

STANOWISKO nr 1
Rady Zatrudnienia Socjalnego
przy Ministrze Rodziny Pracy i Polityki Społecznej
z dnia 09.03.2017 r.

w sprawie uwag do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym

Rada Zatrudnienia Socjalnego, wsłuchując się w głosy i opinie środowisk podmiotów zatrudnienia socjalnego, zgłasza następujące uwagi do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym:

1. Brak jest ustawowego umocowania regulaminów (zasad) uczestnictwa w centrach integracji społecznej.

Pojawiają się wyroki sądów kwestionujące prawną zasadność przyjmowania przez centra integracji społecznej regulaminów uczestnictwa. (Są też wyroki przeciwne – uznające zasadność przyjmowania regulaminów, a odnoszące się do konkretnych zapisów regulaminowych). Sądów nie przekonuje fakt, iż uczestnicy podpisują dokument zapoznania się z Indywidualnym Programem Zatrudnienia Socjalnego (i to, że otrzymali go w wersji papierowej), w którym zobowiązują się do przestrzegania regulaminu uczestnictwa. Brak ustawowego umocowania regulaminów uczestnictwa w centrach integracji społecznej powoduje to, że uczestnicy kwestionują przed sądami działania, jakie centra podejmują wobec nich z tytułu nieprzestrzegania regulaminu, a więc zasad, na jakich opiera się uczestnictwo w programie centrum.

(Wyrok Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 lutego 2017, sygnatura akt II SA/Sz 1097/16.)

2. Brak jest określenia minimalnych standardów (zasad i warunków) uczestnictwa w centrum.

Uczestnikami centrów są w wielu wypadkach osoby, które mają problemy alkoholowe, narkotykowe, i w ogóle problemy z przestrzeganiem norm społecznych. Pracy integracyjnej, w tym także dyscyplinowaniu uczestników, służy regulamin uczestnictwa, nieodłącznie związany z IPZS. Dochodzi jednak do sytuacji, że nawet te sądy które uznają prawo do ustanawiania regulaminów, kwestionują ich poszczególne zapisy, np. uznając je zbyt rygorystyczne lub zbyt ogólne. Jeden ze sporów sądowych dotyczył ostatnio tego, kiedy można uznać, że dana osoba kwalifikuje się do usunięcia z CIS, gdy nadużywała alkoholu. Sąd analizował kwestię, jak często i w jakim okresie czasu miałoby to następować, aby uznać takie postępowanie za uporczywe. Nie uznał, że dwukrotnie udowodniony fakt nietrzeźwości jest wystarczającym powodem. Powstaje więc pytanie, do jakiego stopnia można i należy określić zasady (standardy) uczestnictwa i do jakiego stopnia można w nie ingerować z zewnątrz, kwestionując je np. w postępowaniu sądowym. Aby reintegracja była skuteczniejsza, powinno się przyjąć zasady (standardy) uczestnictwa. Brak ścisłych określonych prawem zasad, a także brak wyłącznej delegacji do rozstrzygania tych kwestii przez CIS, powoduje, że można obecnie nadużyć alkoholu, np. raz na kilka miesięcy, nie uznawać za uporczywe łamanie norm i w efekcie nie dawać podstawy do usunięcia uczestnika, dając tym samym bardzo zły przykład innym uczestnikom.

3. Brak jest wystarczającego umocowania prawnego kierownika centrum integracji społecznej w kwestiach zasad i warunków uczestnictwa w centrum.

Problemy związane z łamaniem zasad regulaminowych centrów należą do najpoważniejszych w działalności tych centrów, jednak wydaje się, iż zbyt słabo określona w tym względzie została rola kierownika centrum. Skoro niektóre sądy kwestionują możliwość ustanawiania regulaminów, a inne poszczególne jego zapisy, to rola kierownika, a więc tego, który odpowiada za kierowanie centrum oraz za realizowanie programu reintegracji zawodowej i społecznej, jest bardzo ograniczona. Aby reintegracja była skuteczna, rola kierownika CIS powinna być zdecydowanie wzmocniona.

4. **Zbyt ograniczony jest katalog przypadków zaprzestania realizacji programu, zawartych w art. 13 ust. 4 ustawy.**

Wiele centrów postuluje jego rozszerzenia, m.in. o niezdolność do realizacji programu, także przypadku śmierci, a także zdefiniowania tego, co oznacza „uporczywe naruszenie przez uczestnika postanowień programu, uniemożliwiającego jego dalszą realizację” (kwestia ta podnoszona była także w punkcie 1-3). Ograniczony katalog jest podstawą dla uczestników, by m.in. występować do sądów o przywrócenie do centrum.

5. **Brak możliwości urlopowania uczestnika w dłuższym okresie czasu w sytuacjach losowych, chorobowych i in.**

6. **Brak jest stałych i stabilnych źródeł finansowania centrów integracji społecznej.**

Ustawa, nie dając rozwiązania systemowego w kwestii finansowania, pozbawia centra skuteczności i możliwości stałego i systemowego rozwiązywania problemów, do rozwiązywania których zostały powołane. A przecież problem zagrożenia wykluczeniem społecznym nie zniknie i centra powinny być stałym narzędziem reintegracji społecznej. Niezbędne do tego jest jednak choćby niewielkie, ale stałe dofinansowanie. Niektóre z centrów po zakończeniu programów unijnych tak rozpaczliwie zmuszone są do szukania źródeł finansowania, że tracą wiarygodność i niekoniecznie są w stanie pozytywnie prowadzić reintegrację. Pozyskiwanie środków unijnych oraz dochodów własnych powinno być traktowane jako źródło dodatkowe. Niektóre centra powoływane są ad hoc w związku z możliwością pozyskania środków unijnych i kończą swoją działalność po zakończeniu programu unijnego, nie mając innych źródeł finansowania. Takie zakończenie działalności odbywa się z dużą szkodą społeczną, traci się bowiem wypracowane przez kilka lat doświadczenie osób i instytucji. Wiele gmin chciałoby wesprzeć centra także z gminnego funduszu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jednak, opierając się na stanowisku PARPA, zmuszone są ograniczać dofinansowanie jedynie do osób z problemem alkoholowym, które poddały się terapii, bo w takiej interpretacji nie ma nawet mowy o wsparciu profilaktyki. Wskazane są w tym względzie uzgodnienia międzyresortowe, ale przede wszystkim kroki dotyczące systemowego finansowania centrów.

7. **Brak jest wystarczającego powiązania ustawy o zatrudnieniu socjalnym z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie możliwości wspierania bezrobotnych.**

Choć praktyka współpracy urzędów z centrami bywa zwykle dobra, to jednak nie zawsze opiera się na przepisach prawa, ale wypracowanej dobrej współpracy. Ale nawet i ta pozytywna współpraca posiada swoje ograniczenia. Podstawowym jest ten, że za skierowaniem do CIS nie idą m.in. żadne konsekwencje dla bezrobotnego. W tym względzie obecny system jest przeciw reintegracji. Kontrakt socjalny jest niewystarczającym narzędziem.

8. **Nieuregulowana jest kwestia, czy centra powinny wydawać decyzje administracyjne.**

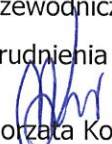
Niektóre podmioty (w tym sądy) uznają, że centra powinny wydawać decyzje administracyjne, skoro od decyzji kierownika centrum przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego (art. 13, ust. 4a, 4b). Zdecydowana większość centrów nie wydaje jednak decyzji. Kwestia powinna być jednoznacznie wyjaśniona.

9. **Istnieje potrzeba jasnego rozróżnienia zatrudnienia socjalnego w stosunku do zatrudnienia kodeksowego (stosunku pracy).**

Pojawiają się wyroki sądów (sąd rejonowy w Kłodzku), że zatrudnienie socjalne posiada wszelkie znamiona stosunku pracy, skoro uczestnik w sposób niedostateczny brał udział w zajęciach reintegracji społecznej (z własnej woli prawie w nich nie uczestniczył), de facto zatem nie jest to zatrudnienie socjalne, ale kodeksowe ze stosunku pracy. W konsekwencji sąd nakazał zwrot pieniędzy z funduszu pracy i zatrudnienie uczestnika na umowę o pracę ze wszystkimi konsekwencjami (w tym wypłatą wynagrodzenia na cały okres pobytu w CIS). Ten groźny precedens powoduje, że każdy uczestnik, choćby na koniec zatrudnienia socjalnego, może wystąpić do sądu i kwestionować dowolne elementy programu reintegracji,

a w efekcie zatrudnienie socjalne. Spowoduje, że można żądać wstecznie zamiany zatrudnienia na kodeksowy stosunek pracy. Przy takim ryzyku działalność centrów (przypomnijmy, że bez żadnego systemowego dofinansowania) zostanie sparaliżowana. (Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku Wydział IV Pracy z dnia 22 grudnia 2016 r. sygn. akt: IV P 123/16)

10. **Brakuje ustawowej delegacji dla wojewodów do kontroli centrówi klubów integracji społecznej.**
Wojewoda dokonuje wpisu centrum (prowadzi rejestr centrów), przyznaje status, odbiera roczne sprawozdania itd., nie ma jednak żadnego umocowania prawnego do kontroli centrów. Wielu wojewodów brakiem tym tłumaczy powstrzymywanie się przed jakąkolwiek kontrolą centrów, choćby nawet się pojawiły wyraźne przesłanki do przeprowadzenia takiej kontroli. Dochodzi zatem do sytuacji, że wojewoda nie może odmówić zarejestrowania centrum (ani go wyrejestrować), jeśli wniosek jest poprawny.
11. **Brakuje ustawowej możliwości zatrudnienia wspieranego na część etatu.**
Niektóre centra zgłaszają taką potrzebę. Chodzi zwłaszcza o osoby mające daleki dojazd lub trudne sytuacje życiowe.
12. **Brakuje ustawowego zagwarantowania ubezpieczenia uczestników CIS, przyjętych na okres próbny, nieposiadających innego tytułu do ubezpieczenia.**
Centra różnie sobie z tym radzą, jednak nastęcza to określone konsekwencje (np. zwiększonych dochodów jako zasiłkobiorców z pomocy społecznej).
13. **Brakuje określenia standardów funkcjonowania centrów.**
14. **Zatrudnienie socjalne, a III profil.**

Przewodnicząca
Rady Zatrudnienia Socjalnego

Małgorzata Kowalska