

Received: 26.01.2021
Accepted: 3.05.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 755-765
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6223
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Elżbieta Ura*
Nr ORCID: 0000-0001-6896-6790

CENTRA USŁUG SPOŁECZNYCH – NOWE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE GMINY

SOCIAL SERVICE CENTERS – NEW ORGANIZATIONAL UNITS IN THE MUNICIPALITY

Streszczenie: Usługi społeczne związane z czynnościami mającymi na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczeństwa są istotnym czynnikiem aktywizującym społeczności lokalne. Samorządy gminne podejmowały takie przedsięwzięcia na podstawie ogólnych przepisów ustawy o finansach publicznych i samorządzie gminnym. Z dniem 1 stycznia 2020 r. weszła w życie uchwalona w dniu 19 lipca 2019 r. ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych, określająca zakres usług społecznych, sposób tworzenia centrów usług społecznych i ich strukturę organizacyjną. W opracowaniu przedstawione zostały podstawowe zagadnienia dotyczące określenia usług społecznych w doktrynie oraz w wyżej wspomnianej ustawie, a ponadto zwrócona została uwaga na przewidziany prawem sposób tworzenia centrów: bądź jako nowych jednostek organizacyjnych gminy, bądź przekształcanie dotychczasowych ośrodków pomocy społecznej. Zadania w zakresie usług społecznych określono jako zadania własne o charakterze nieobowiązkowym, stąd gminom pozostawiono ocenę potrzeby tworzenia takich centrów. Przedstawiona została też krótko struktura organizacyjna centrum, ze zwróceniem uwagi na pozycję prawną dyrektora centrum usług społecznych.

Słowa kluczowe: usługi społeczne, centrum usług społecznych, zadanie gminy, aktywizacja społeczności lokalnej

Summary: Social services related to activities aimed at meeting the basic needs of society are an important factor activating local communities. Commune self-governments undertook such projects on the basis of general provisions of the Act on Public Finance and commune self-government. On January 1, 2020, the Act on the provision of social services by social service centers, adopted on July 19, 2019, entered into force, specifying the scope of social services, the method of creating social service centers and their organizational structure.

The study presents the basic issues concerning the definition of social services in the doctrine and in the aforementioned Act, and moreover, attention was paid to the method of establishing centers provided for by law: either as new organizational units of the commune or transforming the existing

* prof. dr hab.; Uniwersytet Rzeszowski. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: eura@ur.edu.pl

social welfare centers. Tasks in the field of social services were defined as own, non-obligatory tasks, therefore communes were left to assess the need to create such centers. The organizational structure of the center is also briefly presented, with attention being paid to the legal position of the director of the social services center.

Keywords: social services, social service center, task of the municipality, activation of the local community

WPROWADZENIE

Z dniem 1 stycznia 2020 r. gminy mają możliwość tworzenia nowych jednostek organizacyjnych w celu rozwoju systemu usług społecznych na poziomie lokalnym na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych¹. Ustawa przewiduje również tworzenie centrum usług społecznych poprzez przekształcenie dotychczasowych ośrodków pomocy społecznej. Ten sposób jest niewątpliwie przedsięwzięciem mniej obciążającym budżet gminy.

Uchwalenie ustawy uzasadniano stałym, dynamicznym wzrostem zapotrzebowania społeczności lokalnej (bez wyodrębniania konkretnych grup tej społeczności) na organizowane przez władze publiczne usługi społeczne zgodnie z oczekiwaniami społecznymi². Ich działalność ma sprzyjać aktywizacji społecznej i służyć pomocą mieszkańcom gminy w wielu sprawach życiowych.

Tworzenie centrum usług społecznych, w świetle ustawy, jest zadaniem własnym gminy o charakterze nieobowiązkowym. To oznacza, jak trafnie zauważa R. Kowalski, że „Ustawa nie zmusi gmin do tworzenia CUS-ów – ma je raczej do tego zachęcić. W gruncie rzeczy próbuje się nadać ramę prawną dla działań, które część samorządów zainicjowała już sama, w ramach obowiązujących dziś regulacji, ponieważ dostrzegła potrzeby i oczekiwania swoich mieszkańców”³.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na podstawowe kwestie związane z organizacją centrów usług społecznych, zakresem tych usług świadczonych przez gminy oraz strukturą organizacyjną centrum.

¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1818.

² Uzasadnienie do projektu ustawy, druk nr 3040, sejm.gov.pl [dostęp: 3.02.2021].

³ R. Kowalski, *Centra Usług Społecznych. Nowe oblicze pracy socjalnej i szansa dla NGO-sów?*, <https://publicystyka.ngo.pl/centra-uslug-spoecznych-nowe-oblicze-pracy-socjalnej-i-szansa-dla-ngo-sow> [dostęp: 4.02.2021]. Na przykład Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” jest jednostką organizacyjną m.st. Warszawy, która funkcjonuje od 1 maja 2017 r. jako jednostka budżetowa m.st. Warszawy na podstawie statutu nadanego przez Radę m.st. Warszawy uchwałą z dnia 16 grudnia 2016 r. nr XXXVIII/982/2016 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa”. Uchwała podjęta została na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 17 ust. 1 pkt 11 i ust. 2 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 111 ustawy o pomocy społecznej. W ramach działalności oferuje np. dodatkowe wsparcie mieszkańców na czas epidemii (wspieranie systemu żywienia oraz dostarczania leków); usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych; specjalistyczne usługi transportowe dla osób z niepełnosprawnościami; transport osób z niepełnosprawnościami na szczepienia przeciw COVID-19 przeznaczony jest dla osób, które posiadają aktualne orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym o kodzie R lub N lub odpowiednio I grupę z wyżej wymienionymi schorzeniami.

1. OKREŚLENIE USŁUG SPOŁECZNYCH

Usługi społeczne ujmowane są zazwyczaj jako związane z czynnościami mającymi na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczeństwa. Rezultat tych czynności ma charakter niematerialny i może nim być np.: wiedza, kwalifikacje zawodowe, informacja, porada, przeżycia, poprawa wyglądu, zdrowia, samopoczucia, satysfakcja, odprężenie psychiczne, poczucie bezpieczeństwa⁴. Według Barbary Szatur-Jaworskiej usługi społeczne stanowią formę świadczeń (społecznych) charakteryzujących się następującymi cechami: 1) są podejmowane w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych; 2) służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, chociaż ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; 3) mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (prywatne); 4) uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie⁵.

Usługi społeczne stanowią proces, który świadczony jest przez jednostkę na rzecz innego podmiotu w wyniku określonego ryzyka socjalnego: choroby, niepełnosprawności, starości, bezrobocia, wykluczenia społecznego itp.⁶ To oznacza, że celem usług społecznych jest m.in. wsparcie społeczne (środowiskowe i personalne) w wielu obszarach życia społecznego: bezpieczeństwa ekonomicznego, zdrowia, opieki, bezpieczeństwa w środowisku zamieszkania, czasu wolnego, edukacji, mieszkalnictwa⁷.

Sylwia Juźwiak i Iwona Klimowicz przedstawiły cechy usług społecznych w odniesieniu do definicji pracy socjalnej zawartej w art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej⁸. Zgodnie z tą definicją praca socjalna to działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Praca ta świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest: 1) z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej; 2) ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności⁹. W ocenie autorek obowiązująca definicja pracy socjal-

⁴ P. Kowalski wyróżnia trzy kategorie podstawowych potrzeb ludzkich: egzystencjonalne, kontaktu społecznego – wymiany informacji ze środowiskiem i minimum bezpieczeństwa, uznając je za punkt wyjścia uniwersalnej teorii podstawowych praw człowieka (P. Kowalski, *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Ossolineum 1989).

⁵ B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne, prezentacja*, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, s. 16, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> [dostęp: 3.02.2021].

⁶ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, s. 16; tegoż, *Standaryzacja usług społecznych*, s. 8 i n., <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf> [dostęp: 3.02.2021].

⁷ Szerzej: *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu*. Synteza, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2017, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Synteza%20-%20Systemu%20wsparcia%20osob%20starszych.pdf> [dostęp: 3.02.2021].

⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876).

⁹ Jak zauważa NSA, w art. 45 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca nie określa w sposób konkretny rodzajów usług obejmowanych mianem pracy socjalnej; charakteryzuje ją przez wskazanie na jej cele, jakimi są poprawa funkcjonowania osób i rodzin w środowisku społecznym. W przypadku pracy socjalnej z osobami i rodzinami ma ona na celu rozwinięcie i wzmocnienie ich aktywności i samodzielności życiowej. W ramach pracy socjalnej organ pomocy społecznej nie ma zatem podstaw do podejmowania interwencji w sprawach

nej w pełni wypełnia katalog cech charakteryzujących usługę społeczną, a zatem powinna ona zostać wpisana do katalogu usług społecznych świadczonych przez gminę¹⁰.

2. USŁUGI SPOŁECZNE W ŚWIETLE USTAWY O REALIZOWANIU USŁUG SPOŁECZNYCH PRZEZ CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Wykonywanie zadań w zakresie usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym. Wykonując zadania w tym zakresie, centrum kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta), podobnie jak ośrodki pomocy społecznej w zakresie zadań pomocy społecznej.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (dalej: ustawa o CUS) usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: 1) polityki prorodzinnej, 2) wspierania rodziny, 3) systemu pieczy zastępczej, 4) pomocy społecznej, 5) promocji i ochrony zdrowia, 6) wspierania osób niepełnosprawnych, 7) edukacji publicznej, 8) przeciwdziałania bezrobociu, 9) kultury, 10) kultury fizycznej i turystyki, 11) pobudzania aktywności obywatelskiej, 12) mieszkalnictwa, 13) ochrony środowiska, 14) reintegracji zawodowej i społecznej – podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Tak sformułowana definicja wskazuje na: płaszczyzny usług społecznych (od polityki prorodzinnej, przez ochronę środowiska, do reintegracji zawodowej), podmiot podejmujący działania (gmina), cel ich świadczenia (zaspokajanie potrzeb wspólnoty mieszkańców), formę świadczenia usług społecznych (niematerialna) i podmioty, na rzecz których usługi społeczne mają być świadczone (adresaci usług).

Poza taką definicją w art. 2 ust. 2 ustawy wymienione zostały dodatkowo ustawy stanowiące podstawy prawne działań podejmowanych w zakresie usług społecznych, przy czym, wymieniając je, ustawodawca używa określenia „w szczególności”. Oznacza to, że powyższy katalog nie jest zamknięty. Wymienione zostały następujące ustawy:

- 1) z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹;
- 2) z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹²;
- 3) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³;
- 4) z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴;
- 5) z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁵;
- 6) z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹⁶;

prowadzonych w innych organach i instytucjach, nie działa jak pełnomocnik strony czy rzecznik jej interesu (wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2020 r., I OSK 1580/20, LEX nr 3101153).

¹⁰ S. Juźwiak, I. Klimowicz, *Nie wylać dziecka z kąpielą, czyli jak przygotować się do utworzenia centrum usług społecznych*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2019, nr 70.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz.1249.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876, ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1285.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 685, ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 183.

- 7) z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷;
- 8) z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁸;
- 9) z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁹;
- 10) z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe²⁰;
- 11) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹;
- 12) z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²²;
- 13) z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²³;
- 14) z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie²⁴;
- 15) z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²⁵;
- 16) z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁶;
- 17) z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny²⁷.

Powyższa definicja usług społecznych odbiega od typowych definicji ustawowych. Została ona ukazana w dwóch płaszczyznach: zakresu podejmowanych działań przez centrum usług społecznych oraz przez wymienienie ustaw, na podstawie których te działania są podejmowane. Zauważyć przy tym należy, że w katalogu tym mieści się też ustawa o pomocy społecznej, co oznacza, że do usług społecznych, a co za tym idzie, w zakresie działania CUS jako podmiotu realizującego usługi społeczne, mieszczą się niektóre zadania należące obecnie do ośrodków pomocy społecznej²⁸.

Realizacją usług społecznych, co już zostało zasygnalizowane, zajmować się ma centrum usług społecznych (CUS), przy czym ustawodawca określa, że centrum może realizować:

- 1) usługi społeczne będące zadaniami własnymi gminy;
- 2) usługi społeczne będące zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie;
- 3) usługi społeczne będące zadaniami własnymi powiatu – po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem;
- 4) usługi społeczne będące zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi – po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem, przy czym w przypadku miasta na prawach powiatu realizacja przez centrum usług społecznych nie wymaga zawarcia porozumienia.

Powyższe wskazanie poszerza równocześnie definicję usług społecznych. Ich zakresem objęte są bowiem nie tylko zadania własne gminy w płaszczyznach określonych w art. 2 ustawy, ale także zadania ustawowo zlecone gminie jako zadania administracji rządowej.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050, ze zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 573.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082;.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1100.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 176, ze zm.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194, ze zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1133, ze zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 485.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 75.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1749.

²⁸ Szerzej: E. Ura, *Realizowanie usług społecznych przez gminę*, Zeszyty Naukowe UW „Studia Iuridica” 2020, nr 85, s. 174 i n.

Dodatkowo powiat może zawrzeć z gminą porozumienie na realizację zadań przez CUS ze wskazanego zakresu usług społecznych. Prowadzić to może w konsekwencji do zmniejszenia roli powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Ustawowy zakres usług społecznych, uwzględniający chociażby „działania z zakresu kultury” wskazuje, że jest to zbiór usług szerszy od usług pomocy społecznej²⁹.

3. PROGRAM USŁUG SPOŁECZNYCH

Program usług społecznych uchwała rada gminy, przy czym może zostać uchwalonych więcej niż jeden program usług społecznych. Uchwały w tym zakresie stanowią akty prawa miejscowego i określać mają usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Beneficjentami tych usług są: osoby, rodziny, grupy społeczne, grupy mieszkańców o określonych potrzebach lub ogół mieszkańców. Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym.

Przy opracowywaniu programu usług społecznych gmina bierze pod uwagę diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum (art. 5 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 7 ustawy realizatorem programu jest centrum usług społecznych, natomiast wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być, w szczególności:

- 1) urząd gminy lub
- 2) inna niż urząd gminy jednostka organizacyjna gminy, w tym centrum, lub
- 3) organizacja pozarządowa lub podmiot wskazany w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰, wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub
- 4) podmiot wyłoniony na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³¹, lub
- 5) podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³². Z powyższych unormowań wynika, że w odniesieniu do programu usług społecznych występuje: uchwałodawca programu (rada gminy), jego realizator (CUS) i wykonawca, którym również może być CUS. Krąg wykonawców wykracza poza jednostki organizacyjne gminy.

4. TWORZENIE I ZADANIA CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Ustawa przewiduje dwa tryby tworzenia centrum usług społecznych: 1) z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej³³, albo 2) jako nowa jednostka organizacyjna gminy. Wy-

²⁹ R. Kowalski, *Centra Usług Społecznych...*

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843; z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 711.

³³ Por. np. uchwałę nr IX/13/2020 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie utworzenia oraz nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Starachowicach poprzez przekształcenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starachowicach (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2020 r., poz. 4310); uchwałę nr XXVIII/321/2020 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia jednostki bu-

bór tworzenia CUS ustawodawca pozostawił gminom. Utworzenie i prowadzenie centrum należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym.

Centrum, jako jednostka budżetowa, działa na podstawie statutu określającego w szczególności jego nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, nadanego przez organ stanowiący danej gminy stosownie do art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³⁴.

Centrum może zostać utworzone dla: jednej gminy lub co najmniej dwóch gmin. W pierwszym przypadku centrum tworzy się przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum, natomiast w drugim – przez utworzenie w jednej z gmin nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców centrum tworzy się bądź wskutek przekształcenia ośrodka pomocy społecznej, bądź przez utworzenie w mieście nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej od funkcjonującego w tym mieście ośrodka pomocy społecznej. Warunkiem utworzenia centrum powstałego w wyniku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej jest przekazanie do realizacji centrum wszystkich zadań, w tym usług społecznych, realizowanych dotychczas przez ośrodek pomocy społecznej oraz wybranych i nierealizowanych przez ośrodek pomocy społecznej do dnia utworzenia centrum usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów, a w przypadku utworzenia centrum dla dwóch lub więcej gmin – zawarcie porozumienia, na podstawie którego gmina przekazuje do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum, wybrane usługi społeczne z co najmniej trzech zakresów wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy. Porozumienie takie zawierać musi w szczególności: 1) określenie gminy, która zobowiązuje się do utworzenia centrum; 2) określenie usług społecznych przekazywanych do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum; 3) zasady współfinansowania kosztów utworzenia i funkcjonowania centrum oraz realizacji przez centrum określonych usług społecznych; 4) okres, na jaki zawarto porozumienie; 5) szczegółowe zasady sporządzania i przekazywania gminie sprawozdania z działalności centrum za poprzedni rok kalendarzowy; 6) szczegółowe zasady przekazywania gminie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz przeprowadzania konsultacji diagnozy ze wspólnotą samorządową. Może też określać sposób kontroli nad realizacją usług społecznych przekazanych do realizacji centrum.

Centrum powstałe z przekształcenia ośrodków pomocy społecznej przejmuje zadania realizowane przez te ośrodki, a ponadto – poza rozeznaniem i opracowywaniem diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych centrum, zgodnie z art. 13 ustawy, ma realizować program usług społecznych, w tym kwalifikować osoby zainteresowane do korzystania z usług społecznych określonych w tym programie oraz opracowywać i monitorować realizację indywidualnych planów usług społecznych. Do jego zadań należy też podejmowanie działań na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizowanie działań samopomocowych, wolontaryjnych i sąsiedzkich stanowiących uzupełnienie usług społecznych (działania wspierające). Zadaniem centrum jest też zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych i podejmowanie działań na

dzietowej Centrum Usług Społecznych w Kozienicach oraz nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Kozienicach (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2020 r., poz. 12423).

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 305).

rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej i innymi podmiotami. Do centrum należy również gromadzenie, aktualizowanie i udostępnianie informacji o usługach społecznych realizowanych na obszarze gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia na podstawie bieżących informacji uzyskiwanych z urzędu gminy i innych jednostek organizacyjnych gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia.

5. STRUKTURA ORGANIZACYJNA CENTRUM

W ramach struktury organizacyjnej centrum ustawa przewiduje w szczególności: 1) stanowisko dyrektora centrum; 2) zespół do spraw organizowania usług społecznych, w skład którego wchodzi organizator usług społecznych oraz koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych w liczbie dostosowanej do potrzeb wynikających z uwarunkowań lokalnych; 3) zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej – jeżeli centrum powstało z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej; w skład tego zespołu wchodzi: organizator pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej; 4) stanowisko organizatora społeczności lokalnej. Ponadto w centrum mogą zostać wyodrębnione jeszcze inne zespoły lub stanowiska, jeżeli potrzeba ich wyodrębnienia wynika z uwarunkowań lokalnych lub rodzaju usług społecznych, lub innych zadań realizowanych przez centrum, z tym zastrzeżeniem, że nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy.

Dyrektora centrum powołuje i odwołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, która utworzyła centrum. Powołanie nie stanowi tu podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem centrum, jest jedynie powierzeniem stanowiska, natomiast podstawą nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych gminy. Wójt, jako kierownik urzędu gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika gminy w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 u.s.g.). To oznacza, że wójt, jako zwierzchnik służbowy, ma też prawo zwolnić z zajmowanego stanowiska dyrektora CUS w razie zaistnienia uzasadnionych przyczyn.

Ustawa określa wymagania, jakie musi spełniać osoba na stanowisku dyrektora centrum. Można powiedzieć, że określa kwalifikacje zawodowe do zajmowania stanowiska dyrektora centrum. Określa też kwalifikacje do zajmowania pozostałych stanowisk w strukturze organizacyjnej centrum. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy dyrektorem centrum może być osoba, która: 1) ma wykształcenie wyższe; 2) ma co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi z zakresu wskazanego w art. 2 ust. 1; 3) ukończyła specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej lub uzyskała tytuł specjalisty w dziedzinie zdrowia publicznego, lub ukończyła studia podyplomowe w zakresie organizacji lub zarządzania w ochronie zdrowia; 4) ukończyła szkolenie

z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych³⁵; 5) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego.

Do zadań dyrektora centrum należy w szczególności:

- 1) kierowanie pracami centrum i reprezentowanie centrum na zewnątrz;
- 2) zatwierdzanie opracowywanych przez organizatora usług społecznych standardów jakości usług społecznych;
- 3) zatwierdzanie indywidualnych planów usług społecznych i ich aktualizacji;
- 4) opracowywanie rocznego planu działalności centrum;
- 5) opracowywanie sprawozdania z działalności centrum za poprzedni rok kalendarzowy;
- 6) sprawowanie zarządu mieniem centrum;
- 7) prowadzenie gospodarki finansowej centrum.

Zasadniczo dyrektor kieruje centrum usług społecznych. Może on jednocześnie wykonywać zadania organizatora usług społecznych, do których należy m.in. organizowanie usług społecznych realizowanych przez centrum; prowadzenie na bieżąco rozeznania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie organizowania tych usług oraz podejmowanie działań w celu rozwijania oraz koordynacji lokalnego systemu usług społecznych, w tym nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela dyrektorowi centrum upoważnienia do prowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach dotyczących usług społecznych określonych w programach usług społecznych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych (art. 26 ustawy o CUS). Na wniosek dyrektora centrum wójt (burmistrz, prezydent miasta) może udzielić dodatkowo innemu pracownikowi centrum. W przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w CUS, wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela dyrektorowi centrum upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych również w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy (upoważnienie analogiczne jak dla kierownika ośrodka pomocy społecznej), z tym zastrzeżeniem, że dyrektor centrum musi spełniać wymogi ustawowe określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dla osób zajmujących stanowisko kierownika ośrodka³⁶. W przypadku niespełniania tych wymogów, upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach dotyczących usług społecznych z zakresu pomocy społecznej wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela organizatorowi pomocy społecznej lub pracownikowi centrum, który takie wymogi spełnia.

W kontekście analizy charakteru upoważnienia wskazać należy, że przeniesienie kompetencji orzeczniczych w sprawach z zakresu usług społecznych na dyrektora centrum nie

³⁵ Zgodnie z art. 78 pkt 1 ustawy w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy dyrektorem centrum może być osoba, która nie spełnia tego wymagania.

³⁶ Zgodnie z tym przepisem osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są obowiązane posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

powoduje zmiany właściwości organu, a wydana w sprawie decyzja będzie w dalszym ciągu decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż dyrektor centrum podejmuje decyzje wyłącznie z jego upoważnienia i w zakresie jego kompetencji³⁷. Wynika to z ogólnej zasady określonej art. 39 ust. 1 u.s.g., stanowiącym, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zasada ta wskazuje, że piastun funkcji określonego organu zachowuje swoje kompetencje, a dyrektor CUS podejmować będzie decyzje wyłącznie z jego upoważnienia i w zakresie jego kompetencji. Można tu odpowiednio przytoczyć uzasadnienie WSA w Szczecinie wydane na tle upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych: „Przepis art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej nie może być rozumiany i stosowany w ten sposób, że piastun organu nie ma kompetencji do wykonywania obowiązków przewidzianych ustawą o pomocy społecznej, bo kompetencja ta została przeniesiona na kierownika ośrodka pomocy społecznej. Ośrodek ten nie ma bowiem samodzielnych zadań a wykonuje zadania własne gminy w zakresie świadczeń pomocowych, gminą zaś kieruje wójt, który przy tym – wg art. 110 ust. 8 cytowanej ustawy – może również udzielić stosownego upoważnienia do wydawania decyzji także innej osobie”³⁸.

Zgodnie z art. 48 ustawy o CUS w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowań w indywidualnych sprawach dotyczących usług społecznych, określonych w programie usług społecznych, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie wskazać trzeba na przepis art. 268a k.p.a., określający, że organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Udzielenie takiego upoważnienia jest czynnością o charakterze wewnętrznym. W świetle takich regulacji upoważnienie przez wójta dyrektora centrum lub innego pracownika w sytuacji określonej w ustawie wynika z faktu, że centrum wykonuje zadania własne gminy w zakresie usług społecznych, zaś gminą kieruje wójt.

Dyrektor CUS wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec wszystkich pozostałych pracowników centrum. Do tych czynności należą m.in. zatrudnianie i zwalnianie pracowników³⁹. W przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych pracownicy ośrodka stają się, na zasadach określonych w art. 23¹k.p., pracownikami centrum.

PODSUMOWANIE

Proces tworzenia centrów usług społecznych w zasadzie dopiero się rozpoczyna. Najczęściej następuje to w wyniku przekształcenia ośrodków pomocy społecznej. Działania w kierunku tworzenia centrów usług społecznych zapoczątkowane były w wielu gminach/miastach jeszcze w okresie wcześniejszym, na podstawie przepisów ogólnych zawartych w ustawie o samorzą-

³⁷ Por. odpowiednio wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., I OSK 1420/15, LEX nr 2002573.

³⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Sz 64/19, LEX nr 2646003; por. też wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., I OSK 377/13, LEX nr 1557329.

³⁹ Por. odpowiednio wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 września 2016 r., II SA/Lu 430/16, LEX nr 2151180.

dzie gminnym i ustawie o finansach publicznych. To wskazywało, że istnieje potrzeba poszerzenia działań gminy o tego typu usługi skierowane do mieszkańców społeczności lokalnych. Sądzić należy, że ustawa przyczyni się do większej aktywności gmin w tym zakresie.

Bibliografia

Juźwiak S., Klimowicz I., *Nie wylać dziecka z kąpielą, czyli jak przygotować się do utworzenia centrum usług społecznych*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2019, nr 70.

Kowalski P., *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Ossolineum 1989.

Kowalski R., *Centra Usług Społecznych. Nowe oblicze pracy socjalnej i szansa dla NGO-sów?*, <https://publicystyka.ngo.pl/centra-uslug-spoecznych-nowe-oblicze-pracy-socjalnej-i-szansa-dla-ngo-sow>.

Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>.

Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>.

System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu. Synteza, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2017.

Ura E., *Realizowanie usług społecznych przez gminę*, Zeszyty Naukowe UW „Studia Iuridica” 2020, nr 85.