

Tomasz Kuczyński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

t.kuczynski@umk.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9936-1951>

Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.027>

1. Wprowadzenie

Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu obowiązującej już ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca)¹, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (dalej: u.z.s.)² ma na celu przeciwdziałanie marginalizacji grup społecznych oraz skutkom wykluczenia społecznego przy wykorzystaniu m.in. instrumentów reintegracji zawodowej i społecznej, za realizację której odpowiedzialne pozostają centra integracji społecznej (dalej: Centrum) lub kluby integracji społecznej (dalej: Klub)³.

¹ Dz.U. poz. 218.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.

³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, druk nr 1834, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.druk.xsp?nr=1834> (dostęp: 29.09.2022 r.).

Powyższe rozwiązanie cieszy się na przestrzeni ostatnich kilku lat coraz większą popularnością, o czym świadczy rosnąca liczba uczestników programów reintegracji społecznej i zawodowej w ramach również zwiększającej się liczby Centrów i Klubów. Zgodnie z danymi zebranymi przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2019 r. 498 podmiotów wypełniło ciążący na nich obowiązek sprawozdawczy (202 Centra oraz 296 Klubów)⁴. Zaktualizowane dane wskazują, że w 2020 r. liczba ta ponownie wzrosła, gdyż na koniec 2020 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowało 221 Centrów⁵. Możliwe jest również pokuszenie się o stwierdzenie, że duży wpływ na wspomnianą popularność ma fakt, że wypłacane uczestnikom świadczenie integracyjne pozostaje wyłączone spod egzekucji na mocy art. 831 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶.

Uczestnikiem programu reintegracji społecznej zgodnie z art. 2 pkt 7 u.z.s. jest osoba uczestnicząca w zajęciach w centrum integracji społecznej w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (dalej: Program), który powinien szczegółowo określać zasady, w ramach których uczestnik realizuje program reintegracji zawodowej i społecznej.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 1 ust. 2 u.z.s. instytucja zatrudnienia socjalnego kierowana jest do osób podlegających wykluczeniu społecznemu, a które to osoby ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Ustawa wskazuje, że w szczególności kierowana jest m.in. do bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności w rozumieniu

⁴ Informacja o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej działających na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym – za okres 2018–2019, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Informacja_CIS_KIS_2018_2019_na%20posiedzenie_RM_26.10.2020.pdf (dostęp: 29.09.2022 r.).

⁵ Informacja Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej *Podmioty Zatrudnienia Socjalnego – CIS i KIS*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/podmioty-zatrudnienia-socjalnego---cis-i-kis> (dostęp: 29.09.2022 r.).

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.

przepisów ustawy o pomocy społecznej, uzależnionych od alkoholu bądź narkotyków lub innych środków odurzających, a także osób zwalnianych z zakładów karnych, które mają trudności w integracji ze środowiskiem. Ustawodawca zdecydował się nie zamykać niniejszego katalogu, wskazując w art. 1 ust. 2 u.z.s., że przepisy ustawy stosowane są „w szczególności” do kategorii osób w niej wymienionych. Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że ustawa zmieniająca wyeliminowała z u.z.s. przesłankę „pozostawania w sytuacji powodującej ubóstwo”, co należy ocenić pozytywnie, gdyż zwiększa to krąg osób, które mogą zostać skierowane do Centrum bądź wnioskować o przyjęcie do niego. Wracając jednak do katalogu osób, do których stosowane są przepisy u.z.s., można przyjąć, że jego otwarty charakter konstruuje swoisty „niepisany” obowiązek po stronie właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej bądź centrum usług społecznych, by ten zweryfikował okoliczności zachodzące w danej sprawie i dotyczące konkretnej osoby, która potencjalnie miałaby zostać skierowana do Centrum⁷. W obliczu tak skonstruowanego katalogu należy stwierdzić, że większą doniosłością prawną cechuje się art. 1 ust. 2 *in fine* niż ten sam przepis *in principio*, gdyż sam fakt podlegania wykluczeniu społecznemu oraz braku możliwości zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb życiowych ze względu na sytuację życiową, a w konsekwencji znalezienia się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym może zadecydować o skierowaniu do Centrum, niezależnie od pozostawania danej osoby w kręgu podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1–8 u.z.s., dlatego tym bardziej ponownie należy pozytywnie ocenić stworzenie przez ustawodawcę katalogu o charakterze otwartym.

Na mocy Programu pomiędzy Centrum, reprezentowanym przez jego kierownika, a uczestnikiem powstaje stosunek prawny o cechach charakterystycznych tylko i wyłącznie dla zatrudnienia o charakterze socjalnym. Naturalnie powyższe rodzi szereg pytań o istotę niniejszego stosunku oraz wynikających z niego praw

⁷ A. Stachowicz, M. Żołędowska, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 9.

i obowiązków. Szczególnie interesującym wątkiem wydaje się problematyka uprawnień uczestnika Centrum oraz ich ochrona.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wskazuje na kilka takich uprawnień, przy czym mowa tu przede wszystkim o prawie do otrzymywania świadczenia integracyjnego. Natomiast u.z.s. nie odnosi się szerzej do uprawnień uczestników w związku z podejmowanymi przez nich w ramach realizacji Programu czynnościami. Mowa tu konkretnie o świadczonych często przez poszczególne Centra usługach polegających np. na bieżącej konserwacji i pielęgnacji terenów zielonych czy sprzątaniu części wspólnych budynków mieszkalnych oraz usługowych. Wykonywanie powyższych przykładowych czynności nie odbywa się na podstawie stosunku pracy, lecz na podstawie wspomnianego już wyżej szczególnego stosunku powstałego na mocy Programu. W ramach niniejszego artykułu ten szczególny stosunek prawny zostanie poddany analizie pod kątem ochrony praw uczestników z administracyjnoprawnego punktu widzenia w związku z wykonywaniem przez nich niektórych z wyznaczonych w ramach Programu zadań przy wykorzystaniu dogmatyczno-prawnej metody badawczej.

2. Środki prawne w ramach procedury skierowania do uczestnictwa w Centrum

Sporządzenie oraz podpisanie Programu, a tym samym uzyskanie statusu uczestnika, poprzedza instytucja skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum. Charakter prawny skierowania był już przedmiotem analizy doktryny. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym nie wskazuje na żadną konkretną formę prawną, w ramach której możliwe byłoby zaklasyfikowanie skierowania. Powyższe rodzi oczywiście pytanie – czy możliwe jest poddanie skierowania kontroli, a jeżeli tak, to w jaki sposób należy tego dokonać?

Zdaniem P. Zaborniaka skierowanie ma cechy decyzji administracyjnej i nie jest to czynność materialno-techniczna⁸. Z powyższym poglądem ciężko się zgodzić. Choć skierowanie może przejawiać niektóre z cech decyzji administracyjnej (takie jak indywidualny charakter czy element władztwa), nie wydaje się zasadne domniemanie posługiwania się właśnie tą formą prawną w sytuacji, gdy nie wskazuje na nią wyraźnie ustawodawca. Należy pamiętać, że posługiwanie się przez upoważniony podmiot formą decyzji administracyjnej niesie za sobą szereg konsekwencji, w szczególności w zakresie informowania jej adresata o przysługujących mu środkach prawnych, które doprowadzą do poddania decyzji kontroli instancyjnej bądź sądowej.

Mając na uwadze powyższe, należy odrzucić możliwość wniesienia odwołania. W szczególności skierowanie osoby na zajęcia w Centrum nie będzie przyznaniem świadczeń z pomocy społecznej w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹, a to, stosownie do art. 106 ust. 1 wspomnianej ustawy, następuje w formie decyzji administracyjnej. Jak zostało już wspomniane, u.z.s. nie konkretyzuje formy prawnej skierowania, a wniesienie odwołania możliwe jest tylko w sytuacji, w której mamy do czynienia z nieostateczną decyzją administracyjną¹⁰. W związku z powyższym niecelowe jest również prowadzenie rozważań na temat możliwości poddania skierowania kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)¹¹.

Wstępnie niezasadne mogłoby się wydawać uznanie, że ustawodawca w istotny sposób przeoczył konieczność uregulowania formy prawnej skierowania do uczestnictwa w zajęciach w Centrum. Choć może to oczywiście budzić pewne wątpliwości na tle

⁸ P. Zaborniak, *Nabycie i utrata prawa do zatrudnienia socjalnego*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 10, s. 27–30.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 2268.

¹⁰ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 127.

¹¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

teoretycznym, w praktyce kluczowy w tym aspekcie pozostaje fakt, że uczestnictwo w zajęciach prowadzonych przez Centrum, nawet po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, nie ma charakteru obowiązkowego i pozostaje jedynie uprawnieniem, co w konsekwencji uniemożliwia też jego egzekucję za pomocą środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym¹².

Jednak zupełnie odrębną kwestią pozostaje problematyka możliwości zaskarżenia odmowy wydania skierowania do Centrum, jednakże i w tym zakresie u.z.s. nie przewiduje żadnych konkretnych środków prawnych, co po raz kolejny jest konsekwencją braku wskazania formy, w jakiej miałyby nastąpić odmowa skierowania do Centrum. Wydaje się, że w tym zakresie należałoby rozważyć możliwość dopuszczalności kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. weryfikacji innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zatem sąd administracyjny może poddać kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dany akt bądź czynność, o ile nie są one decyzją lub postanowieniem i jednocześnie akt ten bądź czynność mają charakter publicznoprawny, przy czym muszą one dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa¹³. Nawet przy założeniu, że nie mamy w tym wypadku do czynienia z czynnością materialno-techniczną, zakres omawianego przepisu nie ogranicza się tylko i wyłącznie do tego typu form działania administracji. W związku z powyższym wydaje się, że odmowa wydania skierowania, o którym mowa w art. 12 u.z.s., mieściłaby się w kategorii aktów lub czynności poddawanych kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w szczególności, że niniejsze rozstrzyga o uprawnieniu wynikającym z przepisów prawa, tj. uprawnieniu do uczestnictwa w zajęciach w Centrum, a w konsekwencji, pośrednio, m.in. prawie do otrzymywania świadczenia integracyjnego. Wydaje się, że poddanie kontroli sądowej niniejszego rozstrzygnięcia, w sytuacji gdy

¹² Por. P. Zaborniak, *Nabycie*.

¹³ A. Kabat, w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2021, art. 3.

zostanie ono uznane za czynność z zakresu administracji publicznej, można dopuścić, nawet pomimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę w u.z.s. takiej możliwości¹⁴.

3. Charakter prawny indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego

Skierowanie do Centrum nie jest tożsame z uzyskaniem statusu uczestnika. Zgodnie z art. 12 ust. 4 u.z.s. kierownik Centrum przyjmuje osobę skierowaną do Centrum po podpisaniu z nią indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej (lub dyrektorem centrum usług społecznych). Program ten jest opracowywany przez pracownika socjalnego Centrum. Należy zgodzić się z wyrażonym dotychczas w doktrynie postulatem, że Program, choć przejawia cechy umowy lub porozumienia ze względu na swój bilateralny charakter, niewątpliwie pozostaje instrumentem prawa publicznego ze względu na przewidzianą w u.z.s. procedurę rozwiązania Programu przez kierownika Centrum oraz sposób poddawania tej czynności kontroli poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego¹⁵.

¹⁴ *Per analogiam* można się tu odwołać do instytucji finansowania zadań oświatowych poprzez przyznawanie upoważnionym podmiotom dotacji, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.). Stosownie do art. 33 ust. 4 niniejszej ustawy, na wniosek organu prowadzącego odpowiednio przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 6–8 ustawy – Prawo oświatowe, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego w przypadku nieprzekazania informacji i danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2. W orzecznictwie wskazuje się, że czynności podejmowane w przedmiocie niniejszych dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, zatem ocena tej czynności podlega kontroli sądowoadministracyjnej, co dotyczy również odmowy lub wyrażenia zgody na odstąpienie od terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 4 ustawy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2021 r., III SA/Gl 593/21, CBOSA).

¹⁵ A. Stachowicz, M. Żołądowska, *Ustawa*.

Stosownie do art. 13 ust. 2 u.z.s. Program powinien określać w szczególności zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej oraz osoby odpowiedzialne za realizację programu. Choć ustawodawca po raz kolejny decyduje się tylko na przykładowe wyliczenie elementów, które mogłyby się znaleźć w Programie, analiza wybranych wzorów indywidualnych programów zatrudnienia przygotowanych przez poszczególne Centra pozwala stwierdzić, że co do zasady Centra nie wychodzą poza minimum wskazane w u.z.s., a wiele postanowień Programu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej¹⁶. Należy jednak zaznaczyć, że postanowienia Programu uzupełniane są przez regulaminy uczestnictwa w Centrum.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że wskutek podpisania Programu przez kierownika Centrum oraz uczestnika nie dochodzi do powstania stosunku pracy, który zgodnie z utartą w doktrynie definicją polega na świadczeniu przez pracownika na rzecz pracodawcy pracy określonego rodzaju, w miejscu i w czasie przez niego wyznaczonym i pod jego kierownictwem, osobiście, w sposób ciągły i powtarzający się, za wynagrodzeniem¹⁷. Celem zatrudnienia socjalnego jest umożliwienie powrotu na rynek pracy przy jednoczesnym nabyciu kompetencji społecznych, za co uczestnik nie otrzymuje wynagrodzenia, lecz świadczenie integracyjne. Bardzo istotne w związku z powyższym jest to, by w Programie wyraźnie wskazać zakres zadań, do których wykonywania zobowiązany będzie uczestnik i jaki jest cel ich wykonywania. Kierowanie uczestnika do wykonywania zadań nieobjętych Programem, które w istocie polegają na świadczeniu pracy, może stanowić uzasadnienie powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy¹⁸.

¹⁶ Zob. np. wzór Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego Centrum Integracji Społecznej przy Stowarzyszeniu Pomocy Potrzebującym „Podaj Dalej” w Częstochowie, <http://www.stowarzyszeniepodajdalej.pl/wp-content/uploads/2020/03/1-IPZS.pdf> oraz wzór Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego Centrum Integracji Społecznej w Strzyżowie, <https://cis-strzyzow.pl/wp-content/uploads/2019/08/IPZS-wz%C3%B3r.-03..pdf> (dostęp: 30.09.2022 r.).

¹⁷ L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2015, s. 48.

¹⁸ Zob. wyrok SN z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 289/17, Lex nr 2616198 wraz z aprobującą glosą Jerzego Wratnego, *Zatrudnienie socjalne a stosunek*

Nawiązując do przywołanego wyżej postulatu, że Program, pomimo przejawiania cech umowy cywilnoprawnej bądź porozumienia, pozostaje instrumentem prawa publicznego, zasadne wydaje się stwierdzenie, że Program przejawia cechy umowy administracyjnej.

Umowa administracyjna jest bilateralną czynnością prawną, na mocy której organ administracji publicznej oraz podmiot zewnętrzny wobec struktury administracji, niecechujący się podporządkowaniem temu organowi, ustalają treść uprawnień oraz obowiązków powstających pomiędzy nimi na podstawie niniejszej umowy¹⁹. By dana umowa mogła zostać zaklasyfikowana jako umowa administracyjna, musi spełniać szereg cech. Zawsze jedną ze stron umowy musi pozostawać organ administracji publicznej, a zakres oraz przedmiot umowy powinny być określone stosownymi regulacjami materialnego prawa administracyjnego, przy czym przedmiot ten musi pozostawać w obszarze realizacji zadań o charakterze publicznym²⁰.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Program przejawia wyżej wskazane cechy. Kierownik Centrum przejawia niektóre z cech organu administracji publicznej (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania), zakres Programu jest określony stosownymi przepisami, tj. u.z.s., a jego realizacja pozostaje w obszarze realizacji przez Centrum oraz jego kierownika zadań o charakterze publicznym.

pracy. Glosa do wyroku SN z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 289/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5, s. 41.

¹⁹ D.R. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 295.

²⁰ Por. B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 79; A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 2, s. 30.

4. Środki ochrony prawnej przysługujące uczestnikom Centrum

Jedynym wyraźnie wskazanym w u.z.s. środkiem prawnym mającym na celu ochronę interesu uczestników Centrum jest skarga do sądu administracyjnego na decyzję kierownika Centrum o zaprzestaniu realizacji Programu, o której mowa w art. 13 ust. 4b u.z.s. Zgodnie z art. 13 ust. 4 u.z.s. zaprzestanie realizacji Programu następuje w przypadku uporczywego naruszania przez uczestnika postanowień Programu, które uniemożliwia jego dalszą realizację, trwałe opuszczenia przez uczestnika zajęć w Centrum lub na skutek złożonego przez uczestnika oświadczenia o odstąpieniu od realizacji Programu. Należy podkreślić, że z decyzją kierownika Centrum nie mamy do czynienia w przypadku dobrowolnego odstąpienia przez uczestnika od realizacji Programu.

Wspomniany art. 13 ust. 4b u.z.s. był przedmiotem analizy doktryny w kontekście wykładni użytego przez ustawodawcę sformułowania „od decyzji kierownika centrum przysługuje skarga do sądu administracyjnego”²¹. Analiza powyższej regulacji raczej nie pozostawia wątpliwości, że mamy w tym wypadku do czynienia z postępowaniem w istocie jednoinstancyjnym, a decyzja wydana przez kierownika Centrum jest ostateczna i jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem poddania jej kontroli jest skierowanie jej do kontroli sądowej wskutek skargi wniesionej do sądu administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, nie sposób zgodzić się z zaprezentowanym wcześniej w doktrynie poglądem, że wydana przez kie-

²¹ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Instytucje zatrudnienia socjalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 64–65. Autorzy wyodrębniają następujące możliwości: po pierwsze – chęć podkreślenia przez ustawodawcę jednoinstancyjnego charakteru decyzji wydawanej przez kierownika Centrum, po drugie – chęć podkreślenia przez twórców regulacji dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji, po trzecie – wprowadzenie ustawowego wyjątku od zasady wnoszenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie bądź zaniechanie jest przedmiotem skargi. Ostatecznie autorzy słusznie wskazują na pierwszą z proponowanych możliwości.

rownika gminnego centrum integracji społecznej na podstawie art. 13 ust. 4b u.z.s. decyzja może zostać poddana kontroli instancyjnej poprzez wniesienie odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, gdyż odmienna wykładnia tego przepisu pozostawałaby w sprzeczności z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² oraz art. 78 Konstytucji RP²³, a kierownika gminnego Centrum należy uznać za organ jednostki samorządu terytorialnego. Przy założeniu, że art. 78 Konstytucji RP²⁴ znajduje zastosowanie w niniejszej sytuacji, zgodnie ze wspomnianą regulacją, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Taki wyjątek został właśnie wprowadzony do wspomnianego art. 13 ust. 4b u.z.s. Na marginesie tylko warto zaznaczyć, że postulowany w ramach zaproponowanej wykładni art. 13 ust. 4b. u.z.s. związek art. 78 Konstytucji RP z art. 15 k.p.a. nie ma wyraźnego charakteru i wspomniany przepis ustawy zasadniczej należałoby odnosić raczej do art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczących kwestii prawa do sądu oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego²⁵.

Powyższe potwierdza prawidłowość tezy, że decyzja wydawana przez kierownika Centrum na podstawie art. 13 ust. 4b u.z.s. jest decyzją ostateczną, a postępowanie to jest jednoinstancyjnym postępowaniem administracyjnym i nie pozostaje to w sprzeczności z żadną z zasad konstytucyjnych.

²² Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

²³ P. Zaborniak, *Nabycie*, s. 29.

²⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²⁵ Por. M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2, s. 663.

5. Środki ochrony prawnej w trakcie trwania uczestnictwa w Centrum na tle nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz konstrukcji umowy administracyjnej

Ustawa zmieniająca wprowadziła do u.z.s. szereg nowych regulacji oraz zmieniła kilka dotychczas obowiązujących. Jak zostało już wspomniane, zlikwidowano przesłankę „ubóstwa”, co powiększyło krąg potencjalnych adresatów ustaw. Zmianie uległa również wysokość świadczenia integracyjnego, którego kwota obecnie wynosi 120% zasiłku dla bezrobotnych. Pewnemu uelastycznieniu uległ czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum poprzez zmianę art. 14 ust. 1 u.z.s. Z punktu widzenia podmiotu tworzącego Centrum istotną i korzystną zmianą wydaje się znowelizowanie art. 8a u.z.s., który wyłącza stosowanie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶, gdy podmiotem tworzącym jest jeden z podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁷.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszą zmianę należałoby upatrywać w dodanym przez ustawę zmieniającą art. 5b u.z.s. Zgodnie z niniejszą regulacją wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością Centrum w zakresie prawidłowości realizacji reintegracji zawodowej i społecznej, zgodności działalności prowadzonej przez Centrum z wymaganiami stanowiącymi podstawę przyznania statusu Centrum wynikającymi z art. 4 u.z.s. oraz w zakresie wypełniania obowiązku określonego w art. 5 ust. 4 pkt 2 u.z.s. (obowiązku sprawozdawczego). Artykuł w ramach ust. 2 ustanawia również konkretne formy nadzoru wykonywanego przez wojewodę, wskazując, że w ramach sprawowanego nadzoru wojewoda ma prawo żądać od Centrum wyjaśnień, a Centrum jest obowiązane do ich przedłożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania

²⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1634.

²⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

do złożenia wyjaśnień. Dodatkowo wojewoda dysponuje możliwością wezwania Centrum do zaniechania lub usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Powyższe pozwala stwierdzić, że uprawnienia wojewody uległy znacznemu poszerzeniu i nie sprowadzają się już jedynie do zapoznawania się z corocznym sprawozdaniem z działalności Centrum. W ramach znowelizowanego modelu ustawodawca wyraźnie wskazuje na możliwość wiążącej ingerencji w działalność Centrum, co jest istotą nadzoru²⁸. Na marginesie warto jeszcze wspomnieć, że dodanie art. 5b do u.z.s. stanowi w istocie realizację sformułowanego jeszcze w 2013 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosku pokontrolnego, w ramach którego polecono ówczesnemu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej podjęcie działań, które miały doprowadzić do znowelizowania u.z.s. pod kątem przyznania wojewodom uprawnień do kontroli realizacji zadań i wykorzystania środków publicznych, a w konsekwencji zwiększenia skuteczności nadzoru²⁹.

Artykuł 5b u.z.s. na pierwszy rzut oka może się wydawać regulacją skierowaną głównie do Centrum oraz przede wszystkim do jego kierownika. Ostatecznie to on będzie adresatem działań nadzorczych wojewody, gdy ten stwierdzi istnienie jakichś nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum. Wydaje się jednak, że wspomniana regulacja może stanowić źródło ochrony praw uczestników Centrum w zakresie zadań wykonywanych przez nich w ramach Programu.

Regulacja odnosząca się do samych zajęć w Centrum nie jest szczególnie rozbudowana. Mowa tu o art. 14 u.z.s. Artykuł ten określa wspomniany już czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum, odnosi się do przysługującego uczestnikom zaopa-

²⁸ Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 45.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK w okresie od 1 lutego do 2 sierpnia 2013 r., *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, KPS-4101-02-00/2013, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5728,vp,7421.pdf>, s. 12 (dostęp: 1.10.2022 r.).

trzenia z tytułu wypadków w trakcie pobytu w Centrum na podstawie przepisów o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, a także porusza kwestię prawa uczestnika do jednego nieodpłatnego posiłku dziennie w trakcie pobytu. Najistotniejszy jednak pozostaje ust. 2 omawianej regulacji, określający obowiązki kierownika Centrum, który zobowiązany jest do zapewnienia uczestnikom: szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, przeprowadzenia odpowiednich badań lekarskich, odzieży roboczej i obuwia roboczego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach, w tym środków ochrony indywidualnej. Wydaje się, że niniejsze, jak wynika z ustawy, enumeratywne wyliczenie ma nieco zbyt ogólny charakter, co niekiedy może negatywnie rzutować na sytuację uczestników wykonujących zadania w ramach Programu. Przede wszystkim zwraca tu uwagę sformułowanie „bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach”. Należy pamiętać, że, jak zostało już wspomniane, zatrudnienie socjalne w żadnym wypadku nie skutkuje powstaniem stosunku pracy. Pracownikowi świadczącemu pracę w ramach stosunku pracy przysługuje szereg uprawnień, przy czym jedno z takich uprawnień zostało ustanowione w ramach art. 134 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³⁰ w postaci prawa do przerwy, która przysługuje pracownikom wykonującym w danym dniu pracę co najmniej sześciogodzinną. Przerwa ta może być przez pracownika wykorzystana w sposób dowolny, a pracodawca nie ma prawa ingerencji w sposób wykorzystania przerwy przez pracownika³¹. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.z.s. minimalny czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum nie może być krótszy niż 30 godzin i nie dłuższy niż 40 godzin. Choć u.z.s. nie określa dobowego czasu pobytu uczestnika w Centrum, należy uznać, że konsekwentnie wynosić on będzie od 6 do 8 godzin dziennie. Jak zostało już wspomniane, realizacja Programu przez uczestników niekiedy polega na faktycznym wykonywaniu usług, do których wykona-

³⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, dalej: k.p.

³¹ K. Stefański, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 114–304(5), red. K. Baran, wyd. 5, Warszawa 2020, art. 134, Lex.

nia zobowiązało się odpłatnie Centrum na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi podmiotami (chodzi tu np. o wspomniane już usługi w zakresie sprzątnięcia części wspólnych budynków mieszkalnych), czy chociażby na wyrobie określonych dóbr, które potem sprzedawane są przez Centrum (wyroby stolarskie, krawieckie itp.). Powyższe należy odnieść do wspomnianego już zbytego ogólnego charakteru katalogu obowiązków kierownika Centrum w stosunku do uczestników. Nie jest możliwe stwierdzenie, czy w zakresie pojęcia „bezpiecznych i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach” mieści się prawo uczestników do przerwy (choć w czysto praktycznym wymiarze może wydawać się to oczywiste), a jednocześnie nie jest możliwe przeniesienie na płaszczyznę zatrudnienia socjalnego rozwiązania, o którym mowa w art. 134 k.p., mimo że czas ich dziennego pobytu w Centrum wynosić będzie minimum 6 godzin.

Powyższy przykład oczywiście stanowi tylko jeden z wielu, które można byłoby odnieść do kwestii obowiązków kierownika Centrum wobec uczestników, jednakże mając na uwadze cel niniejszego opracowania, należy się pochylić nad kwestią ochrony prawnej przysługującej uczestnikom, gdy uprawnienia przysługujące im w ramach Programu nie są w pełni realizowane.

Zasadne wydaje się stwierdzenie, że wszelkie wątpliwości uczestników co do realizacji uprawnień przysługujących im na mocy u.z.s. oraz samego Programu powinny być kierowane do kierownika Centrum. Powstaje jednak pytanie, jakie czynności miałyby podjąć uczestnik, gdy źródłem tych wątpliwości jest sam kierownik Centrum, np. poprzez niezapewnienie odpowiedniej odzieży ochronnej potrzebnej uczestnikom w celu bezpiecznej realizacji zadań w ramach Programu.

Ponownie w tym miejscu można odwołać się do przywołanego art. 5b u.z.s. Skoro ustawa przewiduje wyraźne uprawnienia o charakterze nadzorczym przysługujące wojewodzie, to wydaje się, że przy powzięciu przez wojewodę informacji o działaniach bądź zaniechaniach kierownika Centrum, pozostających w sprzeczności z postanowieniami Programu, będącego, co już zostało wykazane, umową administracyjną (a tym samym – u.z.s.), zasadne

byłoby podjęcie przez wojewodę władczych działań o charakterze nadzorczym mających na celu usunięcie stanu niezgodnego z prawem, przy wykorzystaniu uprawnienia, o którym mowa w art. 5b ust. 2 pkt 2 u.z.s., tj. wezwania Centrum do zaniechania lub usunięcia nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum w terminie nie krótszym niż 30 dni od daty otrzymania wezwania. Naturalnie powstaje pytanie, w jakiej formie uczestnicy mieliby dokonać zgłoszenia, czy też domagać się podjęcia interwencji przez wojewodę. Tu po raz kolejny można byłoby odwołać się do problematyki związanej z prawem pracy, a konkretnie sposobu sygnalizacji przez pracowników popełnienia przez pracodawcę wykroczeń przeciwko ich prawom. Zgłoszenie Państwowej Inspekcji Pracy potencjalnego naruszenia jest procedurą wysoce odformalizowaną, przewidującą wiele trybów dokonywania zgłoszenia (forma pisemna, telefaks, formularz e-skargi bądź forma ustna). Podobne rozwiązanie mogłoby zostać przyjęte w ramach u.z.s. Na wzór wyżej wskazanego modelu uczestnicy mogliby w podobny sposób zgłaszać swoje zastrzeżenia wojewodzie.

Należy również rozważyć możliwość zastosowania w niniejszym wypadku instytucji skarg i wniosków, o której mowa w dziale VIII k.p.a. Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Z kolei art. 229 k.p.a. stanowi pomocniczy katalog określający właściwość organów przy rozpatrywaniu skarg, o ile przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do ich rozpatrzenia. W piśmiennictwie wskazuje się, że mogą to być przepisy dotyczące zakresu działania organów, jak i te, które określają kompetencje nadzorcze czy zwierzchnictwo służbowe³². Wspomniany art. 5b u.z.s. wskazuje na wyraźne kompetencje nadzorcze wojewody. Pewnym problemem może się jednak okazać okoliczność, że przepisy u.z.s. nie wskazują wyraźnie na kompetencję wojewody do rozpatrywania skarg w rozumieniu działu VIII k.p.a. na działalność kierowni-

³² Por. M. Jaśkowska, w: M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz*; zob. również J. Kostrubiec, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, Lex, art. 229.

ka Centrum. Oznacza to, że kompetencję taką należałoby przyjąć w niniejszym wypadku w sposób dorozumiany. Nie brakuje jednak jednocześnie w ustawodawstwie przykładów konkretnych regulacji wskazujących na przyznanie wspomnianej kompetencji. Za wzór w tym zakresie mógłby posłużyć chociażby art. 41b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych³³, zgodnie z którym organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu.

Wracając po raz kolejny do koncepcji umowy administracyjnej, należałoby również rozważyć możliwość poddania kontroli sądu administracyjnego samego Programu administracyjnego, lecz tu przeszkodą może się okazać brak ogólnych regulacji proceduralnych dotyczących instytucji umowy administracyjnej. Należy zgodzić się z wyrażonym wcześniej w doktrynie poglądem, co prawda dotyczącym instytucji pomocy społecznej, lecz aktualnym również w tym wypadku, że obecnie mamy do czynienia z tendencją do posługiwania się decyzją administracyjną jako substytutem nieskutecznej umowy, w ramach której to decyzji organ jednostronnie rozstrzyga o zakończeniu realizacji postanowień umowy³⁴. Należy stwierdzić, że wyżej zaprezentowana kolejność czynności ma miejsce również w przypadku Programu. Kierownik Centrum jednostronnie, w drodze decyzji administracyjnej, zaprzestaje realizacji Programu z danym uczestnikiem i jedynym sposobem obrony jego praw w tej sytuacji jest zaskarżenie niniejszej decyzji do sądu administracyjnego. W związku z powyższym może się pojawić pytanie, czy zasadne jest rozważanie dopuszczalności poddania kontroli sądowej Programu, skoro zarówno to hipotetyczne, jak i znane już u.z.s. rozwiązanie, tj. skarga na decyzję kierownika Centrum, prowadzi do tego samego – rozpatrzenia danej sprawy przez sąd administracyjny. Należy jednak pamiętać, że decyzja ta jest z mocy samego prawa ostateczna, co wiąże się z jej wykonalnością (lecz tu można rozważyć zastosowanie art. 61 § 2 lub § 3 p.p.s.a.). Wskutek wydania decyzji jej ad-

³³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.

³⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 369.

resat przestaje być uczestnikiem. Gdyby jednak kontroli została poddana umowa, tj. Program, nie dochodziłoby do rozwiązania stosunku powstałego na jej mocy.

6. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym niewątpliwie stanowi cenny instrument w walce z wykluczeniem społecznym. Na pochwałę zasługuje uwzględnienie przez ustawodawcę wielu kategorii podmiotów jako zdolnych do utworzenia Centrum bądź Klubu. W obliczu pogłębiającego się kryzysu energetycznego i rosnącej inflacji zwiększenie wysokości świadczenia integracyjnego połączone z obowiązującą już wcześniej regulacją dotyczącą wyłączenia świadczenia spod egzekucji również należy ocenić pozytywnie, w szczególności gdy świadczenie to często stanowi jedyny dochód uczestników. Na pochwałę zasługuje również doprecyzowanie i jednoczesne rozszerzenie uprawnień nadzorczych wojewody.

Ustawa ta jednak, pomimo wielu nowelizacji, nie stanowi kompleksowej regulacji, która w pełni uwzględnia sytuację prawną uczestników Centrum oraz osób ubiegających się o przyjęcie do Centrum w charakterze uczestnika. W ramach niniejszego opracowania przedstawione zostały metody poddania kontroli działań polegających na skierowaniu danej osoby do Centrum, działań bądź zaniechań kierownika Centrum w zakresie jego obowiązków wynikających z art. 14 ust. 2 u.z.s. oraz decyzji kierownika Centrum o zaprzestaniu realizacji Programu wobec konkretnej osoby. Jedyne ostatni wymieniony aspekt został wyczerpująco uregulowany w u.z.s., która wskazuje na możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze, analiza u.z.s. w obecnym brzmieniu pozwala wysunąć wniosek, że ustawodawca uznał, iż jedyną sytuacją, w której uczestnik Programu będzie kwestionować swoją sytuację prawną, jest moment otrzymania przez niego decyzji o zaprzestaniu realizacji Programu. Tymczasem już sama lektura ustawy, pomijając wszelkie możliwe sytuacje mogące mieć miej-

sce w rzeczywistości, wskazuje, że istnieje wiele nieuregulowanych w ustawie aspektów, które budzą poważne wątpliwości praktyczne.

Nieuregulowanie statusu skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.z.s., zdecydowanie należy ocenić negatywnie. Zarówno doktryna, co zostało zaprezentowane w ramach opracowania, jak i niekiedy same organy nie są w stanie z całą pewnością określić, jaką formą w istocie pozostaje skierowanie oraz w jakiej formie następuje odmowa jego wydania, co niekiedy prowadzi do sprzecznych z ustawą wniosków³⁵. Przekłada się to na niejasną kwestię możliwości poddania kontroli rozstrzygnięcia negatywnego dla osoby ubiegającej się o przyjęcie do Centrum. Tymczasem problem ten jest łatwy do rozwiązania poprzez wprowadzenie do u.z.s. konkretnej regulacji wskazującej na prawną formę skierowania oraz przysługujących od skierowania środków prawnych. Zmianę (a tym samym możliwość poddania kontroli) można by ograniczyć jedynie do negatywnego rozstrzygnięcia, tj. odmowy skierowania do zajęć w Centrum.

Wątpliwości budzi również nieco zbyt ogólnie określony katalog obowiązków kierownika Centrum w stosunku do uczestników, sformułowany w art. 14 ust. 2 u.z.s. Wspomniany ogólny charakter niniejszej regulacji rodzi chociażby ryzyko kierowania uczestników do zajęć, które *de facto* mogą wcale nie polegać na realizacji zadań w ramach Programu, lecz na świadczeniu pracy. Zasadne byłoby więc rozbudowanie chociażby art. 14 ust. 1a u.z.s. i zawarcie w nim swoistych wytycznych dla kierownika Centrum co do elementów, którymi ma się kierować przy opracowywaniu miesięcznego programu zajęć w Centrum, oraz elementów, które powinien uwzględnić w kontekście realizacji obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 2 u.z.s.

³⁵ Zob. np. informację znajdującą się w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Poznania. Informacja ta sugeruje, że skierowanie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie, które wnosi się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji za pośrednictwem organu wydającego decyzję, <https://bip.poznan.pl/bip/sprawy/skierowanie-na-zajecia-centrum-integracji-spoecznej,9989/> (dostęp: 1.10.2022 r.).

Instytucja zatrudnienia socjalnego jest kolejnym elementem systemu prawnego, w którym wyraźnie można dostrzec problem braku ogólnej regulacji dotyczącej umowy administracyjnej. Bezsporne wydaje się, że Program przejawia cechy takiej umowy. Istnienie uregulowanej w stosownych przepisach prawa administracyjnego ogólnej regulacji ustawowej, która w sposób precyzyjny odnosiłaby się do kwestii związanych z poddawaniem takiej umowy kontroli, niewątpliwie rozwiałoby wiele wątpliwości przytoczonych w ramach niniejszego opracowania. Można dostrzec pewien trend w zakresie form działania administracji świadczącej, gdyż w doktrynie były już wyrażane poglądy dotyczące działania organów pomocy społecznej przy wykorzystaniu umowy administracyjnej, chociażby w ramach indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności oraz kontraktu socjalnego³⁶.

Choć sama u.z.s. nie wskazuje tego wprost, wydaje się, że uczestnicy, którzy powzięli wątpliwość co do prawidłowości realizacji obowiązków przez kierownika Centrum, dysponują pewną możliwością poddania jego działań bądź zaniechań kontroli właściwego organu nadzoru. Wciąż wydaje się jednak, że mechanizm ten można by było usprawnić. Należy pamiętać, że adresatami u.z.s. i przewidzianych w niej instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu są osoby, które najprawdopodobniej nie posiadają nawet podstawowej wiedzy prawniczej. W związku z powyższym zasadne wydaje się wprowadzenie bezpośrednio do u.z.s. uproszczonej procedury sygnalizacji przez uczestników dostrzeżonych nieprawidłowości. Po raz kolejny można byłoby odwołać się w tym miejscu do regulacji prawa pracy i przykładu działalności Państwowej Inspekcji Pracy, której inspektorzy poprzez konkretne uprawnienia o charakterze nadzorczym mogą przeciwdziałać wykroczeniom przeciwko prawom pracownika, przy czym forma zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy o potencjalnych naruszeniach pozostaje bez znaczenia. Choć oczywiście ustanawianie odrębnego organu

³⁶ Por. D. Cendrowicz, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 367–368.

kontroli międzyresortowej w przypadku zatrudnienia socjalnego może wydawać się nieco przesadzonym działaniem, być może warto byłoby rozważyć usprawnienie mechanizmu nadzoru wojewody poprzez powołanie stosownego pełnomocnika do spraw zatrudnienia socjalnego. Biorąc pod uwagę omówioną we wprowadzeniu niniejszego opracowania rosnącą liczbę Centrów oraz Klubów, utworzenie stanowiska dla osoby zajmującej się wyłącznie kwestiami zatrudnienia socjalnego w ramach danego województwa wydaje się usprawiedliwione okolicznościami. Specjalista z zakresu zatrudnienia socjalnego byłby zdolny do szybkiego reagowania na zgłaszane nieprawidłowości, tym samym zapewniając lepszą ochronę uczestnikom programów reintegracji społecznej i zawodowej. Warte rozważenia wydaje się również wprowadzenie do u.z.s. regulacji wprost wskazującej na kompetencję wojewody do rozpatrywania skarg w rozumieniu działu VIII k.p.a. na działalność Centrum bądź jego kierownika. Wysoce odformalizowana procedura skargowa niewątpliwie stanowiłaby cenny instrument obrony swoich uprawnień przez uczestników Centrum.

STRESZCZENIE

Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej

Artykuł porusza kwestię aktualnie przyjętego przez ustawodawcę modelu zatrudnienia socjalnego w ramach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Omówione zostały środki prawne mające służyć ochronie interesów kandydatów na uczestników zajęć w Centrum Integracji Społecznej, jak i samych uczestników. Uwaga została również poświęcona Indywidualnemu Programowi Zatrudnienia Socjalnego, którego istota została przedstawiona na tle instytucji umowy administracyjnej.

Słowa kluczowe: zatrudnienie socjalne; umowa administracyjna; centrum integracji społecznej

SUMMARY

The model of social employment and the protection of the rights of participants of a social integration centre

The article deals with the issue of the model of social employment currently adopted by the legislator under the Act of 13 June 2003 on social employment. Threads of legal measures to protect the interests of candidates for participants of classes at the Social Integration Centre as well as the participants themselves were discussed. Attention was also devoted to the Individual Program of Social Employment, the essence of which was presented against the background of the institution of an administrative contract.

Keywords: social employment; administrative agreement; social integration centre

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 114–304(5), Warszawa 2020.
- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2.
- Cendrowicz D., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Dauter B., Niezgódka-Medek M., Kabat A., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2021.
- Dolnicki, B. *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3.
- Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2015.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022.

- Kijowski D.R., *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Kostrubiec J., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, Lex.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Instytucje zatrudnienia socjalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 2.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Stachowicz A., Żołędowska M., *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zaborniak P., *Nabycie i utrata prawa do zatrudnienia socjalnego*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 10.

