



GW/DR

Katowice, dnia 18 sierpnia 2026 roku

Stowarzyszenie MOST

ul. Wolności 274, 41-800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA

W SPRAWIE OCENY DOPUSZCZALNOŚCI UZALEŻNIANIA SKIEROWANIA DO CENTRUM INTEGRACJI SPOŁECZNEJ OD SPEŁNIENIA KRYTERIUM DOCHODOWEGO ORAZ PRZESŁANEK PRYZNANIA POMOCY SPOŁECZNEJ WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ

I. Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy osoba kierowana przez ośrodek pomocy społecznej do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej, obok kryteriów przewidzianych w art. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym musi również spełniać kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Ekspertyzę sporządzono na zlecenie Stowarzyszenia Most w Zabrzu (KRS:0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23. W ramach tego projektu, wniosek o wykonanie ekspertyzy złożyła Fundacja EKO Logiczna.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



GW LEGAL GRABIEC & WÓJCIK

SPÓŁKA PARTNERSKA RADCÓW PRAWNYCH

ul. Józefa Lompy 22/1, 40-038 Katowice

NIP: 9542795578 | REGON: 381005166 | KRS: 0000744288

+48 32 307 55 51 | kancelaria@gw-legal.pl



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

II. Zarys stanu faktycznego

Stowarzyszenie Most w Zabrzu wskazało, że w toku realizacji projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji”, Fundacja EKO Logiczna zgłosiła następujące zagadnienie.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, jednym z podmiotów kierujących uprawnione osoby do Centrum integracji społecznej jest ośrodek pomocy społecznej. W praktyce funkcjonowania niektórych organizacji prowadzących Centrum integracji społecznej, ośrodek pomocy społecznej jest jedynym podmiotem kierującym do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej, stąd też przyjęta przez te ośrodki praktyka ma zasadnicze znaczenie dla faktycznego kręgu beneficjentów Centrów integracji społecznej.

Katalog osób, które mogą być kierowane do Centrum integracji społecznej określa art. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. W praktyce funkcjonowania niektórych organizacji prowadzących Centrum integracji społecznej dostrzeżono, że choć ośrodek pomocy społecznej kieruje do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum osoby wskazane w art. 1 ww. ustawy, to skierowanie to uzależnia od równoczesnego spełnienia przez te osoby kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Pojawia się zatem wątpliwość, czy osoba kierowana przez ośrodek pomocy społecznej do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej, obok kryteriów przewidzianych w art. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym musi również spełniać kryterium dochodowe o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W tym stanie faktycznym konieczne stało się sporządzenie ekspertyzy prawnej i udzielenie odpowiedzi na pytania wskazane na wstępie.

III. Analiza prawna

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (dalej ustawa o zatrudnieniu socjalnym), przepisy ustawy stosuje się w szczególności do:

- 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 2) 2) uzależnionych od alkoholu,
- 3) 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających,
- 4) osób z zaburzeniami psychicznymi, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

- 5) długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620),
- 6) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 8) osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

- którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i 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.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ww. ustawy, jej przepisów nie stosuje się do osób wymienionych powyżej, które mają prawo do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, renty strukturalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Należy zwrócić uwagę, że katalog wymienionych wyżej osób ma charakter przykładowy, bowiem ustawodawca posłużył się zwrotem „*przepisy ustawy stosuje się w szczególności do*”. W każdym przypadku jednak, konieczne jest łączne spełnienie przesłanek wymienionych w końcowej części przepisu tj.:

1. podleganie wykluczeniu społecznemu;
2. niemożność zaspokojenia własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych;
3. znajdowanie się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

W konsekwencji trafnie wskazuje się w nauce prawa, że „...osoby, które spełniają przesłanki określone w części wspólnej określonej w art. 1 ust. 2 komentowanej ustawy, nawet jeśli nie należą wprost do żadnej z kategorii wskazanych w punktach 1-8, lecz znajdują się w grupie o cechach zbliżonych, mogą być uznane za podmioty, do których stosuje się przedmiotową ustawę.” (A. Stachowicz, M. Żołędowska, A. Wasilewska, Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz, wyd. 2, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022, s.9).

W kontekście niniejszej opinii niezwykle istotne jest również to, że ustawą z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw,

ustawodawca wyeliminował z katalogu przesłanek wspólnych przesłankę znajdowania się w sytuacji powodującej ubóstwo, która obowiązywała we wcześniejszym okresie.

W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że „Zmiana ta wynika z faktu, że podstawową kwestią decydującą o możliwości skorzystania ze wsparcia przewidzianego w ustawie jest wykluczenie społeczne (sytuacja uniemożliwiająca lub ograniczająca uczestnictwo w życiu społecznym, zawodowym i rodzinnym). Ubóstwo zaś, mogące być zarówno przyczyną, jak i skutkiem wykluczenia społecznego, nie powinno mieć decydującego wpływu na dostęp do określonego w ustawie wsparcia, którego celem jest włączenie społeczne i zawodowe. Dodatkowo, w przypadku osób wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1-4 i pkt 6-8 ustawy, decyzję o skierowaniu do CIS podejmuje ośrodek pomocy społecznej, który niekiedy opierał ją na kryterium dochodowym uprawniającym do uzyskania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W rezultacie, w wyniku zmiany ustawy, osoby, których sytuacja życiowa faktycznie powoduje wykluczenie społeczne i zawodowe, a dochód nieznacznie przekracza kryteria dochodowe (np. ze względu na to, że prowadzą wspólne gospodarstwo domowe z rodzicami), będą mogły zostać skierowane do CIS. Należy również pamiętać, że katalog osób, do których stosuje się przepisy ustawy, nie jest zamknięty, a wyliczenie ujęte w art. 1 ust. 2 ma charakter przykładowy. Oznacza to, że po spełnieniu ogólnych przesłanek potwierdzających wykluczenie społeczne z instrumentów przewidzianych w ustawie mogą skorzystać także osoby, których nie można zakwalifikować do grup określonych w pkt 1-8 (np. osoby opuszczające pieczę zastępczą).” (Druk nr 1834, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, uzasadnienie projektu ustawy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1834>, s.3)

Te same uwagi przywołano w komentarzu do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym wydany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (A. Stachowicz, M. Żołędowska, A. Wasilewska, Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz, wyd. 2, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022, s.9).

Z powyższego wynika, że ustawodawca celowo i wyraźnie oderwał stosowanie ustawy o zatrudnieniu socjalnym od kryterium ubóstwa a praktykę stosowania przez ośrodki pomocy społecznej kryterium dochodowego do osób kierowanych do Centrów integracji społecznej ocenił jako niepożądaną i sprzeczną z celem ustawy.

Niezależnie od argumentów z wykładni historycznej i celowościowej, trzeba też podkreślić, że żaden przepis ustawy o zatrudnieniu socjalnym nie odsyła do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej ustawa o pomocy społecznej), ani też ustawa o pomocy społecznej nie zawiera żadnych dalszych



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

wymogów względem osób kierowanych do Centrów integracji społecznej przez ośrodki pomocy społecznej.

Zasady kierowania do Centrum integracji społecznej reguluje samodzielnie art. 12 i 13 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Zgodnie z tymi przepisami, do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej kieruje m.in. ośrodek pomocy społecznej. Niezależnie od tego, każde skierowanie podlega zaopiniowaniu przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej, natomiast przyjęcie do Centrum integracji społecznej następuje po podpisaniu z osobą kierowaną indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej. Norma zawarta w art. 12 ust. 1 ustawy wyraźnie stanowi, że kierowane mogą być osoby o których mowa w art. 1 tej ustawy, a więc wszystkie, do których ustawę się stosuje.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że obie omawiane ustawy mają niezależny, samodzielny charakter a każda z nich odrębnie reguluje katalog podmiotów, do których ustawa znajduje zastosowanie. Nie bez znaczenia jest również fakt, że kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, dotyczy prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej nie należy w mojej ocenie w ogóle kwalifikować jako świadczenia z pomocy społecznej, ponieważ nie przewiduje go katalog tych świadczeń uregulowany w art. 36 ustawy o pomocy społecznej, a już z całą pewnością nie byłoby to świadczenie pieniężne o których mowa w pkt 1 tego przepisu (tak też T. Kuczyński, Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXXIII, 2023, s. 195).

O odrębności omawianych instytucji świadczy również to, że zgodnie z art. 106 § 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, natomiast skierowanie osoby na zajęcia w Centrum integracji społecznej nie stanowi decyzji administracyjnej, choć co do charakteru prawnego tego skierowania nie ma w nauce prawa pełnej zgody (por. P. Zaborniak, Nabycie i utrata prawa do zatrudnienia socjalnego, „Służba Pracownicza” 2008, nr 10, s. 27–30; T. Kuczyński, Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXXIII, 2023, s. 195-197).

Argumenty z wykładni językowej i systemowej również zatem sprzeciwiają się stosowaniu kryterium dochodowego z ustawy o pomocy społecznej do osób kierowanych do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że sytuacja materialna osoby kierowanej do Centrum integracji społecznej nie jest całkowicie irrelevantna, ponieważ konieczne jest spełnienie przesłanki z art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, tj. niemożności zaspokojenia własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych. Przesłanka ta ma jednak charakter uznaniowy i powinna być oceniana *ad casum*, tj. z uwzględnieniem całokształtu okoliczności danego przypadku. Za niedopuszczalne należy uznać domniemanie, że osoba, która przekracza kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, automatycznie ma możliwość zaspokojenia własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych. W uzasadnieniu wskazanego wyżej projektu ustawy wyraźnie zaznaczono, że „osoby, których sytuacja życiowa faktycznie powoduje wykluczenie społeczne i zawodowe, a dochód nieznacznie przekracza kryteria dochodowe (np. ze względu na to, że prowadzą wspólne gospodarstwo domowe z rodzicami), będą mogły zostać skierowane do CIS.”

W świetle powyższych rozważań należy przyjąć, że uzależnianie skierowania do Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, nie tylko nie znajduje podstawy prawnej, ale wręcz jest sprzeczne z *ratio legis* obowiązującej ustawy i stanowi kontynuację lub powrót do praktyki, którą ustawodawca uznał za wadliwą i świadomie wyeliminował nowelizacją ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 2022 roku.

Co za tym idzie brak jest uwag *de lege ferenda* do analizowanego zagadnienia, ponieważ przepisy prawa nie uzależniają skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej.

Należy natomiast stanowczo zarekomendować ośrodkom pomocy społecznej, by nie uzależniały skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, bowiem praktyka taka jest sprzeczna z ustawą. Ustalenie przesłanki niemożności zaspokojenia własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych powinno być oceniane *ad casum* i nie może być automatycznie utożsamiane ze spełnieniem kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej.

IV. Wnioski z ekspertyzy

1. Osoba kierowana przez ośrodek pomocy społecznej do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej nie musi spełniać kryterium



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

2. Uzależnienie skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej nie znajduje podstawy prawnej, jest sprzeczne z *ratio legis* obowiązującej ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym i stanowi kontynuację lub powrót do praktyki, którą ustawodawca uznał za wadliwą i świadomie ją wyeliminował nowelizacją ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 13 stycznia 2022 roku.
3. Brak jest uwag *de lege ferenda*, ponieważ przepisy prawa nie uzależniają skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
4. Należy stanowczo rekomendować ośrodkom pomocy społecznej, by nie uzależniały skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, bowiem praktyka taka jest sprzeczna z ustawą. Ustalenie przesłanki niemożności zaspokojenia własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych, o której mowa w art. 1 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, powinno być oceniane *ad casum* i nie może być automatycznie utożsamiane ze spełnieniem kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

radca prawny Damian Ruhm

Przygotowując przedmiotową opinię prawną przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach i dokumentach otrzymanych od podmiotu zlecającego. Nie badano ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego. Niniejsza opinia prawna została sporządzona na zlecenie wskazanego na wstępie podmiotu, jednak prezentuje niezależną oraz subiektywną ocenę autora, dotyczącą prawnych zagadnień przedmiotu analizy. W szczególności prezentowana ocena prawna nie daje gwarancji wyniku danej sprawy w przypadku jej rozpoznawania przez sąd.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE