środków Unii Europejskiej;
8. zlecone przez rady dzielnic, finansowane z budżetu miasta w kwocie 11.130,00zł w 2018 r.

**RAZEM 9.336.725,00 zł**

Wszystkie zadania mają wspólną obsługę administracyjno – finansową, co dla miasta stanowi znaczne obniżenie kosztów ich realizacji.

Na dzień 3 września 2018 r. w Zespole Ośrodków Wsparcia w Lublinie zatrudnionych jest łącznie 127 pracowników (107,175 et.) w tym:

1. pracownicy merytoryczni – 81 osób (65,60 et.)
2. pracownicy na stanowiskach urzędniczych – 22 osoby (20,00 et.)
3. pracownicy pomocniczy i obsługi – 24 osoby (21,575 et.)

### III. Wpływ istnienia ZOW na oszczędności w budżecie miasta :

1. utrzymanie podopiecznego w miejscu zamieszkania nie powoduje konieczności utrzymania Go w DPS,
2. większość zadań ZOW realizuje własnymi siłami nie angażując służb miasta (zamówienia publiczne, transport, utrzymanie infrastruktury, obsługa księgowo, kadrowa i administracyjna)

Skutki racjonalizacji wydatkowania w gospodarowaniu środkami publicznymi w związku z działaniem ZOW:

1. kumulacja dostaw, usług zwiększa zakres zadania co powoduje obniżenie ceny np. cena dostaw art. spożywczych jest niższa od cen detalicznych, koszt transportu podopiecznych - cena za km jest niższa od ceny w transporcie publicznym,
2. zatrudnienie – możliwa rotacja pracowników między poszczególnymi Ośrodkami Zespołu,
3. wspólna administracja, kadry i księgowość,
4. racjonalne wykorzystanie środków transportu,
5. racjonalne wykorzystanie wyposażenia (np. sprzętu rehabilitacyjnego)

### IV. Suma korzyści jakie odnosi miasto w związku z funkcjonowaniem ZOW

Korzyści jakie odnosi miasto w związku z funkcjonowaniem ZOW, to przede wszystkim:

1. Zaspokojenie oczekiwań i potrzeb różnych grup Mieszkańców Miasta Lublin,
2. Bogata oferta usług z zakresu pomocy społecznej,
3. Umożliwienie jak najdłuższego funkcjonowania seniorów w własnym środowisku i przesunięcie trudnej decyzji o zamieszkaniu w dps – poprzez działania, m.in. w Punkcie Domowej Opieki
4. Korzyści finansowe:
  - a) koszt utrzymania uczestnika ZOW znacznie mniejszy niż w dps,
  - b) wspólna obsługa administracyjno - finansowa wszystkich ośrodków funkcjonujących w strukturze ZOW skutkuje mniejszymi kosztami prowadzenia poszczególnych ośrodków

### V. Podział kompetencji i współpraca z dzielnicowymi ops (filie)

Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie systematycznie współpracuje z filiami MOPR, podejmując wspólne działania w trudnych sytuacjach życiowych Uczestników i Rodzin. ZOW realizuje inne zadania niż MOPR, ale z uwagi na udzielanie wsparcia czasami tym samym osobom pracownicy obu placówek spotykają się, by wspólnie rozwiązywać problemy podopiecznych.

### VI. Tryb zlecania wykonywania zadań podmiotom zewnętrznym.

1. Ustawa Prawo zamówień publicznych:

- przetarg nieograniczony (dowóz uczestników do Ośrodka przy ul. Zbożowej 22A),
- zapytanie o cenę (usługa sprzątnia i catering)

2. Zarządzenie Wewnętrzne Nr 35/2015 Dyrektora ZOW z dnia 12 listopada 2015 r. dot. zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro:

- dostawy, usługi, mniejsze roboty budowlane

**VII. Tryb udzielania wsparcia mieszkańcom.**

Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie świadczy zróżnicowane usługi, dostosowane do potrzeb, możliwości i ograniczeń Uczestników.

Uczestnicy mogą korzystać ze wsparcia w budynkach ZOW lub w miejscu zamieszkiwania. W zależności od formy wsparcia podopieczni przyjmowani są na podstawie decyzji administracyjnej lub deklaracji. W ośrodkach zapewniających wyżywienie obowiązuje odpłatność uzależniona od sytuacji dochodowej Uczestnika.

Zakres działalności Zespołu obejmuje następujące usługi:

- terapeutyczne
- rehabilitacyjne
- pracę socjalną
- prozdrowotne
- edukacyjne

wspomagająco-aktywizujące – organizacja wolnego czasu, rozwój pasji, rekreacja, turystyka. zainteresowań i

Kadrę merytoryczną stanowią:

- terapeuci
- instruktorzy terapii zajęciowej
- psychologodzy
- pedagogdzy
- logopedzi
- pielęgniarki
- pracownicy socjalni
- fizjoterapeuci
- masażyści

Aktualna oferta dla Uczestników obejmuje, w zależności od rodzaju ośrodka:

1. poradnictwo i wsparcie socjalne;
2. terapię logopedyczną i pedagogiczną;
3. wsparcie psychologiczne: terapię, wykłady, warsztaty, ćwiczenia, relaksacja, poradnictwo indywidualne, treningi umiejętności;
4. zajęcia prozdrowotne i rehabilitacja leczniczo-usprawniająca: masaże, laseroterapia, gimnastyka ogólnousprawniająca, ćwiczenia na przyrządach, nordic walking, kinesioping, pielęgniarska opieka w niezbędnym zakresie;
5. terapia zajęciowa, m.in. zajęcia plastyczne, literackie, poetyckie, florystyczno - ogrodnicze, krawieckie, fotograficzne, rękodzieło artystyczne, muzyczne, teatralne, kulinarne;
6. zajęcia edukacyjne, m.in.: komputerowe, z historii sztuki, literatury, wiedzy o świecie, edukacja zdrowotna, podróżnicze; nauka języków obcych;
7. spotkania okolicznościowe i integracyjne, wycieczki krajoznawcze, przeglądy twórczości, konkursy, zabawy taneczne, wyjścia do placówek kulturalnych, okresowo wyjścia na basen, do SPA, grotty solnej;
8. biblioterapia, dostępność codziennej prasy, telewizji, internetu, projekcje filmowe;
9. smaczne domowe wyżywienie.

Ważnym aspektem działania Zespołu jest świadczenie usług w ramach tzw. Punktu Domowej Opieki. Podopiecznym, którzy z powodu choroby lub niepełnosprawności nie mogą samodzielnie opuszczać swojego miejsca zamieszkania dostarczane są codziennie obiady przygotowywane we własnej kuchni. Świadczone jest także wsparcie pracownika socjalnego.

**Zastępca Prezydenta Miasta Lublin**

**ds. Społecznych**

**/-/ Monika Lipińska**



**ZASTĘPCA PREZYDENTA MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY**

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa  
tel. 22 443 10 19, 22 443 10 20, faks 22 443 99 53  
sekretariat-wp@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

PS-P.8225.6.2018.AJS

Warszawa, dnia 01.10.2018 r.



RPW/63962/2018 P  
Data: 2018-10-08

**Pan Przemysław Bryksa**  
**Dyrektor**  
**Biura Do Spraw Narodowej Rady**  
**Rozwoju,**  
**Samorządu i Inicjatyw Obywatelskich**  
**Kancelarii Prezydenta**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

**Szanowny Panie Dyrektorze,**

z uwagą zapoznałem się z przesłaną pismem z dnia 29 sierpnia 2018 r. informacją nt. projektowanych uregulowań prawnych dotyczących centrów usług społecznych.

Utworzona w grudniu 2017 r. w m.st. Warszawa nowa jednostka o nazwie Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” powstała w celu koordynacji zadań z zakresu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Mam nadzieję, że przekazane poniżej informacje dot. Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” będą pomocne w pracach nad projektem nowej ustawy.

**Ad.1 – Przyczyny powołania Centrum.**

Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” zostało utworzone w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy w realizacji usług opiekuńczych w Warszawie m.in. niejednorodna jakość usług, różny sposób realizacji i przyznawania usług w poszczególnych dzielnicach, różna dostępność i zakres usług. Przeprowadzone analizy wykazały, że warszawskie ośrodki pomocy społecznej w różny sposób definiują usługi, interpretują przepisy regulujące możliwości skorzystania ze świadczeń, stosują inne zakresy i sposoby ich realizacji, a także procedury wyboru wykonawców, kontroli i monitoringu jakości.

Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” realizuje działania z zakresu pomocy społecznej, które mają na celu tworzenie warunków umożliwiających mieszkańcom m.st. Warszawy samodzielne funkcjonowanie w miejscu zamieszkania, w szczególności osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób oraz ich integrację ze społecznością w stopniu adekwatnym do indywidualnych możliwości i potrzeb.

Zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr XXXVIII/982/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy Centrum

Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” przy ul. Z. Nałkowskiej 11 w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 11800), pełna realizacja zadań Centrum nastąpiła 1 lutego 2018 r.

CUS jest także powołane do inicjowania i organizowania innych usług społecznych na rzecz mieszkańców, z uwzględnieniem e-opieki, wolontariatu, cateringu, sprzątnięcia itp.

**Ad. 2 - organizacyjno-finansowe funkcjonowanie Centrum, w tym m.in. roczne koszty jego funkcjonowania, liczba osób zatrudnionych.**

Obsługę finansową i organizacyjną Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” w zakresie całości rachunkowości, sprawozdawczości oraz naliczania i wypłat wynagrodzeń pracowników, prowadzi Biuro Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu m.st. Warszawy na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy nr L/1222/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r.

Podstawą gospodarki finansowej Centrum jest roczny plan finansowy obejmujący wydatki. Plan wydatków Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” na 2018 roku wynosi 34 035 676 zł.

W ramach budżetu, na podstawie zapotrzebowania na liczbę godzin usług zgłoszoną przez warszawskie OPS, CUS przeprowadza postępowania przetargowe i kontraktuje wykonawców do realizacji usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w miejscu zamieszkania na terenie całej Warszawy. Zadanie to stanowi ok. 90% budżetu jednostki.

Liczba zatrudnionych osób w CUS (stan na 30.06.2018) wyniosła 10. Po uruchomieniu od 1 września nowego zadania jakim jest program „Asystent Osoby Niepełnosprawnej” liczba osób zatrudnionych w CUS wynosi łącznie 41 osób (łączna liczba etatów 35,9).

**Ad. 3 – wpływ istnienia Centrum na oszczędności w budżecie Miasta – czy zostały zaobserwowane skutki racjonalizacji wydatkowania w gospodarowaniu środkami publicznymi w związku z działaniem Centrum.**

Z uwagi na pełną realizację zadań CUS od 1 lutego br., szczegółowa analiza będzie możliwa dopiero po pełnym roku funkcjonowania jednostki.

**Ad. 4 – wpływ istnienia Centrum na dostępność usług społecznych dla mieszkańców Warszawy – czy wzrósł poziom korzystania z usług, czy poszerzyła się paleta oferowanych usług,**

CUS we współpracy z OPS przygotowało „Standard usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla m.st. Warszawy” przyjęty Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1710/2017 z dnia 30 października 2017 r. Standard obejmuje dwa rodzaje usług – usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są przez wykwalifikowaną kadrę (pielęgniarka, opiekun medyczny, opiekun dps itp.), co wpłynęło na podniesienie jakości ich realizacji.

CUS będzie także inicjowało i organizowało inne usługi (np. generalne porządki w trudnych środowiskach, dostarczanie obiadów, teleopieka itp.) oraz inne, alternatywne formy wsparcia na rzecz osób starszych i osób z niepełnosprawnością, mające na celu utrzymanie lub poprawę samodzielnego funkcjonowania w społeczności lokalnej oraz zapewnienie kontaktu z otoczeniem.

**Ad. 5 – podział kompetencji i współpracy centrum z dzielnicowymi ośrodkami pomocy społecznej.**

CUS organizuje, koordynuje, nadzoruje, monitoruje i kontroluje świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. OPS przyznaje ww. usługi oraz prowadzi działania środowiskowe, w tym m.in. kontroluje realizację usług w środowisku. CUS i OPS współdziałają poprzez wspólne kontrole świadczenia usług w środowisku, weryfikację dokumentacji, spotkania mające na celu omówienie kwestii dotyczących zdiagnozowanych potrzeb osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

**Ad. 6 – tryb zlecenia wykonania usług podmiotom zewnętrznym.**

CUS zleca wykonywanie usług podmiotom zewnętrznym na podstawie ustawy prawo zamówień publicznych na usługi społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem klauzul społecznych. Klauzule i aspekty społeczne stosowane są w CUS także w postępowaniach bez stosowania ustawy prawo zamówień publicznych.

Dodatkowo Prezydent m.st. Warszawy ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób w latach 2018-2019 na realizację zadania pn. „Pilotaż organizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na terenie Dzielnicy Wesoła m.st. Warszawy”.

**Ad. 7 – tryb udzielania usług mieszkańcom.**

Usługi opiekuńcze przyznawane są na podstawie ustawy o pomocy społecznej (art. 50) w drodze postępowania administracyjnego przez Ośrodki Pomocy Społecznej m.st. Warszawy.

Usługa asystenta osoby niepełnosprawnej przyznawana jest na podstawie posiadanego orzeczenia i wyrażenia zgody mieszkańca na udział w programie.

Inne usługi społeczne mogą być realizowane na rzecz mieszkańców na podstawie zdiagnozowanych potrzeb, na wniosek mieszkańca.

*Z poważaniem*

DYREKTOR  
BIURA POMOCY I PROJEKTÓW  
SPOŁECZNYCH

Tomasz Pactwa