

KOMPENDIUM WIEDZY

dotyczące szkolenia pt. „Praktyczne i prawne aspekty realizacji usług społecznych”

Warszawa, 29 września 2023 r.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Kompendium wiedzy dotyczące szkolenia pt. „Praktyczne i prawne aspekty realizacji usług społecznych” zostało opracowane przez dr Karolinę Jarosz na podstawie treści zawartych w cyklu publikacji przygotowanych przez Kancelarię Prezydenta RP pod wspólnym tytułem: „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”.

Spis treści:

1. Centra usług społecznych – zasady działania oraz zadania.
2. Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych.
3. Tworzenie i organizacja centrum usług społecznych, lokalne plany rozwoju usług społecznych.
4. Program oraz rodzaje usług z uwzględnieniem mieszkania treningowego i wspieranego.

Centra usług społecznych - zasady działania oraz zadania

Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych (dalej: ustawa o CUS) pozwala gminom, które chcą inwestować w usługi społeczne i podnosić jakość życia mieszkańców, na tworzenie nowych jednostek lub przekształcanie istniejących jednostek pomocy społecznej w centra usług społecznych. Stosowanie ustawy o CUS na chwilę obecną nie jest obligatoryjne – decyzję o jej wdrożeniu podejmują same gminy. Działanie to kładzie nacisk na szeroko rozumianą lokalną politykę społeczną, a nie tylko pomoc społeczną.

Zasady działania CUS zostały wskazane w art. 14 ustawy, i są to:

- a. zasada powszechności – CUS oferuje określone usługi społeczne wszystkim osobom uprawnionym;
- b. zasada podmiotowości – CUS ma na względzie dobro osób korzystających z usług społecznych, w szczególności potrzebę respektowania poczucia ich podmiotowości i bezpieczeństwa;
- c. zasada jakości - CUS zachowuje standardy jakości usług społecznych;
- d. zasada kompleksowości – CUS zmierza do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin;
- e. zasada współpracy – CUS współpracuje z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi;
- f. zasada pomocniczości - mając na względzie potrzeby wspólnoty samorządowej, CUS podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum;
- g. zasada wzmocnienia więzi społecznych – CUS dąży do wzmocnienia więzi społecznych oraz integracji i rozwoju wspólnoty samorządowej.

Kierując się powyższymi zasadami, CUS realizuje zadania wskazane w art. 13, tj. przede wszystkim zaspokaja potrzeby wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych przekazanych do realizacji centrum, w tym określonych w programie usług społecznych, prowadzi rozeznanie potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowuje diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie

usług społecznych, realizuje program (programy) usług społecznych, kwalifikuje osoby zainteresowane do korzystania z usług społecznych określonych w programie (programach) usług społecznych, opracowuje i monitoruje realizację indywidualnych planów usług społecznych, podejmuje działania na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizuje działania samopomocowe, wolontaryjne i sąsiedzkie stanowiące uzupełnienie usług społecznych (działania wspierające). Zadaniem CUSu jest także opracowywanie standardów jakości usług społecznych określonych w programie usług społecznych, w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach, oraz ich wdrażanie, podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi, gromadzenie, aktualizowanie i udostępnianie informacji o usługach społecznych realizowanych na obszarze gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia w przypadku gdy CUS obejmuje więcej niż 1 gminę.

Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych.

Ustawa nakłada na CUS wymóg przeprowadzania – **raz na pięć lat** – diagnozy potencjału i potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych. Obowiązkowym elementem diagnozy jest poddanie jej konsultacjom społecznym przed przekazaniem władzom samorządowym. Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych jest istotnym zadaniem realizowanym przez CUS. Jest ona przygotowywana na potrzeby gminy – w celu dostarczenia władzom gminy informacji o potrzebach mieszkańców w zakresie usług społecznych oraz danych o potencjale usługowym środowiska lokalnego i na jej podstawie rada gminy, opracowując program usług społecznych, będzie mogła trafniej odpowiedzieć na rzeczywiste potrzeby mieszkańców w zakresie usług społecznych. Dzięki trafnej i rzetelnej diagnozie centrum ma szansę spełnić zasady, które określa art. 14 ustawy o CUS: **powszechności, podmiotowości, jakości, kompleksowości, współpracy, pomocniczości, wzmocnienia więzi społecznych.**

Diagnoza ma do spełnienia kilka istotnych zadań:

- a. jest źródłem wiedzy na temat najistotniejszych potrzeb mieszkańców,
- b. identyfikuje i opisuje potencjały mieszkańców oraz lokalnych instytucji i organizacji,
- c. stanowi podstawę kompleksowych działań,
- d. określa sposoby zapewnienia wysokiej jakości usług,

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

- e. wskazuje metody rozwiązywania zidentyfikowanych problemów,
- f. określa obszary zaangażowania różnych grup mieszkańców w proces rozwiązywania wspólnych problemów,
- g. zawiera rekomendacje dotyczące zasad współpracy między podmiotami publicznymi, społecznymi i komercyjnymi.

Tworzenie i organizacja centrum usług społecznych, lokalne plany rozwoju usług społecznych.

Zgodnie z założeniami ustawy o CUS gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną, której **głównym celem będzie** zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych, a także koordynowanie świadczeniach usług na terenie gminy. Decyzja o utworzeniu i prowadzeniu CUS jest **wyłączną kompetencją gminy**, zaliczaną do zadań własnych o **charakterze fakultatywnym**.

Ustawa o CUS w art. 9 przewiduje **dwa podstawowe tryby utworzenia centrum**:

- a) centrum usług społecznych działające na obszarze jednej gminy tworzy się przez przekształcenie funkcjonującego w tej gminie ośrodka pomocy społecznej,
- b) centrum usług społecznych działające na obszarze dwóch lub więcej gmin tworzy się na podstawie porozumienia gmin przez utworzenie centrum w jednej z gmin, a w gminach tych nadal funkcjonują ośrodki pomocy społecznej.

Miastom liczącym powyżej 100 tysięcy mieszkańców ustawa pozostawia możliwość wyboru: mogą one utworzyć CUS przez przekształcenie OPS lub obok niego. Z obserwacji wynika, iż obecnie wybierana jest formuła przekształcenia istniejącego OPS w CUS. Podstawowym warunkiem utworzenia CUS w takim trybie jest określone w ustawie o CUS przekazanie do realizacji centrum wszystkich zadań, w tym usług społecznych realizowanych dotychczas przez OPS oraz wybranych i nierealizowanych przez OPS do dnia utworzenia CUS usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów, wskazanych w art. 2. ust. 1 ustawy o CUS. Tym samym w gminach, które zdecydują się na to rozwiązanie, przestanie funkcjonować OPS, a jego zadania przejmie CUS, w ramach którego obligatoryjnie zostanie wyodrębniony zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Centrum usług społecznych to **jednostka budżetowa**, której rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych przekazanych do realizacji, oraz jej szczegółową organizację określa **statut** nadany przez radę gminy **w drodze uchwały**.

W sytuacji przekształcenia OPS w CUS, dotychczasowe działania z zakresu pomocy społecznej są prowadzone na obecnych zasadach, przez wyodrębniony organizacyjnie zespół pomocy społecznej. Dobrze zaplanowana i przeprowadzona procedura przekształcenia OPS w CUS

powinna obejmować następujące etapy (**nie jest to wymóg, a raczej propozycja**), które finalnie doprowadzą do powstania właściwie funkcjonującej jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego:

1) **inicjatywa powołania CUS** – ustawa nie wskazuje, kto ma być inicjatorem - może to być zarówno przedstawiciel lokalnej władzy – wójt (burmistrz, prezydent miasta), jak i dyrektor czy też kierownik istniejącego OPS, grupa pracowników socjalnych, którzy w utworzeniu CUS widzą szansę na lepsze funkcjonowanie i sprawniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej oraz większe możliwości realizacji swoich zadań w ramach pracy socjalnej, przedstawiciele lokalnych organizacji pozarządowych czy grupy mieszkańców lub poszczególni radni rady gminy, którzy zwrócą się z taką inicjatywą do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w nieformalnym piśmie czy np. w ramach petycji,

2) **analiza zasadności powołania CUS** – czy na danym terytorium (w danej gminie) w ogóle istnieje potrzeba realizacji usług społecznych na rzecz lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie określonym w ustawie o CUS,

3) **powołanie zespołu do spraw organizacji CUS dla opracowania wstępnej koncepcji utworzenia CUS** – w skład którego wejdą przedstawiciele urzędu gminy, OPS, potencjalni realizatorzy usług społecznych zleczanych przez przyszły CUS i lokalni liderzy społeczni, a także (zalecane): radca prawny, specjalista do spraw kadr, ekspert od zamówień publicznych czy też osoba zajmująca się ochroną danych osobowych, przedstawiciele podmiotów działających aktywnie w sferze kultury, edukacji, profilaktyki, rekreacji, sportu i innych, tak aby powstanie w gminie CUS nie powodowało napięć czy konfliktów z tymi podmiotami. Taki zespół może działać na zasadach nieformalnych, może także zostać powołany **zarządzeniem** wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Efektem prac zespołu powinien być dokument, który roboczo można nazwać **wstępną koncepcją utworzenia centrum usług społecznych**. Najważniejszym jej elementem powinna być **wstępna diagnoza potrzeb** w zakresie usług społecznych i zasadności tworzenia CUS na danym terytorium,

4) **uchwała rady gminy/miejskiej/miasta o przekształceniu OPS w CUS** – przekształcenie OPS w CUS może zostać dokonane na dwojaki sposób. Dwuetapowo – za pomocą dwóch uchwał, jednej o przekształceniu OPS w CUS, a drugiej o nadaniu statutu dla utworzonego CUS lub za pomocą jednej uchwały, w której uchwałodawca przekształci OPS w CUS i nada nowej jednostce statut,

5) **przygotowanie projektów niezbędnych dokumentów (dostosowanie istniejących) wewnętrznych regulacji dla CUS** – podstawowym dokumentem, jaki należy opracować, jest regulamin organizacyjny, a także należy przejrzeć i dostosować wszystkie inne dokumenty.

Poza dokonaniem zmiany dokumentów, należy je także wdrożyć, w tym m.in. zapoznać z nimi i w odpowiednim zakresie przeszkolić dotychczasowych pracowników OPS i nowo zatrudnionych pracowników w centrum do realizacji zadań z zakresu usług społecznych i organizacji społeczności lokalnej,

6) **zatrudnienie kadry CUS** – proponowana w ustawie minimalna struktura to stanowisko dyrektora centrum; 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), zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej (w skład którego 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; może zostać również wyodrębniona komórka realizująca zadania z zakresu pracy socjalnej) oraz stanowisko organizatora społeczności lokalnej.

Program oraz rodzaje usług

CUS realizuje **w sposób zintegrowany** usługi społeczne już świadczone na poziomie lokalnym przez różne podmioty usługowe, a także wprowadza nowe usługi przy wykorzystaniu uchwalanego przez gminę **programu (programów) usług społecznych**.

Programy usług społecznych mogą być kierowane do ogółu społeczności lokalnej lub do określonej grupy społecznej, jeżeli potrzeba skierowania usług do określonej grupy społecznej wynika z uwarunkowań lokalnych. Gmina opracowuje programy usług społecznych korzystając z informacji wynikających z **diagnozy potencjału i potrzeb** społeczności lokalnej przygotowanej w centrum. Zadaniem Organizatora Usług Społecznych jest przygotowanie „materiału wyjściowego”, który określi kierunek/ramy/ warunki brzegowe efektu/produktu końcowego.

Realizacja programu (programów) usług społecznych składa się z następujących kroków:

- a) przeprowadzenie diagnozy potrzeb mieszkańców gminy w zakresie usług społecznych oraz potencjału w zakresie realnych możliwości świadczenia tych usług (zasoby finansowe, organizacyjne, kadrowe, infrastrukturalne, społecznościowe),
- b) przygotowanie na podstawie wyników analizy zdiagnozowanych potrzeb i możliwości projektu gminnego programu (gminnych programów) usług społecznych, zawierającego nowe usługi, których w gminie brakowało; projekt powinien wskazywać m.in.: do jakich kategorii osób/rodzin ma on być adresowany, jakie cele mają być osiągnięte i w związku z tym jakie rodzaje usług powinien on zawierać oraz jakim standardom muszą usługi te sprostac,

- c) opracowanie planu wdrożenia programu, który m.in. powinien wskazywać dostarczycieli usług i tryb ich pozyskiwania,
- d) zapewnienie wdrożenia programu, co w szczególności wymagać będzie: zapewnienia niezbędnych środków w budżecie gminy, zapewnienia wykonawstwa przewidzianych usług w odpowiedniej ilości i jakości przez wprowadzenie ich do planów poszczególnych jednostek budżetowych gminy i/lub przygotowanie i przeprowadzenie konkursów na dostarczanie usług przez organizacje sektora pozarządowego (tryb wspierania lub powierzania) i/lub przygotowanie i przeprowadzenie przetargów na dostarczanie usług,
- e) bieżący monitoring, zarządzanie i koordynacja programem,
- f) ewaluacja programu.

Realizatorem programu usług społecznych jest CUS, ale wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być, w szczególności urząd gminy, inna niż urząd gminy jednostka organizacyjna gminy, w tym centrum lub organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.), wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub podmiot wyłoniony na podstawie ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.), lub podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.).

W ustawie o CUS po raz pierwszy pojawia się **prawna definicja usług społecznych i ich zakres**. Artykuł 2 ust. 1 ustawy usługami społecznymi określa działania polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, 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 oraz reintegracji zawodowej i społecznej – podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczonych w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.

Jedną ze środowiskowych usług społecznych jest **mieszkanie treningowe lub wspierane**. Definicja mieszkań treningowych i wspieranych znajduje się w ustawie o pomocy społecznej, przy czym należy podkreślić, iż nowelizacja ustawy (projekt na dzień 28.07.2023) wprowadza szereg zmian w tym obszarze, m.in. w kwestii nazewnictwa – odchodząc od „mieszkania chronionego” w kierunku „mieszkania treningowego lub wspomaganego”. Proponowany zapis art. 53 wskazuje na **odbiorców tej usługi**, tj. osoby pełnoletnie, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia

w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki; w szczególności są to: osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby bezdomne, osoby opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy. Mieszkania są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

Dobrym przykładem tego typu rozwiązań w kontekście deinstytucjonalizacji jest miasto Stargard i program „Potrzebny Dom”, skierowany do osób:

- a) **niepełnosprawnych** – podprogram „Bez Barrier”: mieszkania w pełni przystosowane do indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo lub intelektualnie,
- b) **w podeszłym wieku** – podprogram „Nie Sami”: mieszkania w pełni przystosowane do potrzeb osób starszych, jednocześnie zapewniające wsparcie w codziennym życiu m.in. poprzez bezpośrednią pomoc w prowadzeniu domu i opiekę medyczną,
- c) **opuszczających całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka** – podprogram „Na Start”: stwarza warunki do przystosowania się wychowanków pieczy zastępczej do realiów codziennego życia i sprawnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz warunki do uzyskania mieszkania samodzielnego,
- d) **dzieci pozbawionych domu rodzinnego** – podprogram „Nasz Dom”: mieszkania rodzinkowe o charakterze koedukacyjnym i integracyjnym, w których dzieci otrzymują namiastkę domu rodzinnego zamiast wychowywać się w tradycyjnym domu dziecka,
- e) **bezdomnych** – podprogram „Od Nowa”: zapewnia dwuetapowe dojście do własnego, docelowego mieszkania; w I etapie osoby bezdomne uzyskują tymczasowe mieszkanie wspomagane, w którym przygotowują się do powrotu do samodzielnego życia, ucząc się gospodarowania własnym budżetem, zarządzania gospodarstwem, współdziałania z innymi lokatorami i opiekunem, a po pozytywnym zakończeniu tego etapu mogą uzyskać samodzielny lokal.