

BEOS-519/25

Warszawa, 20 maja 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-111.020.58.14.2025

Data wpływu 20.05.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu  
usług społecznych przez centrum usług społecznych  
(druk sejmowy nr 1237)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.  
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)  
sporządza się następującą opinię:

**I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy**

Z uzasadnienia projektu wynika, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu następujących problemów:

1. niedostateczny udział mieszkańców i konkretnych grup mieszkańców (seniorów, rodzin z małymi dziećmi, osób z niepełnosprawnościami, młodzieży) w tworzeniu projektu programu usług społecznych i projektu zmiany programu;
2. potencjalna niespójność wewnętrznych regulaminów organizacyjnych centrów usług społecznych (dalej: CUS) z regulaminami organizacyjnymi nadawanymi zarządzeniem dyrektora CUS (niespójność kompetencji);
3. niedostateczna identyfikacja CUS działających na podstawie ustawy i brak ochrony prawnej nazwy „centrum usług społecznych”, mogąca wprowadzić w błąd potencjalnych użytkowników usług społecznych;
4. brak elastyczności w zakresie zatrudnienia w CUS, trudność dostosowania poziomu zatrudnienia do skali realizowanych usług, m.in. w związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi gmin;
5. zbyt niskie wynagrodzenia specjalistów świadczących usługi społeczne;
6. bariery w powstawaniu nowych CUS, uniemożliwiające przekształcenie ośrodków pomocy społecznej w CUS;
7. niestabilne warunki kierowania pracami CUS – powołanie i odwołanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako tryb nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z dyrektorem CUS;

8. wymogi w odniesieniu do poszczególnych stanowisk i funkcji pełnionych przez osoby zatrudnione w CUS w zakresie: doświadczenia zawodowego, ukończenia odpowiedniego szkolenia, uzyskania wykształcenia w określonej dziedzinie, ograniczające możliwość zatrudnienia na tych stanowiskach osób mających adekwatne doświadczenia i faktyczne kompetencje;
9. niedostateczna liczba szkoleń dla osób pełniących określone funkcje w CUS.

## II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych<sup>1</sup> (dalej: ustawa). Zmiany obejmują:

1. wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia z mieszkańcami gminy konsultacji<sup>2</sup> projektu programu usług społecznych albo zmiany programu – przed ich przyjęciem przez radę gminy (art. 1 pkt 1 projektu);
2. wskazanie regulaminu organizacyjnego, nadawanego przez dyrektora CUS w drodze zarządzenia, jako dokumentu określającego szczegółową organizację wewnętrzną i sposób funkcjonowania CUS (art. 1 pkt 2 projektu);
3. uregulowanie używania nazwy „centrum usług społecznych” i wprowadzenie sankcji karnej za używanie przez osobę nieuprawnioną określenia „centrum usług społecznych” (odpowiednio art. 1 pkt 3 i 12 projektu);
4. uzupełnienie składu zespołu do spraw organizowania usług społecznych w CUS o możliwość włączenia innych pracowników oraz uchylenie przepisu zakazującego funkcjonowania w strukturze organizacyjnej CUS jednostek zapewniających pobyt całodobowy (art. 1 pkt 4 projektu);
5. wykreślenie przepisu, na podstawie którego stosunek pracy z dyrektorem CUS nawiązywany jest na podstawie powołania (art. 1 pkt 5 projektu);
6. wprowadzenie wymogu posiadania przez organizatora usług społecznych oraz koordynatora indywidualnych planów usług społecznych co najmniej dwuletniego doświadczenia zawodowego<sup>3</sup> w podmiotach realizujących usługi w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 6 i 7 projektu);
7. umożliwienie pełnienia, przez rok od dnia utworzenia CUS, stanowiska organizatora społeczności lokalnej osobie, która nie posiada II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny<sup>4</sup> ani nie odbyła odpowiedniego szkolenia (art. 1 pkt 8 projektu);

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 1818.

<sup>2</sup> W trybie określonym w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).

<sup>3</sup> W odniesieniu do organizatora usług społecznych wymóg ten zastąpiłby obecny obowiązek posiadania doświadczenia na stanowisku kierowniczym (art. 28 pkt 2 ustawy).

<sup>4</sup> W zakresie specjalności praca socjalna ze społecznością lokalną.

8. organizowanie nie rzadziej niż raz w roku szkoleń prowadzonych przez regionalne ośrodki polityki społecznej z zakresu: zarządzania i organizacji usług społecznych, opracowywania i realizacji indywidualnych planów usług społecznych, organizacji społeczności lokalnej (art. 1 pkt 9 projektu);
9. prowadzenie przez regionalne ośrodki polityki społecznej działań informacyjnych i doradczych dla zainteresowanych gmin w zakresie utworzenia i działalności CUS (art. 1 pkt 10 projektu);
10. stworzenie podstawy prawnej do przyjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie rządowego programu dofinansowania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w CUS (art. 1 pkt 10 projektu);
11. uchylenie przepisu uznającego wykonywanie czynności związanych z opracowywaniem, aktualizowaniem, monitorowaniem oraz podsumowaniem realizacji indywidualnego planu usług społecznych za formę pracy socjalnej (art. 1 pkt 11 projektu).

W projekcie zawarto postanowienia przejściowe (art. 2 i art. 3).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2 i 4 projektu, które weszłyby w życie po upływie 5 miesięcy od dnia ogłoszenia, oraz art. 1 pkt 3 i 12 projektu, które weszłyby w życie z dniem 1 stycznia 2028 r. (art. 4 projektu).

### III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W uzasadnieniu projektu Wnioskodawca stwierdza, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

### IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z uwagi na zakres omawianego projektu, obejmujący przede wszystkim zmiany korygujące rozwiązania dotychczas stosowane w odniesieniu do szczegółowych aspektów funkcjonowania centrów usług społecznych, odstąpiono od przeprowadzania analizy rozwiązań międzynarodowych.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

### V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Znaczna część projektu dotyczy zmian organizacyjnych w ramach centrów usług społecznych. Zmiany te jedynie wyjątkowo podlegają ocenie pod względem prawnym.

Projekt zakłada, iż przyjęcie programu usług społecznych, a także zmiana programu, poprzedzone są prowadzeniem konsultacji projektu programu lub jego zmiany z mieszkańcami w trybie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, czyli na zasadach i w trybie określonymi uchwałą rady gminy. Obecnie art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy”. Projekt przewiduje więc wprowadzenie obowiązku w miejsce możliwości przeprowadzenia konsultacji „w ważnych sprawach”. Obowiązek ten ma dotyczyć kwestii programu usług społecznych, przy którego przygotowywaniu gmina bierze pod uwagę diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum, co wynika z obecnego art. 5 ust. 2 ustawy.

Jednocześnie zaprojektowano nową regulację dotyczącą organizatorów usług społecznych i koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych, którzy mają bezpośrednią styczność z mieszkańcami<sup>6</sup>. Wobec ustawowego wymogu sporządzania diagnozy przed przyjęciem programu i zatrudniania profesjonalistów powstaje pytanie, czy zwiększenie kosztów i skomplikowanie procedur jest proporcjonalne do celu, który ma być osiągnięty. Z uzasadnienia projektu wynika, że konsultacje z mieszkańcami służą „optymalnemu kojarzeniu potrzeb mieszkańców i potencjału usługodawczego lokalnej wspólnoty i zarazem aktywizują wspólnotę oraz służą większej rozpoznawalności centrów i ich społecznej legitymizacji”<sup>7</sup>.

Niektóre z zaprojektowanych zmian wywołują ważne skutki prawne. W celu zmniejszenia barier w powstawaniu nowych CUS proponuje się umożliwienie funkcjonowania w ich strukturze jednostek zapewniających pobyt całodobowy (uchylenie art. 23 ust. 6 ustawy przez art. 1 pkt 4 lit. b projektu). Zmiana ta oznacza zmniejszenie różnic między CUS a ośrodkami pomocy społecznej, a tym samym utrudnienie ich identyfikacji przez odbiorców usług. Wagę takiej identyfikacji podkreślano natomiast, uzasadniając propozycję uregulowania używania nazwy „centrum usług społecznych”<sup>8</sup>.

Obecnie na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy dyrektor CUS jest powoływany i odwoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, która utworzyła centrum. Regulacja ta zakłada, że dyrektor może być w każdej chwili odwołany. Uchylenie tego przepisu będzie prowadziło do zatrudniania dyrektora CUS na podstawie umowy o pracę, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>9</sup>. Według uzasadnienia projektu dotychczasowy tryb „nie stwarzał dostatecznie stabilnych warunków do kierowania pracami centrum przez dyrektora”<sup>10</sup>. Zaprojektowana zmiana utrudnia rozwiązywanie stosunku pracy dyrektora centrum przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a więc również zmniejsza możliwości pośredniego oddziaływania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na organizację pracy centrum. Rezygnacja z powołania jako podstawy

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

<sup>6</sup> Uzasadnienie projektu, s. 13.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1135, ze zm.

<sup>10</sup> Uzasadnienie projektu, s. 11.

zatrudnienia na rzecz umowy o pracę może być postrzegana jako dająca większe gwarancje neutralności politycznej<sup>11</sup>. Projekt przewiduje (art. 2), że z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowe stosunki pracy dyrektorów CUS zatrudnionych na podstawie powołania przekształcą się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Projekt przewiduje rozszerzenie wyjątków od zasady finansowania pracy pracowników przez pracodawców, także w sferze samorządowej, oraz od zasad stosowanych do finansów publicznych. Zaproponowano upoważnienie Rady Ministrów do przyjęcia rządowego programu dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w centrum, także w formie dodatku motywacyjnego (projektowany art. 34b ustawy). Zaprojektowana zmiana dotyczy przyznania, formalnie niezależnie od pracodawcy, okresowego świadczenia, które miałyby być wypłacane przez – jak można się domyślić – czas wskazany w uchwale (choć w projekcie nie ma mowy o ograniczeniu czasowym). W związku z tym propozycja nie zmierza do zapewnienia pewnego i stabilnego finansowania wynagrodzeń, które zasadniczo powinno obciążać pracodawców (jednostki samorządu terytorialnego), a nie być zapewniane przez niesprecyzowane programy przyjmowane przez inny organ *ad hoc*. Regulacja ta może wywoływać wątpliwości dotyczące zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów mających wpływ na wynagrodzenia pracowników CUS. Z punktu widzenia pracowników prowadzi to do tworzenia nowych składników wynagradzania o szczególnym statusie, niepewnych i niezależnych od pracodawcy. Nie wprowadzono ograniczeń dotyczących rodzajów pracowników, do których ma być skierowany program, a podobne programy przyjmowane dotychczas były kierowane np. do pracowników socjalnych, a nie wszystkich pracowników ośrodków pomocy społecznej<sup>12</sup>. Szeroko zakreślono więc zakres podmiotowy ewentualnego wsparcia dla CUS. Program dofinansowania wynagrodzeń ma być finansowany z dotacji celowej z budżetu państwa, do której udzielania nie stosuje się art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>, zgodnie z którym kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Wprowadzenie wyjątku może zwiększać presję na ustanowienie programów<sup>14</sup> i utrudnia szacowanie finansowych skutków projektu.

<sup>11</sup> Z. Góral, *Status prawny pracowników samorządowych* [w:] K. W. Baran (red.), *System prawa pracy*, tom XI *Pragmatyki pracownicze*, s. 291.

<sup>12</sup> Analogiczne do zaproponowanego rozwiązanie przewiduje obecnie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2024 poz. 1283), który stanowi, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie.

<sup>13</sup> Dz. U. 2024 poz. 1530, ze zm.

<sup>14</sup> Zob. petycja złożona do Sejmu nr BKSP-155-X-317/24 i *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-317/24 w sprawie uchwalenia ustawy o dodatku motywacyjnym dla pracowników realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej*, opinia BEOS z 5 II 2025 r., BEOS-WP-2695/24; [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-317-24/\\$file/155-X-317-24.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-317-24/$file/155-X-317-24.pdf). [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 19 V 2025 r.].

W projekcie przewidziano stosunkowo krótki okres zachowania mocy przepisów wykonawczych dotyczących organizacji szkoleń (2 miesiące). Odpowiada to potrzebie szybkiego wdrożenia nowych przepisów, ale powstaje ryzyko trudności z dochowaniem tego terminu.

## VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

### A) Podmioty, na które wpływa projekt

Jak wskazano w części prawnej opinii (patrz pkt V opinii), projekt wpłynie przede wszystkim na podniesienie skuteczności realizacji przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, a więc będzie oddziaływał na samorządy na poziomie gmin odpowiadających za tworzenie CUS. Jak przedstawiono w uzasadnieniu, jest to obecnie 108 gmin, które skorzystały z możliwości stworzenia CUS i 2 369 gminy, które nie założyły CUS. W samych już gminach nowelizacja będzie oddziaływała na instytucje, które odpowiadają za przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w CUS.

Wszelkie zmiany w ustawie będą wpływały również na podopiecznych pomocy społecznej. Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w 2023 r. wyniosła 1 274,9 tys. osób i była o 27,4 tys. (2,1%) mniejsza niż w 2022 r. Spadek tej wartości wynikał z ogólnego spadku liczby ludności w Polsce, zasięg korzystania z pomocy społecznej, czyli odsetek beneficjentów w ogólnej liczbie ludności, pozostał bez zmian i wyniósł 3,4%<sup>15</sup>.

Ponadto, zmiany w ustawie będą oddziaływać również na pozostałe osoby objęte szerokim zakresem działania centrów<sup>16</sup>, w tym m.in. na rodziny, niepełnosprawnych i bezrobotnych. Według wstępnych wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021 liczba rodzin w Polsce wynosiła 10 159,3 tys. i w porównaniu z wynikami spisu z 2011 r. była niższa o 813,2 tys., czyli 7,4%<sup>17</sup>. Osób z niepełnosprawnościami, które posiadają stosowne orzeczenia, jest w Polsce 4 mln<sup>18</sup>. Natomiast liczba bezrobotnych w ostatnich latach wynosi ok. 800-850 tys. osób<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2023 r.*, „Informacje sygnałne”, Główny Urząd Statystyczny 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoecznej-w-2023-roku,6,12.html>.

<sup>16</sup> Wskazuje się tam działalność w zakresie: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji zawodowej i społecznej.

<sup>17</sup> *Rodziny – wyniki wstępne NSP 2021*, Główny Urząd Statystyczny 2024, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/rodziny-wyniki-wstepne-nsp-2021,9,1.html>.

<sup>18</sup> *Osoby niepełnosprawne w 2023*, Informacja sygnałna, Główny Urząd Statystyczny 2024, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/26/6/1/osoby\\_niepelnosprawne\\_w\\_2023\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/26/6/1/osoby_niepelnosprawne_w_2023_r..pdf).

<sup>19</sup> *Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w latach 1990-2025*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-w-latach-1990-2025,6,1.html>.

## B) Wpływ na społeczeństwo

Proponowane przez Wnioskodawcę zmiany mogą wywołać dwa rodzaje skutków: wewnątrzorganizacyjne, czyli nastawione na CUS, i zewnątrzorganizacyjne, czyli nastawione na środowisko oddziaływania CUS. Wśród skutków pierwszego rodzaju należy wskazać podniesienie poziomu profesjonalizacji kadry, co ma prowadzić do zwiększenia skuteczności działania CUS. W nowelizacji precyzyjnie określono wymagane doświadczenie i wykształcenie pracowników, które mają przyczyniać się do realizacji tego celu. Ponadto, skutkiem zmian ma być zwiększenie spójności funkcjonowania centrów, wynikające z ograniczenia możliwości używania nazwy CUS wyłącznie do podmiotów funkcjonujących na podstawie wskazanej ustawy.

W wymiarze skutków zewnątrzorganizacyjnych należy wskazać zwiększenie rozpoznawalności CUS i działania prowadzące do stworzenia określonej tożsamości (odrębności) instytucjonalnej tego typu podmiotów. Jest to szczególnie istotna kwestia, ponieważ, jak wskazano w raporcie „Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce”<sup>20</sup>, powołanie CUS w Polsce łączy się ze zmianą filozofii w polityce społecznej – pomoc finansowa o charakterze transferów socjalnych ustępować ma miejsca pracy socjalnej wykonywanej np. przez asystentów rodziny. Ważny jest tu kontekst powstania i rozwoju pojęcia „usług społecznych” oraz przesunięcia akcentu z „pomocy społecznej” na „pracę socjalną”. U podstaw tej zmiany leży szersza filozofia polityki społecznej, promująca inkluzję społeczną i myślenie o polityce społecznej jako sferze aktywności dążącej do zmiany sytuacji życiowej beneficjentów pomocy społecznej tak, aby w efekcie we współpracy z instytucjami uzyskali samodzielność funkcjonowania na rynku pracy i w społeczeństwie. Finalnie, skuteczne funkcjonowanie CUS miałyby się przełożyć właśnie na stopniowe wychodzenie beneficjentów pomocy społecznej z zależności od transferów socjalnych i na ograniczenie zjawiska ubóstwa. Ponadto, praca socjalna z beneficjentem może ograniczyć zjawisko nadużywania świadczeń socjalnych i tzw. wyuczonej bezradności.

Powstaje oczywiście wątpliwość, czy – i w jakim czasie – możliwe będzie osiągnięcie wskazanych efektów w szerszej skali, a także czy tworzenie nowego typu instytucji nie wprowadzi chaosu informacyjnego z perspektywy odbiorców wsparcia socjalnego. Niemniej jednak, wyniki badań Arkadiusza Karwackiego nad funkcjonującymi CUS wykazują na występowanie skutków o charakterze konstruktywnym. Z perspektywy gminnych organizatorów CUS dostrzega się, że wynikająca z ustawy partycypacja społeczności lokalnej przyczynia się do destygmatyzacji wsparcia instytucjonalnego, ponieważ działania centrów nie są ukierunkowane wyłącznie na „doświadczających kryzysów socjalnych”, jak było w przypadku wcześniejszych ośrodków pomocy społecznej. Angażowanie mieszkańców w działania centrów ma na celu inicjowanie procesów samoorganizacji i samopomocy na poziomie lokalnym, co stanowi wartość dodaną.

<sup>20</sup> M. Rymsza, A. Karwacki (red.), *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce*, Warszawa, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/inicjatywy/centrum-uslug-spoecznych/materialy-do-pobrania>.

### C) Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektu wpłynęło 7 opinii, które skupiają się na kwestiach wewnątrzorganizacyjnych CUS, dotyczących kompetencji kadry i zarządzania przez dyrekcję. W kwestii otwarcia kryteriów zawodu dla koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS) odnotowano różnicę opinii, czy będzie to konstruktywne rozwiązanie. Otwarcie katalogu profilu wykształcenia KIPUS oceniane jest zarówno jako zwiększające liczbę chętnych do pracy w zawodzie<sup>21</sup>, jak i jako mocno krzywdzące, ponieważ funkcjonowanie na tym stanowisku opiera się na pracy socjalnej i to powinien być wyróżniony kierunek studiów<sup>22</sup>. Uczestnicy konsultacji zauważali ponadto, że ustawa szczególnie zabezpiecza „posady dyrektorów”<sup>23</sup>.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zasadniczym skutkiem gospodarczym wskazanym przez Wnioskodawcę w dołączonych do projektu deklarowanych skutkach regulacji (DSR) jest fakt, że „znaczna część usług może być wykonana przez lokalnych usługodawców”. W kontekście gospodarczym można jednak wskazać skutki projektu w nieco szerszym zakresie, z uwzględnieniem dwóch grup podmiotów – przedsiębiorców i pracowników CUS.

Z punktu widzenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, projektowana ustawa stwarza możliwość świadczenia usług w ramach prowadzonych przez CUS projektów. To z kolei oznacza dla przedsiębiorców zwiększenie przychodu i potencjalną poprawę rentowności prowadzonej działalności gospodarczej. Zakres takich usług jest szeroki i wynika wprost z ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.

Ponadto, oprócz samego świadczenia usług na rzecz CUS, realizacja niektórych projektów, np. budowa placu zabaw czy miejsca do celów rekreacyjnych, może pozytywnie wpłynąć na prowadzenie działalności gospodarczej. Dotyczy to w szczególności mikro i małych podmiotów, które wykorzystując obecność potencjalnych klientów w danym miejscu, mogą świadczyć usługi w zakresie np. gastronomii czy rozrywki. Przedstawione okoliczności również należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie projekt wprowadza także zmiany, które mogą przynieść negatywne skutki dla niektórych przedsiębiorców. Są nimi nakaz zmiany nazwy w przypadku korzystania z określenia „centrum usług społecznych” i sankcje za nieuprawnione posługiwanie się tą nazwą (patrz pkt V opinii). To powoduje z kolei dodatkowe koszty prowadzenia działalności dla podmiotów, które obecnie stosują chronioną w przyszłości nazwę. Wysokość kosztów zmiany nazwy uzależniona jest przy tym od przyjętej formy organizacyjno-prawnej. Dodatkowe koszty prowadzenia działalności, będące skutkiem projektu, mogą dotyczyć również konieczności zmiany nazwy na materiałach reklamowych, w adresach internetowych itp. Należy

<sup>21</sup> ID ankiety: 144588.

<sup>22</sup> ID ankiety: 144947.

<sup>23</sup> ID ankiety: 144145 i 144149.

przy tym zauważyć, że skala tego zjawiska wydaje się być znikoma i mało znacząca w wymiarze wszystkich przedsiębiorców.

Z kolei z punktu widzenia pracowników CUS, projekt zakłada zwiększenie ich wynagrodzeń, co bez wątpienia jest pozytywne dla tej grupy. Dodatkowe wynagrodzenie (wraz ze składkami ubezpieczeniowymi od tych wynagrodzeń) miałyby być realizowane przez rządowy program dofinansowania i mogłoby być wypłacane w formie dodatku motywacyjnego. Co istotne, proponowane dodatkowe wynagrodzenie (zgodnie z art. 34b pkt 7 projektu) „nie stanowi podstawy naliczenia świadczeń, odszkodowań i innych wypłat”. W tej części jest to rozwiązanie niekorzystne dla pracowników CUS, gdyż jest mniej atrakcyjne finansowo w porównaniu np. z wynagrodzeniem zasadniczym. Taka konstrukcja powoduje, że np. dodatkowe wynagrodzenie roczne czy nagrody roczne są naliczane z pominięciem przedstawionego w projekcie dodatkowego wynagrodzenia. Ponadto, w ramach konsultacji społecznych projektu w jednej z ankiet zwrócono słuszenie uwagę na brak zasad podziału dodatkowego wynagrodzenia między pracowników i kierownictwo oraz wskazano brak zasadności i niezrozumienie takiej formy ustalania wynagrodzeń<sup>24</sup>.

## VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W ocenie Wnioskodawcy skutki finansowe projektu będą wiązały się z propozycją dofinansowania wynagrodzeń i kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w centrach usług społecznych w ramach programu rządowego, który miałby być finansowany z dotacji celowej z budżetu państwa. Wnioskodawca oszacował wstępnie koszt funkcjonowania takiego programu dla budżetu państwa na poziomie 7,8 mln zł. Wnioskodawca zauważył ponadto, że proponowane nałożenie na regionalne ośrodki polityki społecznej zadania polegającego na prowadzeniu działań o charakterze informacyjnym i doradczym dla zainteresowanych gmin, w zakresie dotyczącym utworzenia i działalności centrum, nie powinno rodzić dodatkowych skutków finansowych w tym zakresie dla samorządów województw, gdyż w praktyce ośrodki już takie działania prowadzą.

Analiza projektu wskazuje, iż rozwiązania zaproponowane przez Wnioskodawcę mogą w pewnym zakresie wpływać na finanse sektora finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jakkolwiek precyzyjne określenie wymiaru kwotowego tych skutków zależy od wielu czynników i przyjętej dokładnej formy rozwiązań prawnych.

Proponowane nałożenie na regionalne ośrodki polityki społecznej zadania prowadzenia działań o charakterze informacyjnym i doradczym dla zainteresowanych gmin w zakresie dotyczącym utworzenia i działalności centrum sankcjonuje *de facto* w dużym stopniu istniejący w chwili obecnej stan faktyczny. Można w tym zakresie podzielić opinię Wnioskodawcy, iż ośrodki te prowadzą już działalność wspierającą gminy w tworzeniu CUS, a także wspierającą doradczo centra już funkcjonujące, co wynika z pełnienia przez te ośrodki roli koordynatorów

<sup>24</sup> ID ankiety: 144148.

rozwoju usług społecznych i procesów deinstytucjonalizacji, powierzonej im w programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego. Także w ocenie Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej regionalne ośrodki polityki społecznej obecnie prowadzą działania informacyjne i doradcze, które są trafne i skuteczne, co potwierdzają przedstawiciele CUS korzystający z tego wsparcia<sup>25</sup>. Ponadto, przegląd dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi i działalnością regionalnych ośrodków pomocy społecznej również wskazuje, że zapewniają one różne formy szkoleń i organizują wizyty studyjne adresowane do pracowników merytorycznych oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, w szczególności pracowników centrów usług społecznych i ośrodków pomocy społecznej<sup>26</sup>. Stąd proponowane rozwiązanie legitymizuje tę aktywność na poziomie ustawowym i w takim kontekście jego wprowadzenie nie pociąga za sobą nowych skutków finansowych.

Podobny charakter może mieć zmiana stanowiąca o tym, że regionalne ośrodki polityki społecznej, którym ustawodawca powierzył zadanie organizowania obowiązkowych szkoleń z zakresu: zarządzania i organizacji usług społecznych; opracowywania i realizacji indywidualnych planów usług społecznych; organizacji społeczności lokalnej – dla dyrektorów centrów, organizatorów usług społecznych, organizatorów społeczności lokalnej i koordynatorów, powinny organizować te szkolenia nie rzadziej niż raz w roku. Przegląd dokumentacji powiązanej z zamówieniami publicznymi na organizację i prowadzenie szkoleń kompetencyjnych dla pracowników CUS wskazuje, że przynajmniej część regionalnych ośrodków polityki społecznej może już wypełniać proponowany wymóg<sup>27</sup>. Tym samym zapewnienie dostępności tego rodzaju szkoleń w odpowiednim okresie niekoniecznie musi pociągać za sobą skutki finansowe.

W odniesieniu do fakultatywnego upoważnienia dla Rady Ministrów do przyjęcia rządowego programu dofinansowania wynagrodzeń i kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w centrach usług społecznych należy zauważyć, że ewentualne skutki finansowe przyjęcia ww. programu będą uzależnione od treści przyjętego programu oraz okresu, w jakim program będzie obowiązywał. Zważywszy, że program miałby być finansowany z dotacji celowej z budżetu państwa, to jego działanie generowałoby dodatkowe wydatki dla budżetu państwa. Na podstawie założeń przyjętych przez Wnioskodawcę, tj.:

- liczba centrów usług społecznych – 108,
- liczba pracowników centrów usług społecznych objętych programem – 540,
- wysokość dodatku do wynagrodzenia – 1000 zł brutto na pracownika miesięcznie, a z uwzględnieniem kosztów ponoszonych przez pracodawcę – 1200 zł,

<sup>25</sup> Zob. Zestawienie uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (druk nr 1237), s. 14-17.

<sup>26</sup> Zob. <https://rops.krakow.pl/realizowane-projekty-i-zadania/projekt-malopolskie-centra-uslug-spoecznych>, <https://rops.krakow.pl/zamowienia-publiczne/postepowania> oraz <https://ezamowienia.gov.pl/mp-client/search/list/ocds-148610-fccf4d5e-d6ef-4383-93a4-c07e16a5a150>.

<sup>27</sup> <https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/list>.

szacunkowy roczny koszt przyjęcia programu dla budżetu państwa wynosiłby ok. 7,8 mln zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektu.

## IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt przewiduje nałożenie dodatkowego obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych jako etapu przygotowania programu usług społecznych, a także nowe zadania oraz określenie częstotliwości szkoleń dla regionalnych ośrodków pomocy społecznej.

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, którzy używają obecnie nazwy „centrum usług społecznych”. Wysokość tych obciążeń jest uzależniona w dużej mierze od prowadzonej formy organizacyjno-prawnej.

Nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków społecznych czy wpływających na wzrost wydatków sektora finansów publicznych.

## XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Znaczna część projektu dotyczy zmian organizacyjnych w ramach centrów usług społecznych. Proponowane zmiany mają umożliwić funkcjonowanie w strukturze CUS jednostek zapewniających pobyt całodobowy oraz wzmocnić trwałość zatrudnienia dyrektorów CUS. Projekt zmierza do wprowadzenia możliwości dodatkowego finansowania wynagrodzeń pracowników CUS przy złagodzeniu dotychczasowych rygorów nałożonych ustawą o finansach publicznych.

2. Skutki społeczne: Projekt ma na celu zwiększenie skuteczności wdrażania ustawy o realizowaniu usług społecznych przez CUS, która dotyczy przede wszystkim gmin – to one tworzą i przekształcają ośrodki pomocy społecznej w CUS. Zmiany mogą wywołać skutki wewnątrzorganizacyjne (np. profesjonalizację kadry, ujednolicenie działania CUS) i zewnątrzorganizacyjne (np. wzrost rozpoznawalności instytucji i kształtowanie jej tożsamości). Nowelizacja promuje przejście od biernej pomocy finansowej do aktywnej pracy socjalnej, nastawionej na usamodzielnianie beneficjentów. W badaniach wskazuje się, że już działające CUS wspierają integrację społeczną i ograniczają stygmatyzację, angażując mieszkańców w lokalne działania pomocowe.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywołuje skutki finansowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i dla pracowników CUS. Dla przedsiębiorców

stwarza możliwość świadczenia usług w ramach realizowanych przez CUS projektów oraz przy niektórych przedsięwzięciach może ułatwić zdobycie klientów (w szczególności przy usługach gastronomicznych). Jednocześnie projekt powoduje zwiększenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do podmiotów, które obecnie korzystają z nazwy „centrum usług społecznych”. Dla pracowników CUS zwiększenie wynagrodzenia jest korzystne finansowo, chociaż konstrukcja dodatkowego wynagrodzenia sprawia, że nie jest ono tak atrakcyjne, jak w przypadku wynagrodzenia zasadniczego.

4. Skutki finansowe: Zważywszy na charakter proponowanych zmian tylko część z nich może wpływać na sektor finansów publicznych. Większość nie powinna jednak powodować dodatkowych wydatków dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż proponowane regulacje w praktyce sankcjonują dotychczasowe działania regionalnych ośrodków polityki społecznej. Nowy wydatek dla budżetu państwa stanowiłyby koszty związane z realizacją programu rządowego, w ramach którego byłyby dofinansowane wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w CUS. Z uwagi na fakt, że Wnioskodawca proponuje nadać upoważnienie do ustanowienia takiego programu charakter fakultatywny, wejście w życie projektowanych przepisów ustawy nie musi jednak generować dodatkowych skutków dla budżetu państwa. Ewentualne wydatki z tytułu takiego programu będą uwarunkowane kwotą przyznawanego dodatku do wynagrodzenia, okresem jego wypłaty oraz liczbą beneficjentów.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, Dorota Olejniczak, eksperci ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

dr hab. Dorota Dzienisiuk, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*