



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



Warszawa, dnia 23 marca 2026 r.

## OPINIA

### Związku Rzemiosła Polskiego

#### dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (UD294)

##### 1. Przedmiot opinii – wprowadzenie.

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych jest zwiększenie dostępności, jakości i efektywności usług społecznych realizowanych w środowisku lokalnym poprzez reformę ram prawnych funkcjonowania centrów usług społecznych.

Centra usług społecznych (CUS) to niedawno powstałe jednostki organizacyjne gminy - funkcjonujące od 1 stycznia 2020 roku. Podstawą prawną ich utworzenia była Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818). Ich powołanie było i jest fakultatywnym zadaniem własnym gminy, mającym na celu integrację różnych usług społecznych (np. pomocy społecznej, zdrowia, kultury) w jednym miejscu. CUS miały być nową instytucją lokalnej polityki społecznej, służącą rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych, świadczonych na poziomie lokalnym, a także źródłem kompletnych informacji o oferowanych społeczeństwu usługach. Celem powstania CUS było niejako zastąpienie Ośrodków Pomocy Społecznej (OPS) nowymi jednostkami, oferującymi usługi szerszej grupie mieszkańców, a nie tylko osobom potrzebującym wsparcia socjalnego. Realizowane przez CUS działania mogą być obecnie skierowane do osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.

Obecnie do zadań CUS należy, m.in.: świadczenie pomocy społecznej, czyli w szczególności udzielanie wsparcia w formie świadczeń pieniężnych, poradnictwa, organizacji usług

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



wspierających, w tym usług opiekuńczych itp., koordynacja usług polegająca na współpracy z innymi instytucjami i organizacjami w celu zapewnienia kompleksowej pomocy, realizacja różnorodnych programów wspierających społeczności lokalne, takie jak pomoc dla rodzin, wsparcie psychologiczne czy działalność edukacyjna, a także promowanie aktywności społecznej poprzez organizowanie wydarzeń, warsztatów i szkoleń mających na celu aktywizację społeczności i zwiększenie poziomu włączenia społecznego.

W ciągu ponad 5 lat funkcjonowania ustawy powstało zaledwie 130 CUS na 2 479 gmin w Polsce i ponad 2 300 OPS. Mimo, że CUS mają na celu integrację usług społecznych, wiele samorządów podchodzi do ich tworzenia z rezerwą ze względu na szereg wyzwań organizacyjnych, finansowych i prawnych, a także opór środowiskowy. W opiniach samorządowców przekształcenie Ośrodka Pomocy Społecznej (OPS) w CUS generuje koszty. Proces tworzenia CUS wymaga dużego zaangażowania administracyjnego (np. zmiana statutu, struktury organizacyjnej). Pracownicy pomocy społecznej obawiają się, że pomoc środowiskowa zejdzie na drugi plan, a szerokie spektrum nowych usług wymusi na nich konieczność szybkiego i pracochłonnego nabycia nowych kompetencji.

Wolne tempo przekształcania OPS w CUS może, zdaniem autorów projektu, wskazywać, że obecne przepisy są zbyt sztywne i nieprzystające do zróżnicowanych realiów organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie skutków regulacji do projektu wskazano, że co najmniej 250 gmin jest gotowych do utworzenia CUS, na przestrzeni 2-3 lat – o ile zniesione zostaną istniejące bariery prawne i organizacyjne.

## **2. Istota projektowanych rozwiązań i ocena ich skutków.**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych zakłada:

- wprowadzenie definicji usług społecznych;
- doprecyzowanie katalogu realizatorów usług społecznych;
- ustanowienie obowiązku opracowania programu usług społecznych przez CUS;
- doprecyzowanie podstawy prawnej dla wewnętrznej struktury organizacyjnej CUS;

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizację rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*



- uelastycznienie wymagań kwalifikacyjnych kadry CUS i umożliwienie zatrudniania większej liczby organizatorów społeczności lokalnej oraz innych pracowników wspierających działania Zespołu ds. usług społecznych, a także warunkowe zrównanie uprawnień koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych z pracownikami socjalnymi;
- zniesienie zakazu włączania do struktury CUS placówek zapewniających pobyt całodobowy.

Projekt nie zawiera istotnych zachęt finansowych i kompetencyjnych mobilizujących gminy do wysiłku związanego ze sporządzeniem diagnozy i utworzeniem CUS. Projekt powinien precyzyjniej określać źródła finansowania nowych zadań oraz mechanizmy ich długofalowego zabezpieczenia. Brak stabilnych źródeł finansowania może ograniczyć skuteczność wdrażania nowych rozwiązań, zwłaszcza w mniejszych gminach. Ponadto, projekt nie znosi fakultatywności tworzenia centrum usług społecznych przez co powielone w OSR i uzasadnieniu argumenty można uznać za bardziej życzeniowe, niż oparte na dowodach.

Pomimo, że w ostatnich latach były przeznaczane środki na tworzenie centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług, np. w ramach działania 2.8 z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (program zakończony), a obecnie są realizowane projekty w ramach Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego – FERS, to jednak wsparcie projektowe wymaga ścisłego przestrzegania zasad i terminów określonych w regulaminach naborów, tworzenia znacznej dokumentacji i jest zwykle limitowane czasowo. Warto uzupełnić projekt o wskazanie ewentualnego mechanizmu wsparcia finansowego z budżetu państwa.

Chociaż, jak wskazują autorzy projektu, inspiracją do wprowadzenia zmian w ustawie są rekomendacje Zespołu do spraw reformy systemu pomocy społecznej (powołanego zarządzeniem nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2024 r., Dz. Urz. MRPIPS z 2024 r. poz. 24), oraz szeroko zakrojone prekonsultacje ze środowiskiem samorządowym i instytucjami świadczącymi lokalne usługi społeczne, w ramach których odbyto spotkania z udziałem ponad 1000 przedstawicieli samorządów, instytucji pomocy

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*



społecznej i organizacji zaangażowanych w świadczenie usług lokalnych - to do projektu nie dołączono żadnych raportów i wyników badań.

Regulacja zakłada zrównanie uprawnień w zakresie dodatku terenowego oraz dodatkowego urlopu koordynatorów indywidualnych planów usług społecznych z pracownikami socjalnymi, w przypadku gdy spełniają oni wymagania dla tego zawodu. Z pewnością jednak nie jest to dodatkową motywacją do zmiany warunków zatrudnienia dla pracowników.

Centra usług społecznych nie są powiązane z planowanymi do formalnego ustanowienia Wojewódzkimi Zespołami Koordynacji do spraw polityki umiejętności. Opinie CUS i diagnozy służące ich powstaniu powinny być uwzględniane w szerszych strategiach regionalnych.

Zdefiniowanie usług społecznych (w art. 2) jako działań o charakterze niepieniężnym, polegających na świadczeniu bezpośredniej pomocy, wsparcia lub opieki na rzecz osób, rodzin, grup społecznych albo ogółu mieszkańców, w celu:

- 1) zaspokajania podstawowych i szczególnych potrzeb życiowych;
- 2) wzmacniania zdolności do samodzielnego funkcjonowania i uczestnictwa w życiu społecznym;
- 3) zapobiegania marginalizacji, wykluczeniu społecznemu i kryzysom życiowym;
- 4) wspierania integracji środowisk lokalnych oraz budowanie kapitału społecznego;

- można ocenić pozytywnie.

Niemniej wprowadzenie definicji „usług społecznych” obejmujących edukację i przeciwdziałanie bezrobociu, powinno uwzględniać edukacyjną i szkoleniową rolę organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła poprzez dodanie nauki zawodu, a także wprowadzenie ustawy o rzemiośle w ramach katalogu przepisów obejmujących działania składające się na usługi społeczne (art. 2 ust. 3 Ustawy o CUS).

Zmiana w art. 4 polegająca na rezygnacji z dobrowolności przyjęcia w drodze uchwały, programu usług społecznych, określającego usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej przez Radę gminy (w której funkcjonuje centrum) **jest zgodna**

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*





Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



z ideą powstawania CUS, które dla racjonalizacji działań miały opracowywać diagnozy. Nie zachęci to jednak do tworzenia CUS.

Na uznanie zasługuje również zapis zgodny z ideą dialogu społecznego zobowiązujący do przeprowadzenia konsultacji programu z mieszkańcami gminy oraz nałożenie obowiązku opracowywania, przyjmowania, realizowania i oceny programu usług społecznych w ramach zadań własnych gminy. Chociaż wymienione rozwiązania wiążą się z obowiązkową pracą do wykonania, to ich wprowadzenie powinno przyczynić się do lepiej przemyślanego i kierowanego działania CUS w danej gminie. Obok konsultacji z mieszkańcami, gmina powinna również systematycznie zbierać stanowiska kluczowych interesariuszy lokalnych (partnerów społeczno-gospodarczych), tak by program był wykonalny i oparty na realnych zasobach. Projekt ustawy nie zawiera wystarczająco precyzyjnych regulacji dotyczących zasad współpracy CUS z lokalnymi przedsiębiorcami, w tym z podmiotami rzemieślniczymi. Brak jednoznacznych zapisów w tym zakresie, może skutkować ograniczeniem udziału tych podmiotów w realizacji usług społecznych. Zapis o konsultacjach warto zatem doprecyzować. Ponadto, warto rozważyć wprowadzenie przepisu przejściowego (np. 12 miesięcy) na uchwalenie obowiązkowego pierwszego programu.

W art. 5 ust. 3 dodawany pkt 10a projektu wskazuje w diagnozie „określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej (...) do realizacji usług społecznych”. Warto aby diagnoza obejmowała również inne podmioty lokalne mające realny potencjał do działań edukacyjnych i aktywizacyjnych (np. organizacje rzemiosła, instytucje szkoleniowe, partnerów rynku pracy), jeśli faktycznie działają na terenie gminy.

Zmianę w art. 12 określającą, że szczegółową organizację wewnętrzną i sposób funkcjonowania centrum określa regulamin organizacyjny, nadany przez dyrektora centrum w drodze zarządzenia, **można uznać za słuszną i pozwalającą na elastyczne zarządzanie jednostką**. Natomiast uchylene obowiązku opracowywania rocznego planu działalności centrum przez Dyrektora w art. 24 ust 2 pkt 4 może budzić wątpliwości, zwłaszcza w kontekście pozostawiania rocznego sprawozdania. Powyższe może skutkować ukryciem

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



braku realizacji założeń z diagnozy społecznej i znacząco utrudniać rozliczenie z efektów podejmowanych działań, ale może stanowić również formalne obciążenie administracyjne.

W art. 21 ust. 5 (przekazanie diagnozy wójtowi i radzie gminy) warto rozważyć wprowadzenie obowiązku publikowania diagnozy i programu (np. w BIP) ponieważ dokumenty te stanowią podstawę działalności centrum i wpływają na kierunki działań w gminie. Jawność diagnozy umożliwi lepszą kontrolę społeczną nad prowadzonymi działaniami i dostępnością usług.

Projekt wprowadza możliwości realizacji zadania w zakresie organizowania społeczności lokalnej nie tylko przez osoby zatrudnione na stanowisku „organizatora społeczności lokalnej”, ale również przez innych pracowników CUS realizujących te zadania. Ponadto przewiduje się, iż organizator społeczności lokalnej będzie kierować pracą zespołu do spraw organizowania społeczności lokalnej (art. 23 ust. 1 i 2). Powyższe może budzić obawy co do kompetencji innych pracowników CUS w zakresie wsparcia lokalnych społeczności.

Uchylenie obowiązku posiadania co najmniej 2-letniego doświadczenia w świadczeniu pracy socjalnej (w art. 31 ustawy) może ułatwić powstawanie CUS, ale również może prowadzić do braku adekwatnych i kompetentnych kadr. Wprowadzony zapis zrównujący uprawnienia urlopowe (raz na 2 lata dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych) Koordynatora indywidualnych planów usług społecznych zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy w centrum, z uprawnieniami pracownika socjalnego, pod warunkiem, że do jego podstawowych obowiązków należy przeprowadzanie rozpoznania indywidualnych potrzeb poza siedzibą jednostki i jeżeli przepracował nieprzerwanie i faktycznie co najmniej 3 lata, może przyczynić się do zainteresowania pracowników socjalnych pracą w centrum.

Podkreślenia wymaga fakt, że dodawany przepis art. 30a ust. 1 do Ustawy o CUS sformułowany jest błędnie. Po pierwsze, wprowadzanie wymogu „faktycznego” przepracowania co najmniej 3 lat stanowi zbędne wyrażenie, ponieważ oczywistym jest, że nieprzerwane przepracowanie 3 lat musi mieć oparcie w faktach. Po drugie, nadmiarowym jest wprowadzenie przysługujących dodatkowych 10 dni urlopu poprzez dodanie pojęcia „roboczych”. Tutaj również oczywistym jest, że urlop udzielany jest w dni, które są dla

*Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).*



pracownika dniami pracy (art. 1542 § 1 kodeksu pracy). Co więcej może się okazać, że koordynatorowi, który świadczył pracę w systemie pracy weekendowej (art. 144 kodeksu pracy) dodatkowy urlop z Ustawy o CUS może w ogóle nie przysługiwać, skoro obejmuje tylko dni robocze.

Projekt ustawy o zmianie CUS składa się z 5 artykułów, z czego pierwszy obejmuje jednostki redakcyjne podlegające zmianie, znajdujące się w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Z kolei artykuły 2-4 stanowią przepisy przejściowe:

- w zakresie opłaty za usługi społeczne;
- w zakresie zatrudnienia dyrektora CUS oraz innych osób;
- w zakresie dalszego obowiązywania rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 34 ust. 2 Ustawy o CUS.

Ostatni artykuł 5 przewiduje, że ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

Ustawa o zmianie CUS wprowadza rozwiązania neutralne dla firm rzemieślniczych i organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła.

Projekt ustawy zawiera szereg rozwiązań, które wymagają doprecyzowania, aby mogły być skutecznie wdrożone w praktyce. W szczególności brakuje jasnego określenia podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację usług społecznych. Obecne zapisy są zbyt ogólne i mogą prowadzić do nakładania się kompetencji oraz trudności w ustaleniu, kto odpowiada za poszczególne działania. W projekcie widoczne są również luki dotyczące współpracy z partnerami lokalnymi, w tym z pracodawcami i organizacjami branżowymi. Brakuje konkretnych procedur i narzędzi, które umożliwiłyby sprawną współpracę, co w praktyce może prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów i ograniczonej skuteczności działań aktywizacyjnych. Dotyczy to także współpracy z rzemiosłem, które odgrywa istotną rolę w lokalnych systemach kształcenia i zatrudnienia.



Istotnym problemem jest również brak wskazania źródeł finansowania nowych obowiązków. Wprowadzenie dodatkowych zadań bez zapewnienia odpowiednich środków może obciążyć gminy i instytucje, które już teraz zmagają się z ograniczonymi zasobami kadrowymi i organizacyjnymi. W wielu jednostkach realizacja nowych zadań może okazać się po prostu niewykonalna.

Projekt powinien przewidywać odpowiednio długie *vacatio legis* oraz jasne przepisy przejściowe, umożliwiające dostosowanie struktur organizacyjnych i procedur wewnętrznych do nowych wymogów. Powinien również wprowadzać mechanizmy monitorowania jakości realizowanych usług oraz minimalne standardy ich świadczenia, aby zapewnić porównywalny poziom wsparcia w różnych gminach.

### 3. Propozycje doskonalenia

Poza określonymi w punkcie 2 niniejszej opinii kwestiami wymagającymi rozważenia, w ramach doskonalenia projektu należy:

➤ **Nadać art. 2 ust. 1 następujące brzmienie [art. 1 pkt. 1 Projektu]:**

*„Art. 2. 1. Usługi społeczne oznaczają działania o charakterze niepieniężnym, polegające na świadczeniu bezpośredniej pomocy, wsparcia lub opieki na rzecz osób, rodzin, grup społecznych albo ogółu mieszkańców, w celu:*

- 1) zaspokajania podstawowych i szczególnych potrzeb życiowych;*
- 2) wzmacniania zdolności do samodzielnego funkcjonowania i uczestnictwa w życiu społecznym;*
- 3) zapobiegania marginalizacji, wykluczeniu społecznemu i kryzysom życiowym;*
- 4) wspierania integracji środowisk lokalnych oraz budowanie kapitału społecznego*
- 5) **uzyskiwania i uzupełniania wiedzy i umiejętności zawodowych.***

➤ **Nadać art. 2 ust. 2 pkt 7) następujące brzmienie [art. 1 pkt. 1 Projektu]:**

*„7) edukacji przez całe życie oraz aktywizacji zawodowej”*





- W art. 2 ust. 3 dodać pkt 18 o następującym brzmieniu [art. 1 pkt. 1 Projektu]:

*„18) ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2026 r. poz. 46).”*

- Rozszerzyć zapis w art. 25 ust. 1 pkt 3 (kwalifikacje dyrektora)

*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, **lub ukończyła studia podyplomowe z zakresu zarządzania w administracji publicznej lub polityki społecznej.**”*

- Nadać art. 30a ust. 1 następujące brzmienie [art. 1 pkt 14 Projektu]

*„Art. 30a. 1. Koordynatorowi indywidualnych planów usług społecznych zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy w centrum, do którego podstawowych obowiązków należy przeprowadzanie rozpoznania indywidualnych potrzeb poza siedzibą jednostki, jeżeli przepracował nieprzerwanie ~~i faktycznie~~ co najmniej 3 lata, przysługuje raz na 2 lata dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni **roboczych.**”*

## 5. Wnioski i rekomendacje

Projekt ustawy z dnia 28 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (CUS) stanowi odpowiedź na zidentyfikowane w praktyce funkcjonowania CUS bariery prawne i organizacyjne, które ograniczały rozwój i efektywność tych jednostek w systemie wsparcia społecznego w Polsce.

Projektowana ustawa jest spójna z kierunkiem deinstytucjonalizacji i rozwoju usług środowiskowych oraz – jak wskazano w materiałach – pozostaje w zgodności ze Strategią na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, w szczególności działaniem I.3.1 dotyczącym deinstytucjonalizacji. Z perspektywy lokalnej może też wspierać współpracę z usługodawcami



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



i podmiotami działającymi w gminie, o ile programy i diagnozy będą tworzone w sposób przejrzysty i partnerski.

Kierunek zmian oceniamy pozytywnie (wzmocnienie planowania, porządkowanie pojęć, elastyczność organizacyjna), jednak dla sprawnego wdrożenia rekomendujemy: doprecyzowanie zakresu partnerów w diagnozie, włączenie partnerów społeczno-gospodarczych w tworzenie programu, zapewnienie jawności diagnozy i programu, wprowadzenie minimalnych zabezpieczeń jakości w okresie „karencji” oraz jasne przedstawienie skutków finansowych rozwiązań kadrowych.

*Jan Klimet*