

21.07.2010

## **UZASADNIENIE**

### **Część ogólna**

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnoprawnych spowodowana jest koniecznością podjęcia natychmiastowych działań, które zapobiegną utracie płynności finansowej od 2011 r.

W nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnoprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.) proponuje się wprowadzenie przepisów, które mają zapewnić uwzględnienie wyzwań związanych z aktualną sytuacją gospodarczą, stabilizacją finansową systemu pomocy osobom niepełnosprawnym, spójnością materii ustawowej w tym zakresie a także z obowiązkiem dostosowania krajowych regulacji prawnych do zaleceń Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Równocześnie należy wprowadzić zmiany niezbędne na pojawiające się trudności w stosowaniu niektórych przepisów ustawy. Zasadne jest doprecyzowanie przepisów w zakresie możliwych trudności interpretacyjnych.

Analiza wykonania planu finansowego za I półrocze roku 2010 potwierdziła zarysowane, uwidocznione od początku 2009 r. długookresowe tendencje w zakresie zmian w strukturze i wielkości wydatków oraz przychodów Funduszu. Stały wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy (Tabela 1) skutkuje z jednej strony rosnącym z miesiąca na miesiąc poziomem wydatkowania środków z art. 26a i art. 25a, z drugiej strony powoduje zmniejszenie przychodów z tytułu wpłat obowiązkowych (Tabela 2). W efekcie coraz większą część przychodów PFRON stanowią wydatki sztywne, co skutkuje stałym zmniejszeniem poziomu finansowania zadań fakultatywnych (Tabela 3). Skompensowanie malejących przychodów z tytułu wpłat obowiązkowych innym źródłem (dotacja budżetowa) wydaje się mało prawdopodobne. W kontekście wstępnie prognozowanych poziomów przychodów i wydatków na rok 2011 konieczne jest dokonanie gruntownych zmian w systemie finansowania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Zaniechanie takich działań skutkować będzie brakiem możliwości realizacji w przyszłym roku budżetowym nawet zadań obligatoryjnych. Należy szacować, że zrównoważenie budżetu PFRON w 2011 r. przy jednoczesnym zapewnieniu finansowania istotnych społecznie zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, realizowanych przez samorządy i organizacje pozarządowe (gdzie nastąpiło ograniczenie poziomu finansowania w stosunku do 2008 r. o około 40%) oraz wspieranie zakładów pracy chronionej ponoszących szczególnie duże dodatkowe koszty z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych w ramach art. 32 ustawy o rehabilitacji (przede wszystkim spółdzielnie inwalidów), wymaga zwiększenia przychodów o około 580 mln zł i ograniczenia wydatków z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń do kwoty 2.500 mln zł. Efekt ten można osiągnąć poprzez wprowadzenie proponowanych nowelą zmian.

Do tego rodzaju rozwiązań zaliczyć należy m.in. uregulowania dotyczące określenia wysokości pomocy w formie dofinansowań do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych poprzez ustalenie wskaźników oraz regulację dotyczącą ulg we wpłatach na PFRON. Ponadto część nowelizacji zawiera rozwiązania organizacyjne, zmierzające do utrzymania stabilnego i silnego systemu zarządzania finansami publicznymi. Z tych względów istnieje konieczność weryfikacji podstaw instytucjonalnych oraz efektywności zarządzania finansami PFRON. Nowelizacja w tym obszarze zmierza do racjonalizacji i przejrzystości finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe celem proponowanej regulacji jest:

- 1) zapewnienie środków publicznych na realizację zadań przewidzianych w ustawie o rehabilitacji na poziomie realnego zapotrzebowania z uwzględnieniem wszystkich obszarów wsparcia osób niepełnosprawnych,
- 2) utrzymanie osobowości prawnej PFRON po 1 stycznia 2012 r.
- 3) wprowadzenie rozwiązań, które mają na celu doregulowanie kwestii mogących budzić wątpliwości interpretacyjne.

## **Część szczegółowa**

W art. 1 pkt 1 nowelizacji proponuje się zmianę definicji minimalnego wynagrodzenia oraz wprowadzenie definicji „pracowników” na potrzeby ustalania wskaźnika zatrudnienia niezbędnego przy określaniu wysokości wpłat obowiązkowych i dofinansowań.

Zmiana w zakresie minimalnego wynagrodzenia jest zmianą mającą na celu precyzyjne zdefiniowanie poziomu, od którego naliczany jest poziom wsparcia. Równocześnie kwota będąca podstawą wyliczenia dofinansowania ma pośredni wpływ na jego wysokość, która jest uzależniona od realnych kosztów płacy (stanowi 75% tych kosztów).

W 2009 r. pojawiły się wątpliwości interpretacyjne dotyczące statusu pracownika w grupie zawodowej sędziów, prokuratorów i aplikantów. Zmiana interpretacji, która miała miejsce w 2009 r., polegająca na ustaleniu, że sędziowie i prokuratorzy nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy i nie wlicza się ich do stanu zatrudnienia, wywołała dla finansów PFRON dotkliwe skutki. Sądy i Prokuratury zaczęły składać korekty deklaracji we wpłatach obowiązkowych, co spowodowało powstanie nadpłat, do zwrotu których zobowiązany był Fundusz. Na skutek zmian interpretacyjnych w omawianym zakresie PFRON wypłacił już prawie 3 mln zł. Wobec braku uzasadnienia dla szczególnego traktowania pracodawców zatrudniających pracowników, do których zastosowanie przed kodeksem pracy znajdują pragmatyki zawodowe sędziów i prokuratorów do definicji pracowników wprowadzono art. 5 Kodeksu pracy odnoszący się do pragmatyk zawodowych. Wprowadzenie tej zmiany skutkować będzie dla budżetu państwa kwotą około 10,5 mln, która zasili PFRON w formie wpłat od pracodawców. Należy bowiem wskazać, że jednostki, w których świadczą pracę wspomniane osoby, do których stosuje się art. 5 Kodeksu pracy, mogą także zatrudniać osoby niepełnosprawne. Jak wynika z dokumentów składanych do PFRON, osoby niepełnosprawne znajdują w tych jednostkach zatrudnienie. Według danych z maja 2010 r. środki wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w prokuraturach, które złożyły deklaracje wpłat, wynosił około 1,6%, a w sądach które złożyły deklaracje wpłat — około 1% (należy jednak wskazać, że niektóre sądy osiągają prawie 5% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych).

W art. 1 pkt 2 proponuje się wprowadzenie do zmienianej ustawy art. 2a normującego ustalenie daty, od której należy zaliczać pracownika do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Prezentowane dotychczas stanowisko MPiPS, zgodnie z którym przy ustalaniu terminu, od którego osoba niepełnosprawna wliczana jest do stanu zatrudnienia tych osób powinien mieć zastosowanie (przez analogię) przepis art. 15 ust. 4 (tj. od dnia następującego po przedstawieniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności) zakwestionowane zostało przez sądy administracyjne (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2008 r. (III SA/Wa 226/08), wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r. (II FSK 1826/07) oraz wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r. (II FSK 286/08)), które orzekły, że takie wskazanie powinno zostać uregulowane ustawowo, a wobec jego braku nie ma przesłanek do stosowania analogii.

W związku z tym należy się odnieść do daty przedstawienia orzeczenia pracodawcy. Jednakże w przypadku kolejnego orzeczenia, należy uwzględnić charakter orzeczeń (konstytutywny z mocą wsteczną), na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2007 r. (P 28/07). Mając na uwadze

konieczność zapewnienia stabilnych warunków udzielania pomocy (także pomocy wynikającej z umów cywilnych) zasadne jest przyjęcie, że w okresie pomiędzy wygaśnięciem dotychczasowego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność w rozumieniu ustawy o rehabilitacji a przedstawieniem pracodawcy kolejnego orzeczenia pracownik mógłby zostać uznany za osobę niepełnosprawną przez cały ten okres lub jego część, o ile wynikałoby to z kolejnego orzeczenia. Zmiana ta zwiększy pewność prawną pracodawców i PFRON oraz ograniczy liczbę sporów sądowych w tym zakresie.

W art. 1 pkt 3 i 4 proponuje się wprowadzić zmiany do art. 12a i 13 ustawy o rehabilitacji w zakresie określenia przesłanek wyłączających możliwość uzyskania pomocy na podstawie tych przepisów.

Obecnie osoba niepełnosprawna nie może uzyskać środków na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej jeżeli kiedykolwiek uzyskała środki publiczne na ten cel. Wyłącza to możliwość uzyskania tej pomocy przez osobę, która kilkanaście lat temu uzyskała pożyczkę na ten cel i spłaciła ją a następnie zaprzestała działalności. Celowe jest zatem umożliwienie uzyskania tej pomocy osobom, które nie uzyskały bezzwrotnej pomocy na ten cel. Zmiany do art. 13 — przewidującego udzielanie osobom niepełnosprawnym prowadzącym działalność gospodarczą lub rolniczą uzyskania dofinansowania do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na kontynuowanie tej działalności — wynikają z konieczności przystosowania brzmienia tego przepisu do zmienionego art. 12a ust 1. Jednocześnie rozwiązanie to nie spowoduje zwiększenia wydatków peronu, ponieważ zadania te są finansowane w ramach środków przekazywanych w drodze algorytmu samorządom województw i powiatów.

W art. 1 pkt 5 proponuje się zmiany w zakresie wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych. Uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie wymiaru czasu pracy są przedmiotem dyskusji. Wprowadzenie regulacji ograniczających czas pracy osób niepełnosprawnych ma za zadanie niwelowanie pewnych ograniczeń wynikających z niepełnosprawności. W opinii projektodawców zasadnym jest wprowadzenie rozwiązań chroniących w tym zakresie osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym z zastrzeżeniem, że w przypadku niższego stopnia niepełnosprawności to lekarz powinien opiniować zasadność ustalenia zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

W art. 1 pkt 6 proponuje się dodanie nowego art. 20c. Dodanie do ustawy o rehabilitacji art. 20c ma na celu uregulowanie kwestii terminu, od jakiego osoby niepełnosprawne będą mogły korzystać z uprawnień pracowniczych określonych w rozdziale czwartym ustawy o rehabilitacji. W obowiązującym stanie prawnym termin ten określony jest jedynie w przypadku korzystania z prawa do skróconego wymiaru czasu pracy. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w których osoby niepełnosprawne nie informują swoich pracodawców o zakresie swoich uprawnień pracowniczych, by po pewnym czasie dochodzić roszczeń z tego tytułu (np. roszczeń z tytułu prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego). Powoduje to powstanie dodatkowych kosztów, które w uzasadniony sposób obciążają pracodawców (np. wypłata ekwiwalentu za urlop) i mogą wpływać negatywnie na ich sytuację ekonomiczną.

Konsekwencją przedmiotowej zmiany jest uchylene ust. 4 w art. 15 ustawy o rehabilitacji, który reguluje sposób nabycia uprawnień do korzystania z prawa do skróconego wymiaru czasu pracy.

Proponowana zmiana w art. 1 pkt 7 polegająca na zobowiązaniu pracodawców zwolnionych z wpłat na PFRON, którzy obecnie mogą przysyłać informacje, o których mowa w art. 21 ust. 2f ustawy o rehabilitacji w formie pisemnej lub elektronicznej, by przysyłali je wyłącznie w formie elektronicznej tak, jak są przysyłane deklaracje wpłat. Rozwiązanie to nie tylko uszczelni system wpłat ale także zapewni zarówno PFRON jak i pracodawcom natychmiastową weryfikację przesyłanych danych. Rozwiązanie to nie będzie skutkowało dodatkowymi wydatkami po stronie PFRON, ponieważ system umożliwiający pracodawcom składanie informacji w formie elektronicznej funkcjonuje już od kilku lat.

W art. 1 pkt 8 proponuje się zmianę brzmienia ust. 1 w art. 22 ustawy o rehabilitacji.

Zmiana cech sprzedawcy wystawiającego informacje o wysokości ulg we wpłatach poprzez ograniczenie kręgu pracodawców wystawiających informacje o wysokości ulg we wpłatach na PFRON może przyczynić się do lepszego ukierunkowania pozapomocowego wsparcia, jakim jest udzielanie ulg. Przy zachowaniu otwarcia uprawnienia do wystawiania ulg na otwarty i chroniony rynek pracy (warunek konieczny w warunkach poakcesyjnych m.in. w opinii UKiE) – można przyznać to uprawnienie pracodawcom zatrudniającym przede wszystkim osoby o szczególnych schorzeniach.

Zmiana ta sprzyja obniżeniu kwoty wystawianych ulg (mniejsza liczba uprawnionych do wystawiania ulg) przy silnie postulowanym przez stronę społeczną nielikwidowaniu ulg będących – obok obecnie niestosowanych preferencji przetargowych dla pracodawców zapewniających zatrudnienie chronione w rozumieniu prawa UE – jedynym instrumentem pośredniego wspierania koniunktury w zakładach zatrudniających osoby niepełnosprawne poprzez uatrakcyjnianie – poza rygorami pomocy publicznej — zakupów dokonywanych w tych zakładach.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zwraca uwagę, iż ze względu na fakt, że składane przez podmioty korzystające z ulg na podstawie art. 22 ustawy o rehabilitacji dokumenty nie zawierają informacji o „sprzedającym”, nie ma możliwości precyzyjnego wyliczenia skutków finansowych przedstawionej zmiany, jednak mając na uwadze to, że obecnie do wystawiania informacji o wysokości ulg jest uprawnionych około, a kwota ulg w obrocie prawnym wynosi 380 000 000 zł to po zmianie, gdy liczba uprawnionych sprzedających spadnie o ponad 90% i należy spodziewać się, że kwota ulg w kolejnych okresach sprawozdawczych także zmniejszy się proporcjonalnie do około 20 mln dając oszczędności do około 360 mln. Nawet przy znacznym wzroście zamówień u uprawnionych sprzedających oszczędności powinny wynieść nie mniej niż 160-200 mln zł.

W art. 1 pkt 9 proponuje się zmianę brzmienia art. 25a ustawy o rehabilitacji.

Zróznicowanie kwoty refundacji dla osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą poprzez zmniejszenie refundacji dla osób o lekkim i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zmniejszy obciążenie budżetu PFRON przy jednoczesnym dostosowaniu poziomu wsparcia do stopnia niepełnosprawności.

Zmiana do ustawy przy założeniu wskaźników wykazanych w projekcie nowelizacji ustawy na rok 2011, to wydatek ok. 76 920 000 zł, co w porównaniu z prognozowaną na ten cel kwotą około 185 mln zł da około 110 mln zł oszczędności.

W art. 1 pkt 10 proponuje się doprecyzowanie zakresu opinii Państwowej Inspekcji Pracy.

Z praktyki stosowania obecnie obowiązującego przepisu wynika, że często pojawia się trudności uzyskania opinii Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie dostosowania stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej. Nowe brzmienie przepisu wyeliminuje tą trudność pozostawiając jednocześnie obligatoryjny warunek uzyskania opinii PIP w zakresie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

Analogiczna zmiana dotyczy art. 1 pkt 14.

W art. 1 pkt 11 – 13 i art. 8 i 9 proponuje się zmiany w zakresie dofinansowań do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

W roku 2009 po wprowadzeniu zmian w sposobie wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne nastąpił dynamiczny wzrost liczby pracowników niepełnosprawnych których wynagrodzenia subsydiowane są ze środków PFRON. Zatrudnienie wzrosło z 191.229 etatów osób niepełnosprawnych w grudniu 2008 r. do 231.969 etatów w grudniu 2009 r. Tendencja wzrostowa utrzymuje się również w roku bieżącym. W pierwszym kwartale 2010 r. w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji przybyło ok. 6 tys. nowych pracowników . Taki wzrost pociąga za sobą również zwiększone wydatki w tym tytule. Przewiduje się, że wydatki PFRON na wypłatę dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 26a ustawy o rehabilitacji mogą wzrosnąć w 2010 r. nawet o ok. 135 mln zł (według szacunków PFRON) w stosunku do wielkości planowanych. Przy utrzymaniu obecnej tendencji wzrostowej zatrudnienia w roku 2011 w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji będzie ponad 249 tys. etatów osób niepełnosprawnych a tym samym zwiększać się będą wydatki w tym tytule.

W ramach zaproponowanych zmian planuje się:

- a) zmiany wysokości kwot dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych;
- b) utrzymanie podwyższonej kwoty dofinansowania w przypadku zatrudniania osób ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi wejście na rynek pracy (art. 26a ust. 2);
- c) zaprzestanie finansowania pracowników z uprawnieniami emerytalnymi posiadających umiarkowany i lekki stopień niepełnosprawności;
- d) doprecyzowania wysokości dofinansowania w przypadku zatrudniania tej samej osoby niepełnosprawnej u więcej niż jednego pracodawcy;
- e) utrzymanie zróżnicowania wysokości pomocy w formie dofinansowania w zależności od typu pracodawcy.

Dla zapewnienia stabilności finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych nowelizacja wprowadza konieczne zmiany we wskaźnikach dofinansowania do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych poprzez zmodyfikowanie wskaźników niezbędnych do ustalenia kwoty bazowej dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych (z uwzględnieniem rodzaju i stopni niepełnosprawności) przy jednoczesnym obniżeniu ogólnej kwoty wypłacanego dofinansowania. Ponadto

nowela przewiduje zaprzestanie finansowania pracowników z uprawnieniami emerytalnymi, posiadających umiarkowany i lekki stopień niepełnosprawności, ze względu na to, iż pracownicy otrzymują już świadczenia emerytalne. Utrzymanie pomocy w zakresie dofinansowań do wynagrodzeń tej grupy pracowników godziłoby w zasady konkurencyjności na rynku zatrudnienia. Ponadto, w systemie wsparcia pracowników funkcjonują instrumenty skierowane bezpośrednio dla osób starszych – rozwiązania przewidziane m.in. w ustawie o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy. System oparty jest na szeregu ulg w kosztach zatrudnienia tych osób oraz instrumentach nakierowanych na rozwój pracowników (szkolenia, przekwalifikowanie, rozwój zawodowy). Równocześnie dla osób starszych skierowane są specjalne instrumenty prozatrudnieniowe w ramach działań Urzędów Pracy. Ponadto dla osób starszych przewidziane są działania osłonowe, które niwelują skutki ewentualnego bezrobocia. W tym zakresie podstawowym instrumentem jest możliwość ubiegania się o przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego dla osób w wieku 50 lat i więcej po upływie 6 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy, z zastrzeżeniem konieczności spełnienia warunków do nabycia tego świadczenia, określonych w odrębnych przepisach oraz możliwość wypłacania dla takich osób zasiłku dla bezrobotnych przez okres 12 miesięcy (podstawowy okres wypłaty to 6 miesięcy).

Ważnym aspektem przemawiającym za słuszością nowelizacji jest to, iż wzrastające zaangażowanie PFRON w dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zmniejsza jednocześnie możliwość finansowania innych zadań ustawowych, ważnych z punktu widzenia potrzeb osób niepełnosprawnych. Obecny poziom alokacji środków dla samorządów jest najniższy od 2004 r. i wynosi w 2010 r. 711 mln zł. Poziom alokacji tych środków przewidziany na następny rok w kwocie 394,6 mln zł. nie jest wystarczający dla pokrycia kosztów finansowania działalności zakładów aktywności zawodowej i warsztatów terapii zajęciowej na poziomie roku obecnego.

Wzrost wypłat środków na dofinansowanie wynagrodzeń spowodował także drastyczne zmniejszenie kwot środków planowanych na wsparcie organizacji pozarządowych i realizację programów celowych kierowanych bezpośrednio do osób niepełnosprawnych.

Zaproponowana zmiana art. 26a ustawy o rehabilitacji to dla Funduszu oszczędność w wysokości 950 mln (bez nowelizacji to zadanie w 2011 r. kosztowałoby około 3.450 mln zł).

W art. 1 pkt 15 proponuje się zmiany w art. 28 ust. 1 pkt 1 lit. a), polegające na zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 40% do 50%, jako jednego z warunków przewidzianych w przepisach ustawy o rehabilitacji uprawniającego do uzyskania statusu zakładu pracy chronionej.

W art. 1 pkt 16 proponuje się zmiany w zakresie funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej. Zmiany mają za zadanie doprecyzowanie zasad funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej. Problematyczne w tym zakresie są obecnie zasady naliczania stanów zatrudnienia - obecne brzmienie art. 29 ustawy o rehabilitacji wskazywałoby na ko wieczność ustalania tych stanów w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, jednak mając na uwadze specyficzne normy czasu pracy dla pracowników ZAZ — ustalanie tych danych w etatach byłoby problematyczne dla adresatów i organów nadzorujących ZAZ. W związku z tym proponuje się wskazanie, że stany te ustala się w osobach; czy zasad funkcjonowania

zakładowego funduszu aktywności – w tym przypadku proponuje się, by zasady te były analogiczne jak w przypadku zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

W art. 1 pkt 18 proponuje się zmiany w zakresie zwolnień podatkowych dla zakładów pracy chronionej.

Przewidziana nowelizacją utrata zwolnień podatkowych przez zakłady pracy chronionej w zakresie podatku od nieruchomości, leśnego, rolnego i od czynności cywilnoprawnych spowoduje m. in. zwiększenie bieżących wpływów gmin w miejsce rekompensat wypłacanych przez PFRON, umożliwi gminom skuteczniejszy nadzór i kontrolę nad rozliczeniem oraz wyegzekwowaniem tych należności. Zmiana ta skutkować będzie oszczędnościami dla PFRON w wysokości 85 mln zł. Należy także mieć na uwadze, że zwolnienia te stanowią ostatni instrument niezwiązany bezpośrednio z osiąganiem określonej struktury zatrudnienia ani zapewnianiem odpowiedniej opieki medycznej lub rehabilitacyjnej. Jednocześnie pomoc ta nie jest przeznaczona wyłącznie na te cele.

Z kolei zmiana w zakresie należności z tytułu zwolnień podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych polegająca na ustaleniu odmiennego sposobu rozliczania przez zakłady pracy chronionej środków uzyskanych z tytułu tych zwolnień, daje w skali roku zwiększenie przychodów PFRON o około 200 mln zł.

Propozycje zmian dotyczących odstąpienia od zwolnień podatkowych i opłat oraz zwiększenia wpłat na PFRON ze środków pochodzących z nieodprowadzonych zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych jest rozwiązaniem racjonalizującym gospodarowanie środkami publicznymi. 90% wpływów z omawianych zwolnień zasila obecnie zakładowy fundusz rehabilitacji. Środki te mogą być wykorzystywane przez zakłady pracy chronionej głównie na cele objęte rygorami pomocy de minimis wyłącznie w wysokości nieprzekraczającej 200 tys. euro w okresie 3 lat kalendarzowych. Ograniczenie to, wynikające z Rozporządzenia Komisji WE 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, str. 5); sprawia, że środki gromadzone na zakładowym funduszu rehabilitacji nie mogą w pełni zostać wydatkowane. Należy zatem ograniczyć możliwość powstawiania niemożliwych do zagospodarowania nadwyżek poprzez odstąpienie od omawianych zwolnień podatkowych oraz skierowanie części środków na realizację zadań istotnych z punktu widzenia potrzeb osób niepełnosprawnych.

Nowelizacja ustawy skutkować będzie w w/w zakresie, poza finansowaniem wszystkich zadań na poziomie realnych potrzeb w obszarze rehabilitacji, także zmniejszeniem kwoty dotacji budżetowej o około 370 mln zł. w odniesieniu do przewidywanych obecnie wydatków w roku przyszłym.

W art. 1 pkt 17 proponuje się dokonanie zmian w zakresie nabywania statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej w przypadkach przekształceń przedsiębiorstw.

Zmiany w tym zakresie mają na celu ułatwienie dokonywania przekształceń zakładów. Obecnie funkcjonujące rozwiązania powodują komplikacje w tym zakresie – przede wszystkim w obszarze przekształceń nie objętych przepisami dotyczącymi spółek handlowych, w szczególności przekazywania zakładów aportem do nowo tworzonych przedsiębiorstw.

W art. 1 pkt 19 proponuje się zmiany dotyczące zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Zmiany mają na celu efektywniejsze i bardziej klarowne uregulowanie zasad funkcjonowania zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zmiany dotyczą rodzaju rachunku bankowego ZFRON - zmiana konieczna dla wyłączenia przetrzymywania ZFRON na, np.: lokatach, co skutkować może sytuacją gdy środki nie są udostępniane osobom niepełnosprawnym, dla których zasadniczo fundusz ten jest tworzony. Wprowadzenia wymagania wydatkowania środków wyłącznie z konta ZFRON, co wpłynie na większą przejrzystość rozliczeń tych środków. Możliwość utworzenia kasy ZFRON - poprzez wskazanie sytuacji, w których tworzenie kasy jako wyjątku od zasady wydatkowania ZFRON z rachunku bankowego jest zasadne. Propozycja ograniczy koszty przelewów bankowych pracodawców w przypadku wypłacania z reguły niskich jednostkowych kwot pomocy indywidualnej dla osób niepełnosprawnych oraz umożliwi korzystanie z tej formy wsparcia przez pracowników nieposiadających rachunków bankowych. Ponadto niezbędne są zmiany redakcyjne związane z planowanym wyłączeniem zwolnienia dla zakładów pracy chronionej w zakresie podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości (zmiana dotyczy uchylecia przepisu nakazującego zakładowi pracy chronionej zasilanie ZFRON częścią tych zwolnień oraz uznawanie tych kwot za przychód ZFRON).

Zmiana w art. 1 pkt 20 ma charakter stricte redakcyjny.

Obecnie samorząd województwa nie udziela pomocy zakładom pracy chronionej na podstawie art. 32 ustawy o rehabilitacji. Organem właściwym w tym zakresie jest PFRON. Zatem należało skreślić przepis art. 35 ust 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji, który nie uwzględniał właściwości w tym zakresie.

Przepisy art. 1 pkt 21 oraz art. 6 nowelizacji zawierają rozwiązania organizacyjne, zmierzające do wyeliminowania dualizmu w zakresie zarządzania i finansowania wprowadzonego ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1241 i Nr 219, poz.1706), w skrócie PwUoFP. Z tych względów istnieje konieczność weryfikacji podstaw instytucjonalnych oraz efektywności zarządzania finansami PFRON poprzez przywrócenie osobowości prawnej.

Według przywołanej ustawy zadania w niej wymienione wykonuje Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (art. 34 ust. 7 ustawy o rehabilitacji), więc nie może nim jednocześnie być minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jak to reguluje art. 45 ust. 3 PwUoFP. W następstwie powyższego powstaje kolejny problem dotyczący konstytucyjności nowelizacji w zakresie dopuszczalności wydawania decyzji administracyjnych w ramach tylko jednej instancji, a takie rozwiązanie przewidują m.in. zapisy art. 25d ust. 2, 26a ust. 12 czy 26c ust. 4b PwUoFP. Stanowi to odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Ponadto kompetencje Biura Obsługi Funduszu i Biura Pełnomocnika określone w PwUoFP wzajemnie się przenikają, co prowadzić może do sporów kompetencyjnych oraz wątpliwości interpretacyjnych odnośnie zakresu działania obydwu jednostek.

Ważnym aspektem zmian prawno-organizacyjnych jest pozbawienie osobowości prawnej państwowego funduszu celowego. Z doświadczeń międzynarodowych wynika, iż państwowe fundusze celowe, ze względu na wysoki poziom aktywów finansowych jakimi dysponują, wymagają często specjalnych zasad zarządzania, zarówno w ujęciu planów strategiczno-finansowych, jak i odpowiedniej podstawy organizacyjnej. Dlatego nie może to być państwowa jednostka budżetowa, która nie posiadając osobowości prawnej jest „zawieszona” w budżecie państwa i jej decyzyjność w zakresie gospodarki finansowej jest ograniczona. Jako nieposiadająca własnych dochodów (te są dochodami budżetu) jednostka budżetowa nie musi starać się o zbilansowanie wydatków z przychodami, przecież w razie zmniejszonych wpływów i zwiększonych wydatków otrzyma środki z budżetu państwa.

Z przedstawionych względów nowelizacja przewiduje w art. 1 pkt 21 przywrócenie Funduszu osobowości prawnej, na skutek czego stanie się on 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 2010 r. Nr 28, poz. 146). Konsekwencją wprowadzenia tej normy prawnej jest wprowadzenie zmian w ustawie – PwUoFP, czego dotyczy art. 6 nowelizacji.

Propozycje zmian do ustawy dyskutowane były z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych oraz przedstawicielami pracodawców a także parlamentarzystami i spotkały się z ich przychylnością. Wyraz temu daje Stanowisko Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – PwUoFP.

Propozycja zmiany w art. 1 pkt 22 stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2009 r. (Dz. U. Nr 71, poz. 617)

W w/w wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 5 ust.1 w/w rozporządzenia (stanowiący o skutkach z tytułu niedochowania terminów określonych w § 3 jest niezgodny z art. 47 ust. 7 ustawy o rehabilitacji, a przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, że wprowadzenie w akcie wykonawczym nieprzewidzianego ustawą terminu składania wniosku o przyznanie przysługującego z mocy ustawy świadczenia stanowi wykroczenie poza materię przekazaną do uregulowania w tym akcie oraz, że zawarcie w rozporządzeniu zawitego terminu materialnoprawnego oznacza ustanowienie nowego warunku, od którego spełnienia uzależnione jest skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy. W związku z powyższym, jak również ze względu na udział środków budżetu państwa w realizacji zadania rekompensaty gminom utraconych dochodów (w 50% zadanie finansowane jest przez PFRON ze środków własnych i w 50% z dotacji celowej z budżetu państwa) niezbędne jest uregulowanie tej kwestii w ustawie. Wprowadzenie tych przepisów mimo wyłączenia zwolnień podatkowych dla ZPCH jest konieczne, ponieważ należy wprowadzić rozwiązania dotyczące dotacji za 2010 r.

Zmiany proponowane w art. 1 pkt 23 mają charakter redakcyjny oraz wprowadzający zasady dokonywania umorzeń należności mających charakter cywilnoprawny.

Zmiana do art. 49 ustawy o rehabilitacji ma charakter redakcyjny. Konieczne jest bowiem wskazanie, że do wpłat na PFRON stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Zwiększa to przejrzystość opłacania i zbierania wpłat.

Zmiany w zakresie wprowadzenia możliwości umarzania należności cywilnoprawnych są odpowiedzią na pojawiające się trudności w zakresie funkcjonowania niektórych instrumentów przewidzianych w ustawie. Brak możliwości umarzania lub rozkładania na raty należności stanowi barierę w korzystaniu, głównie przez osoby niepełnosprawne, z rozwiązań ułatwiających działalność gospodarczą.

W art. 2, 3 i 5 proponuje się zmiany mające charakter porządkowy związane ze zm. w art. 1 pkt 18. W związku z propozycją zmian w zakresie zwolnień podatkowych dla zakładów pracy chronionej niezbędne jest wprowadzenie stosownych zmian w ustawach regulujących te podatki. Zmiana polega na pozostawieniu wyłącznie zakładu aktywności zawodowej jako podmiotu uprawnionego do zwolnień.

Zmiana w art. 4 ma na celu zmianę proporcji przekazywania środków na ZFRON z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zmiana polega na innym ustaleniu proporcji przekazywania środków na Fundusz i ZFRON pochodzących z odpisów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Obecnie funkcjonujące przepisy mogą skutkować powstawaniem niemożliwych do wydatkowania odpisów na ZFRON. W przypadku niedoboru środków w Funduszu wydaje się właściwe dokonanie przedmiotowej zmiany. Należy podkreślić, że nie wpłynie ona znacząco na wysokość środków gromadzonych na rachunkach ZFRON.

W art. 7, 9 – 10 proponuje się zmiany mające charakter przepisu przejściowego. Zaproponowane rozwiązania mają za zadanie służyć ochronie nabytych uprawnień na mocy obecnie obowiązujących przepisów.

W art. 12 proponuje się datę wejścia w życie ustawy. Propozycja ustalenia daty wejścia w życie ustawy na 1 stycznia 2011 r. wynika z konieczności podjęcia szybkich działań zmierzających do ustabilizowania finansów Funduszu na poziomie umożliwiającym realizację wszystkich zadań. W przepisie art. 12 proponuje się jednocześnie, odnośnie do poszczególnych rozwiązań 6-miesięczny okres *vacatio legis*, który umożliwi odpowiednie dostosowanie się wszystkich objętych nowelizacją podmiotów do jej zapisów.