

Adwokat Alicja Danielewska – Podolak

40-029 Katowice, ul. Reymonta 6/4, tel/fax (+ 48 32) 202-51-22

NIP:954-235-02-73 / Regon:240316941 www.danielewska.pl e-mail:adwokat@danielewska.pl

Katowice, dnia 31 października 2025 roku

Stowarzyszenie MOST

Ul. Wolności 274

41 – 800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA

w sprawie charakteru prawnego decyzji

kierownika Centrum Integracji Społecznej

I. Podmiot zlecający

Ekspertyza sporządzona na zlecenie Zarządu Stowarzyszenia MOST w Zabrzu (nr KRS 0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23.

II. Przedmiot ekspertyzy

Ocena aktualnych zapisów prawa dotyczących decyzji kierownika Centrum Integracji Społecznej, wydanej na podstawie art.13 ust.4a i 4b ustawy o zatrudnieniu socjalnym, w szczególności charakteru prawnego tej decyzji oraz stosowania do niej przepisów prawa administracyjnego, w szczególności kodeksu postępowania administracyjnego.

III. Zgłoszone wątpliwości co do charakteru prawnego decyzji kierownika Centrum Integracji Społecznej, wydanej na mocy art.13 ust.4a ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Zgodnie z art. 13 ust. 4a ustawy o zatrudnieniu socjalnym kierownik Centrum Integracji Społecznej (zwanego dalej CIS) podejmuje decyzje o zaprzestaniu realizacji programu w określonych przypadkach, a od tej decyzji uczestnikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego, na mocy art. 13 ust. 4b ustawy. Decyzja administracyjna to orzeczenie



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



organu administracji publicznej, w konkretnej, indywidualnej sprawie. Wydawana jest w postępowaniu administracyjnym. Decyzja rozstrzyga daną sprawę co do istoty w całości lub w części. Choć jest to indywidualny akt administracyjny, opiera się na powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem organizacji nadawanie kierownikowi CIS mocy wydawania decyzji o skutkach decyzji administracyjnej ogranicza się do jednego zapisu w ustawie. Brakuje natomiast ustalonych procedur, które umożliwiają wdrożenie tego przepisu w życie. Zapis o decyzji kierownika CIS nie ma odnośników w praktyce np. powszechnie obowiązującego wzoru decyzji dla kierowników CIS-ów ani odesłania do odpowiedniego stosowania wymogów wobec decyzji administracyjnych, sformułowanych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Organizacje poddają w wątpliwość czy Kierownik Centrum Integracji Społecznej (CIS) jest organem administracji publicznej w tradycyjnym rozumieniu, choć kieruje podmiotem podlegającym prawu publicznemu, który uzyskuje swój status decyzją administracyjną wojewody. Centrum Integracji Społecznej, jako podmiot zatrudnienia socjalnego, funkcjonuje na podstawie przepisów prawa publicznego, a jego działalność i status są regulowane przez administrację państwową.

Kwestia decyzji Kierownika CIS wymaga ustawowego doprecyzowania, by nie było wątpliwości czy i na jakiej podstawie odwołanie od decyzji kierownika CIS wchodzi w procedurę administracyjną, tak by zagwarantować przejrzyste i pewne standardy proceduralne przy wydawaniu tych decyzji.

IV. Akty prawne będące podstawą ekspertyzy.

1. Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 17.06.1960 roku (t.j.Dz.U.2024.572)
2. Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25.07.2002 roku(t.j.Dz.U.2024.1267)
3. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13.06.2003 roku (t.j.Dz.U.2025.83)
4. Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami z dnia 19.07.2019 roku (t.j.Dz.U.2024.1411).

Wszystkie wskazane akty prawne zostały uwzględnione w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia ekspertyzy.

V. Ocena aktualnego stanu prawnego.

Zgodnie z treścią art.13 ust.4a ustawy o zatrudnieniu socjalnym, **kierownik** Centrum Integracji Społecznej (zwanej dalej CIS), w przypadku :

- uporczywego naruszania przez uczestnika indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, uniemożliwiającego jego dalszą realizację,
- trwałego opuszczania przez uczestnika zajęć w CIS

wydaje **decyzję** w sprawie zaprzestania realizacji programu. Od tej decyzji uczestnikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art.13 ust.4b).

Powstaje więc pytanie czy kierownik CIS jest organem administracji publicznej, a jego decyzja, wydana na podstawie art. 13 ust. 4a ustawy o zatrudnieniu socjalnym, jest decyzją administracyjną i podlega – w pełnym zakresie – administracyjnym przepisom materialnym i procesowym.

Zgodnie z **doktrynalnym** pojęciem **decyzji**, jest to jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych.

Natomiast art.104 kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej k.p.a.) zawiera elementy **procesowego** rozumienia decyzji administracyjnej, wskazując że jest to forma załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej, a decyzja rozstrzyga sprawę do jej istoty w całości lub części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji.

W ujęciu **materialnym** decyzja jest aktem kwalifikowanym, będącym przejawem woli organu, wydanym na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, władczym, zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę co do konkretnej osoby, wydanym w postępowaniu o prawnie unormowanej procedurze.

Kodeks postępowania administracyjnego natomiast wprowadza bardzo szeroką definicję **organów administracji publicznej**. Zgodnie z art. 5§1 pkt 3 k.p.a. przez organ administracji publicznej rozumie się nie tylko ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także organy i podmioty wymienione w art.1 pkt 2 k.p.a. Z kolei ten ostatni przepis wskazuje na organy państwowe i inne podmioty, o ile i tylko wtedy gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (art.1 pkt 1 k.p.a.).

Definicje zawarte w art.5 § 2 k.p.a. zostały skonstruowane wyłącznie na potrzeby stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a pojęcie organu administracji publicznej, zawarte w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., oznacza wszystkie organy i podmioty, które wykonują administrację publiczną w formach władczych.

Oznacza to, że dyrektor CIS **jest organem administracji publicznej** w rozumieniu przepisu art.5§2 pkt 3 w zw. z art.1pkt2k.p.a. **jako inny podmiot**, powołany z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w art.1 pkt 1 tj. spraw indywidualnych **rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych**.

Decyzja kierownika CIS spełnia wszystkie elementy **materialnego i procesowego pojęcia decyzji administracyjnej**:

- jest **jednostronnym, władczym rozstrzygnięciem**,
- wydanym przez **organ wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej** (kierownik CIS działa w ramach zleconych zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego lub organizacji prowadzącej CIS),
- dotyczy **indywidualnie oznaczonej osoby i konkretnej sprawy** (uczestnika programu),
- wywołuje **bezpośrednie skutki w sferze praw i obowiązków** uczestnika (ustanie statusu uczestnika CIS i związanych z tym uprawnień),
- opiera się na **powszechnie obowiązujących przepisach prawa** (ustawie o zatrudnieniu socjalnym),
- i została **nazwana przez ustawodawcę „decyzją”**, od której przysługuje **kontrola sądowo-administracyjna**.

W konsekwencji, kierownik CIS – mimo że formalnie nie jest klasycznym organem administracji rządowej – **działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym**, realizując powierzone zadania publiczne. Dlatego wydane przez niego rozstrzygnięcie na podstawie art.13 ust. 4a ustawy o zatrudnieniu socjalnym ma **charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu art.104 k.p.a.**

Decyzja kierownika Centrum Integracji Społecznej o zaprzestaniu realizacji programu zatrudnienia socjalnego z winy uczestnika jest jednak aktem specyficznym, bo wydawanym bez zachowania zasady dwuinstancyjności. Inaczej bowiem niż w klasycznym postępowaniu administracyjnym stronie nie przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji, lecz od razu skarga do sądu administracyjnego. Ponieważ, zgodnie z art. 13 ust. 4b tej samej ustawy, od decyzji kierownika Centrum, o której mowa w ust. 4a, uczestnikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego, oznacza to, że wniesienie takiej skargi nie wymaga wcześniejszego odwołania się od takiej decyzji ani też złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a wydana decyzja od razu staje się ostateczna.

Taka sytuacja, choć jest wyjątkowa, to dotyczy także innych decyzji wydawanych na mocy konkretnych zapisów ustawowych i **nie wyklucza** traktowania takiej decyzji jako decyzji administracyjnej w powyższym rozumieniu.

Dla przykładu należy tu wskazać decyzję Prezesa Zarządu PFRON wydawaną na mocy art. 32 ust.6 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, na mocy której Prezes Zarządu PFRON *odmawia nakazania podmiotowi publicznemu zapewnienia dostępności, w przypadku gdy podmiot publiczny wykaże, że nie zapewnił dostępności, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, a zapewnił dostęp alternatywny, o którym mowa w art. 7, a także gdy z innych względów skarga jest bezzasadna*. Także w tym przypadku postępowanie przed Prezesem Zarządu PFRON jest jednoinstancyjne (art.32 ust 7). Jednakże w tej ustawie, w kolejnym przepisie, wyraźnie zawarto **odesłanie** o uzupełniającym stosowaniu do takiej decyzji

przepisów **k.p.a.** (art.33 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami).

Takiego zapisu zabrakło w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, co rodzi nie tylko wątpliwości interpretacyjne, ale także bieżące problemy praktyczne, które mogą naruszać prawa uczestników CIS.

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczącego skarg na decyzje kierowników CIS (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5D8DD1C38A>, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/55DB45B7A0>, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8DF5854A40>, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/844F42078B>, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/89C46CE7430>) potwierdza liczne nieprawidłowości tych decyzji, które w wielu wypadkach nie realizują standardów proceduralnych obowiązującego prawa. Najczęściej decyzje te nie spełniają kryteriów wyznaczonych przez przepis art. 107§3 k.p.a., który określa elementy składowe decyzji administracyjnej, w szczególności co do treści uzasadnienia decyzji. Tymczasem uzasadnienie decyzji jest postrzegane jako jej element służący realizacji zasady przekonywania, wpływający na przyszłe zachowanie adresata decyzji (art. 11 k.p.a.). Funkcją uzasadnienia jest zatem także przekonanie strony, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie niż oczekiwane przez stronę – że stało się tak z istotnych powodów. Z tą zasadą związane jest także wychowawcze oddziaływanie uzasadnienia, gdyż prawidłowe uzasadnienie decyzji budzi zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych (zob. M. Romańska [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. III, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 107). W efekcie decyzje kierownika CIS nie spełniające tych kryteriów są uchylane i eliminowane z obrotu prawnego, co narusza też zasadę pewności prawa.

Jednocześnie jednak z treści powołanego orzecznictwa wynika jednoznacznie, że **decyzje kierownika CIS są traktowane jako akt administracyjny**, do którego należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ustawie o zatrudnieniu socjalnym zawarto już odwołanie do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 6b), jednak ograniczono je wyłącznie do decyzji dotyczących nadania lub cofnięcia statusu Centrum Integracji Społecznej.

Brak wyraźnego odesłania, w odniesieniu do decyzji kierownika CIS o zaprzestaniu realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (art. 13 ust. 4a), wydaje się nie wynikać z zamierzonego rozwiązania ustawodawcy, lecz stanowić przeoczenie legislacyjne. Prowadzi do nieprawidłowej praktyki wydawania decyzji. W konsekwencji wiele decyzji kierowników CIS nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej, w szczególności w zakresie uzasadnienia decyzji, rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zastosowania procedury przewidzianej dla aktów władczych. Brak jednoznacznej podstawy proceduralnej sprzyja uchybieniom w formułowaniu rozstrzygnięcia, co skutkuje późniejszym uchylaniem decyzji przez sądy administracyjne i ogranicza ochronę prawną uczestników CIS.

Tymczasem wprowadzenie takiego zapisu o odpowiednim stosowaniu, do decyzji kierownika CIS, przepisów k.p.a. – tak jak uczyniono m.in. w przypadku decyzji Prezesa Zarządu PFRON – rozwiąłoby istniejące wątpliwości interpretacyjne. Gwarantowałoby to również formułowanie przez kierowników CIS decyzji spełniających wymogi decyzji administracyjnej, co zmniejszyłoby liczbę uchylanych decyzji w sądach i poprawiło ochronę prawną uczestników CIS.

Aby przeciwdziałać błędom w treści tych decyzji, zasadnym byłoby przeprowadzenie szkoleń dla kierowników CIS. Program takiego szkolenia winien zawierać nie tylko ogólne informacje dotyczące decyzji administracyjnych oraz przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które mają zastosowanie do decyzji kierownika CIS, lecz również szczegółowe informacje co do treści decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art.13 ust.4a i 4b ustawy o zatrudnieniu socjalnym – w oparciu o orzecznictwo sądowe i wskazywane w nim możliwe uchybienia w tym zakresie.

VI. Postulaty de lege ferenda

Aby zapewnić prawidłowe stosowanie przepisów, a co za tym idzie ochronę uczestników Centrum Integracji Społecznej, w ustawie o zatrudnieniu socjalnym po artykule trzynastym, należy **dodać art.13a** w brzmieniu „W sprawach nieuregulowanych w ustawie dotyczących decyzji kierownika Centrum stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).”

Proponowany art. 13a ma na celu jednoznaczne przesądzenie, że do decyzji kierownika Centrum Integracji Społecznej, o których mowa w art. 13 ust. 4a ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego wobec niejednolitej praktyki i aktualnie częstego wydawania decyzji niespełniających wymogów formalnych decyzji administracyjnych. Dodanie przepisu o charakterze ogólnego odesłania zapewni spójność z rozwiązaniami przyjętymi w art. 6b ustawy, wzmocni gwarancje procesowe uczestników Centrów Integracji Społecznej oraz ujednolici praktykę organów w zakresie wydawania decyzji.

VII. Podsumowanie

Decyzja kierownika Centrum Integracji Społecznej o zaprzestaniu realizacji programu zatrudnienia socjalnego ma charakter decyzji administracyjnej – jest władczym, jednostronnym rozstrzygnięciem wydanym wobec indywidualnej osoby na podstawie ustawy. Mimo to w ustawie o zatrudnieniu socjalnym brakuje przepisu odsyłającego do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do tych decyzji.

Ten brak powoduje niejednolitą praktykę, częste naruszanie podstawowych zasad postępowania (m.in. obowiązku uzasadnienia decyzji, rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz- w efekcie- uchylanie decyzji przez sądy administracyjne, co osłabia ochronę prawną uczestników CIS i podważa pewność prawa.

Wprowadzenie przepisu o odpowiednim stosowaniu k.p.a. – na wzór rozwiązań z innych ustaw (np. dotyczących decyzji Prezesa PFRON), a także na wzór zapisu z samej ustawy o zatrudnieniu socjalnym wprowadzonego w odniesieniu do decyzji o nadaniu statusu CIS – usunęłoby wątpliwości interpretacyjne i zapewniło prawidłowe procedowanie przez kierowników CIS oraz zwiększyło gwarancje procesowe uczestników.