



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP-A-140-100(5)/10

Warszawa, 29 września 2010 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3292).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

## **Stanowisko Rządu**

### **wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3292)**

Rząd pozytywnie ocenia przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3292), zawierający propozycje zmian legislacyjnych zmierzających do zapewnienia stabilności finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych („PFRON”), racjonalizacji wydatków, a także mających na celu uporządkowanie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”. Należy podkreślić, że część proponowanych zmian o charakterze porządkującym system jest zgodna z kierunkami prac legislacyjnych prowadzonymi w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Istotą zmian zaproponowanych w projekcie ustawy jest przeciwdziałanie narastającym trudnościom związanym z finansowaniem przez PFRON ustawowych zadań. Trudności te spowodowane są z jednej strony systematycznie rosnącym z miesiąca na miesiąc poziomem wydatków obligatoryjnych (związanych z dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych), z drugiej strony ze zmniejszającymi się przychodami tego Funduszu. Brak zmian w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowi realne zagrożenie zarówno dla wydolności tego systemu jak i możliwościami finansowania wielu istotnych społecznie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, realizowanych przez samorządy i organizacje pozarządowe, także w ramach programów Rady Nadzorczej PFRON.

W projekcie ustawy na uznanie zasługują następujące propozycje zmian:

- ustalenie stałej podstawy obliczania wysokości dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2009 r. (art. 1 pkt 1 projektu ustawy);
- przyjęcie zasady stopniowego zmniejszania maksymalnej wysokości miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników zaliczonych do lekkiego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności oraz ustalenie docelowego poziomu tych dofinansowań począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. (art. 1 pkt 11 oraz art. 10 projektu ustawy);
- dokonanie zmian w systemie ulg we wpłatach na PFRON z jednoczesnym zachowaniem zasady ochrony osób niepełnosprawnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (art. 1 pkt 8 projektu ustawy);

- odstąpienie od zwolnienia zakładów pracy chronionej (zpch) od zwolnień z podatków i opłat lokalnych (art. 1 pkt 18 projektu ustawy);

Dzięki tym zmianom zostaną zrationalizowane i ograniczone wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych oraz zrekompensowanie gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnień podatkowych dla zpch. Wzrosną także dochody PFRON. Zmiany te przyczynią się zatem do uzyskania środków niezbędnych dla zapewnienia właściwego poziom finansowania wszystkich ustawowych zadań.

Zważywszy na intencje projektodawców wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Ważnym aspektem przemawiającym za słusnością nowelizacji jest to, że wzrastające zaangażowanie PFRON w dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zmniejsza jednocześnie możliwości finansowania innych zadań ustawowych, ważnych z punktu widzenia osób niepełnosprawnych”, Rząd uznaje za celowe skrócenie *vacatio legis*, w odniesieniu do przepisów wyłączających od dofinansowań wynagrodzeń pracowników zaliczonych do lekkiego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności posiadających ustalone prawo do emerytury, z proponowanych 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy do 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Z tego samego powodu Rząd proponuje przyspieszenie wejścia w życie zmian obniżających wysokość miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o 6 miesięcy.

Jednocześnie Rząd wskazuje na konieczność zachowania odpowiednio długiego *vacatio legis* w stosunku do proponowanych zmian w ustawach podatkowych (art. 2–5 projektu ustawy).

W odniesieniu do zmiany zaproponowanej w art. 1 pkt 21 projektu ustawy należy stwierdzić, że intencją Rządu zawartą w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), było pozbawienie funduszu celowego osobowości prawnej.

Należy również zauważyć, iż w aktualnym stanie prawnym PFRON zwolniony jest od podatku dochodowego – art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.). Po dokonaniu proponowanej zmiany przepisu art. 45 ust. 1 ustawy stanowiącej, że „Fundusz będzie państwową osobą prawną (...)”, nie będzie on korzystał z ww. zwolnienia podatkowego, ponieważ nie będzie miał już statusu państwowego funduszu celowego (zgodnie z art. 1 pkt 21 projektowanej ustawy).

Projekt ustawy nie zawiera również delegacji dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzenia określającego m.in. statut PFRON jako osoby prawnej, a także przepisów dotyczących prowadzenia przez PFRON samodzielnej gospodarki finansowej oraz pokrywania z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatków na finansowanie zadań określonych w ustawie.

Pomimo tak istotnej zmiany formy prawnej działania (zmiana statusu z państwowego funduszu celowego na państwową osobę prawną) projekt ustawy nie zawiera również

przepisów dostosowujących takich jak np. powołanie organów nowego podmiotu, wyposażenie go w majątek czy przejęcie pracowników.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz cele, jakie przyświecały wdrożeniu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Rząd nie może pozytywnie odnieść się do propozycji zmiany przepisu art. 45 ustawy, zgodnie z którą PFRON z dniem 1 stycznia 2011 r. stanie się państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146).

W odniesieniu do pozostałych zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań, w ocenie Rządu niektóre z nich wymagają korekty bądź doprecyzowania.

Z definicji „pracownika” zawartej w art. 1 pkt 1 lit. b projektu ustawy należy wykreślić przywołanie art. 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.). Tylko przepis art. 2 kodeksu pracy wymienia podstawy nawiązania stosunku pracy, natomiast art. 5 kodeksu pracy ustala jedynie pierwszeństwo stosowania przed przepisami kodeksu pracy przepisów pragmatyk służbowych, jeżeli takie obowiązują.

W odniesieniu do art. 1 pkt 2 projektu ustawy dotyczącego nowo dodanego art. 2a ust. 3, nakładającego na pracodawcę obowiązek wliczenia osoby niepełnosprawnej do wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie później niż w terminie 30 dni po dniu przedstawienia pracodawcy dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność, należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia przepisu przejściowego, który umożliwiłby pracodawcy zaliczenie osoby niepełnosprawnej do wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych także w sytuacji, gdy dokument potwierdzający niepełnosprawność zostanie przedstawiony pracodawcy np. 2 miesiące przed dniem wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy, a pracodawca do tego czasu nie wliczy osoby niepełnosprawnej do wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Ponadto zaproponowany w projekcie nowy art. 2a ust. 2 ustawy nie rozstrzyga ostatecznie kwestii wliczania osoby niepełnosprawnej do wskaźnika zatrudnienia w okresie pomiędzy wydaniem dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność, a przedstawieniem go pracodawcy przez pracownika. Dlatego w projekcie ustawy należy wskazać jednoznacznie, że w przypadku kolejnego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność pracownik jest wliczany do wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych od dnia złożenia wniosku o wydanie kolejnego orzeczenia, jeżeli nastąpiło to nie później niż w dniu następującym po wygaśnięciu poprzedniego orzeczenia.

Propozycja zawarta w art. 1 pkt 6 projektu ustawy dotycząca określenia terminu od którego osoba niepełnosprawna nabywa uprawnienia pracownicze, określone w rozdziale 4 ustawy, stoi w sprzeczności z obecnie obowiązującym art. 19 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym prawo do pierwszego urlopu dodatkowego osoba nabywa po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Mając na uwadze powyższe, wskazane byłoby wykreślenie zdania drugiego z art. 19 ust. 1 ustawy.

Wątpliwości wzbudzają propozycje zawarte w art. 1 pkt 17 projektu ustawy, odnośnie do stosowania takich samych zasad przy przejściu zpch i zakładów aktywności zawodowej (zaz) na innego pracodawcę.

Zakłady aktywności zawodowej są wyodrębnionymi organizacyjnie i finansowo jednostkami dla których organizator uzyskuje status zakładu aktywności zawodowej. Utworzenie zaz wiąże się z przede wszystkim z zawarciem przez organizatora umowy cywilnoprawnej z marszałkiem województwa dotyczącej dofinansowania kosztów utworzenia i działania zaz. Umowa ta w sposób bardzo szczegółowy określa prawa i obowiązki organizatorów zaz. Dlatego też nie jest uzasadnione wprowadzenie regulacji, która wyłączałaby marszałka województwa z procesu przejmowania zakładów aktywności zawodowej przez nowego organizatora.

Dodane w projekcie ustępy 2b<sup>1</sup> i 2b<sup>2</sup> do art. 30 ustawy mogą odnosić się jedynie do zpch nie zaś do zaz, między innymi ze względu na to iż:

- 12 miesięczny obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej przed uzyskaniem statusu dotyczy wyłącznie zpch;
- osiąganie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy przez okres 6 miesięcy dotyczy wyłącznie zpch;
- art. 29 ust. 1 ustawy w sposób precyzyjny definiuje kto może być organizatorem zaz (gmina, powiat, fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych). W katalogu tym nie zostali umieszczeni pracodawcy prowadzący zakłady pracy chronionej. Dlatego też nie ma możliwości aby np. prowadzący zpch przejmował zaz;
- w zaz środki pochodzące z podatków, opłat i zwolnień przekazywane są na zakładowy fundusz aktywności natomiast w przypadku zpch środki te przekazywane są na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Dlatego też sformowanie „fundusz rehabilitacji” dotyczy zapewne zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie zaś zakładowego funduszu aktywności zawodowej.

W związku z powyższym przepisy te powinny być skierowane wyłącznie do pracodawców prowadzących zpch.

Doprecyzowania wymagają także przepisy zaproponowane w art. 1 pkt 17 lit. b projektu ustawy, dotyczące wstąpienia z mocy prawa przez pracodawcę przejmującego zpch w uprawnienia tego pracodawcy wynikające z decyzji o przyznaniu statusu zpch. Pojawi się wówczas zagrożenie, że w obrocie prawnym będą funkcjonować dwa rodzaje podmiotów posiadających uprawnienia zpch, z których jeden będzie musiał dla uzyskania specjalnych uprawnień ubiegać się o wydanie przez wojewodę decyzji o przyznaniu statusu zpch, a drugi nie. Podkreślenia wymaga fakt, że projektodawcy w projekcie ustawy nie uregulowali w żaden sposób kwestii przejęcia niewykorzystanych środków zakładowego funduszu

rehabilitacji osób niepełnosprawnych w przypadku przejścia części zakładu pracy, będącego zpch.

Ponadto w celu wyeliminowania niejasności interpretacyjnych wskazane byłoby preredagowanie projektowanego przepisu art. 1 pkt 17 projektu ustawy w taki sposób, aby wynikało z niego, iż przejściu zakładu pracy lub jego części musi towarzyszyć przejście pracowników (art. 23<sup>1</sup> kodeksu pracy).

W odniesieniu do art. 1 pkt 19 projektu ustawy w zakresie zmian w art. 33 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych za uzasadnione uznać należy uzupełnienie delegacji z art. 33 ust. 11 ustawy o kwestie związane ze wskazaniem właściwych organów zobowiązanych do wydawania zaświadczeń o uzyskanej przez zakłady pracy chronionej pomocy oraz wskazanie trybu ich wydawania.

W odniesieniu do art. 1 pkt 23 lit. b projektu ustawy dotyczącego możliwości umorzenia w całości lub w części, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności należnych wpłat dokonywanych przez pracodawców na PFRON należy zauważyć, iż przedmiotowa pomoc, w stosunku do podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, może stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe, wskazane byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu zobowiązującego podmiot udzielający pomocy publicznej do określenia każdorazowo warunków udzielenia przedmiotowej pomocy w treści umowy zawieranej z beneficjentem (w przypadku rozłożenia na raty lub odroczenia terminu zapłaty należności). W odniesieniu do wydawanej decyzji w przypadku umorzenia niezbędne jest określenie w ustawie dopuszczalnych przeznaczeń pomocy i warunków jej dopuszczalności lub wskazanie, że pomoc ta jest pomocą de minimis. Jednocześnie w projekcie ustawy należy zastrzec, że w przypadku gdy beneficjentem przedmiotowej pomocy będzie podmiot zagrożony (tj. znajdujący się w trudnej sytuacji w rozumieniu Komunikatu Komisji – Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw; Dz. Urz. UE C z 01.10.2004), pomoc ta będzie udzielona jako pomoc na restrukturyzację, o której mowa w powołanych wytycznych.

Reasumując, Rząd pozytywnie ocenia zaproponowane w projekcie ustawy zmiany do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, zmierzające do zapewnienia stabilności finansowania zadań wynikających z ustawy i porządkujących system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, negatywnie odnosi się do propozycji zmiany formy, w jakiej miałyby funkcjonować PFRON z dniem 1 stycznia 2011 r. a także rekomenduje rozważenie modyfikacji niektórych zaprojektowanych przepisów.