

Raport

z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw

1. Wstęp

Projekt ustawy został poddany pogłębionym konsultacjom społecznym z wykorzystaniem aktywnych form konsultacji, tj. moderowane spotkania otwarte (konferencje konsultacyjne projektu ustawy „Konsultacje +”, warsztaty), bezpośrednie spotkania robocze z zainteresowanymi środowiskami. Umożliwiło to dotarcie do możliwie najszerszego grona interesariuszy, czyli rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci, ich opiekunów, organizacji społecznych działających w tym obszarze. Konsultacje w ramach projektu odbywały się od dnia 15 maja 2017 r. do dnia 23 października 2017 r. Projekt „Konsultacje +” jest realizowany przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w partnerstwie z Caritas Polska. Źródłem finansowania projektu są środki Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Osi II pn. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.16, Usprawnienie procesu stanowienia prawa.

W ramach konsultacji podczas konferencji zgłoszono szereg wniosków i opinii dotyczących proponowanych zmian. Szeroki wachlarz opinii uczestników konferencji uzyskano przede wszystkim na temat funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej.

2. Konsultacje publiczne

W ramach konsultacji publicznych uwagi do projektowanej ustawy zgłosiły organizacje pozarządowe, pracownicy warsztatów terapii zajęciowej, organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne oraz inne podmioty (m.in. zatrudniające osoby niepełnosprawne, rady opiniodawcze, doradcze). Uwagi zostały przekazane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także za pośrednictwem formularza internetowego ze strony: www.zazyciem.mrpips.gov.pl.

3. Uwagi dotyczące zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

3.1. W zakresie warsztatów terapii zajęciowej, zwanych dalej „wtz” uwagi dotyczyły:

- doprecyzowania i zdefiniowania użytych w projektowanej ustawie pojęć: trener pracy, zajęcia klubowe, zatrudnienie wspomagane, inna praca zarobkowa;
- zmiany definicji wtz;
- rozszerzenia katalogu danych osobowych uczestników wtz, przetwarzanych przez wtz;
- pozostawienie dotychczasowej nazwy Rady Programowej działającej w wtz;
- braku wynagrodzenia za pracę w przypadku praktyk zawodowych, pozostawienia jednej formy i doprecyzowanie przepisów w tym zakresie;
- pozostawienia w składzie Zespołu do spraw opracowania i oceny indywidualnego programu rehabilitacji instruktora zawodu i doradcy zawodowego;
- warunkowania możliwości utworzenia wtz w danym powiecie lub zwiększenia liczby uczestników w funkcjonującym wtz od potrzeb lokalnego systemu wsparcia i zapisów w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- doprecyzowania przepisów dotyczących staży aktywizacyjnych i praktyk zawodowych;
- zwrotu środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w przypadku dłuższej nieobecności uczestników (doprecyzowanie przepisów dotyczących nieobecności uczestników);
- zmiany terminu rozpatrywania wniosku w sprawie uczestnictwa osoby niepełnosprawnej w wtz;
- rezygnacji z przepisów dotyczących wydawania przez starostę decyzji administracyjnych;
- rezygnacji z wprowadzania instrumentów dotyczących zatrudnienia wspomaganego do czasu opracowania ustawy o zatrudnieniu wspomaganym;
- ograniczenia w zatrudnieniu w warsztacie osób pełniących funkcje zarządcze;
- doprecyzowania przepisów dotyczących standardów dostępności budynku i pomieszczeń wtz, określenie źródeł finansowania, wydłużenia okresu vacatio legis proponowanych zmian;
- zmiany regulacji dotyczących programu naprawczego;
- zasad finansowania zajęć klubowych (propozycja zwiększenia w ramach algorytmu środków finansowych), zasad uczestnictwa w zajęciach klubowych oraz rezygnacji z zajęć klubowych i jednocześnie zwiększenia finansowania wtz;

- doprecyzowania przepisów dotyczących składania rocznego sprawozdania z działalności rehabilitacyjnej i wykorzystania środków finansowych;
- braku procedury odwoławczej w przypadku negatywnej oceny działalności wtz;
- zrezygnowania z okresu próbnego w wtz;
- propozycji wydłużenia czasu trwania zajęć oraz wprowadzenia dodatkowego wymogu prowadzenia zajęć opiekuńczych;
- powielania się części kompetencji Rady Programowej Warsztatów z kompetencjami obowiązujących Powiatowych Społecznych Rad do Spraw Osób Niepełnosprawnych.
- rezygnacji z obowiązku posiadania wyższego wykształcenia przez osobę kierującą wtz.

Projektodawca zrezygnował z większości przepisów dotyczących działalności warsztatów terapii zajęciowej. Projekt ustawy zawiera regulacje dotyczące zajęć klubowych (projektowane przepisy zostały przerehabilitowane) oraz doprecyzowuje przepisy dotyczące dokonywania przez radę programową kompleksowej oceny. Ponadto dodano przepisy dotyczące:

- utworzenia Rady Społecznej, której zadaniem będzie wspieranie warsztatu w realizacji celu jego działalności,
- zakazu łączenia funkcji zarządczej w jednostce prowadzącej warsztat z zatrudnieniem w warsztacie (z wyjątkiem osoby nim kierującej),
- ustalenia finansowego udziału samorządu powiatowego w kosztach działalności warsztatu, w przypadku uzyskania innych źródeł finansowania,
- uwarunkowania utworzenia warsztatu w danym powiecie oraz zwiększenia liczby jego uczestników od potrzeb lokalnego systemu wsparcia wskazanych w powiatowej strategii dotyczącej rozwiązywania problemów społecznych, komplementarności tego systemu wsparcia oraz liczby osób, których zgłoszenie do uczestnictwa w wtz zostało zatwierdzone,
- zobowiązania podmiotu prowadzący warsztat do prowadzenia listy osób, których zgłoszenie do uczestnictwa w wtz zostało zatwierdzone, a osoby te nie rozpoczęły terapii w warsztacie,
- zasad uczestnictwa w warsztacie po utracie ważności orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

3.2. Uwagi do art. 1 pkt 2 (art. 2a ust. 2 i 3) - wsteczne wliczanie przez pracodawców pracownika do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Pracodawcy i organizacje pracodawców negatywnie zaopiniowały przepis art. 2a ust. 2 i 3, ograniczający możliwość wliczania wstecz przez pracodawców pracownika do stanu

zatrudnienia osób niepełnosprawnych – maksymalnie do 3 miesięcy. Proponują wykreślenie przepisu, gdyż spowoduje on przerwy w zachowaniu wskaźników zatrudnienia.

Przedstawiciele pracodawców prowadzący zakłady aktywności zawodowej proponują przeredagowanie art. 2a tak, aby brzmienie przepisu ułatwiało pracodawcy traktowanie osoby z niepełnosprawnością w okresie zmiany orzeczenia na zasadach poprzedniego (kończącego ważność) orzeczenia.

Ponadto pracodawcy wskazują, że przerwy w orzeczeniach osób niepełnosprawnych w niektórych przypadkach wynikają z opieszałości zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności i proponują, aby w ślad za przedmiotową propozycją poszły zmiany dyscyplinujące odpowiednie podmioty do zakończenia procedury odwoławczej w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy.

Projektodawca zrezygnował ze zmiany proponowanego przepisu.

3.3. Uwagi do art. 1 pkt 11 (art. 22)

3.3.1. Uwagi do lit. a (art. 22 ust. 1) – wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Organizacje pracodawców, oraz pracodawcy, którzy zgłosili uwagi do projektu, negatywnie odnieśli się do zaproponowanej zmiany podwyższenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (z 30 % na 50%), uprawniającego do udzielania ulg we wpłatach na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, podkreślając, że pogorszy to sytuację rynkową pracodawców spełniających kryterium 30%, ale niespełniających kryterium 50% (pozbawiając ich prawa do wystawiania ulg). Wskazywano na ryzyko potencjalnych zwolnień pracowników u pracodawców, którzy nie spełnią powyższego warunku, a także na prawdopodobieństwo bankructw niektórych z nich. Propozycja wykreślenia przepisu.

Ponadto, pracodawcy prowadzący zakłady aktywności zawodowej proponują wykluczenie ich ze stosowania nowego przepisu.

Projektodawca zrezygnował ze zmiany proponowanego przepisu.

3.3.2. Uwagi do lit. b i c (art. 22 ust. 1a i ust. 2a) - informacje o zasadach nabywania i korzystania z obniżenia wpłat

Zdaniem pracodawców, którzy zgłosili uwagi do ustawy, niepotrzebne jest wprowadzanie dodatkowego warunku obniżenia wpłaty przez nabywcę w postaci złożenia sprzedającemu oświadczenia o zamiarze skorzystania z prawa do obniżenia wpłaty. Stanowiąc dodatkowe obciążenie biurokratyczne może on zniechęcać nabywców do zakupu u podmiotów

wystawiających ulgi, co zmniejsza przewagę konkurencyjną wystawców ulg. Proponują wykreślenie przepisu.

Niektórzy wskazują, że przepis regulujący powyższe zagadnienie jest potrzebny ale powinien dotyczyć tego, że informacja o ulgach jest wystawiana tylko dla tego kupującego który złożył oświadczenie (taka konstrukcja ma spowodować, że kupujący może złożyć oświadczenie jednorazowo, a nie do każdej faktury).

Pracodawcy zwracają uwagę na to, że wprowadzone przepisy generują dodatkowe obciążenia biurokratyczne, polegające na: przygotowaniu specjalnej instrukcji do realizowania przepisu, przeszkoleniu pracowników, zwiększeniu kosztów korespondencji pocztowej z nabywcami usług.

Ponadto, według nich, niejasne jest sformułowanie: „udostępnia nabywcy informacje” (np. zachodzi ryzyko, że informacje te nie dotrą do nabywcy, gdyż będą udostępnione np. w siedzibie sprzedającego lub na jego stronie internetowej). Mają wątpliwości czy informacja od nabywcy powinna być przekazywana do każdej faktury i każdorazowo (czy w przypadku długotrwałej współpracy jednorazowo) oraz do sposobu w jaki sprzedający będzie udowadniać kiedy i w jaki sposób poinformował nabywcę o uldze.

Niektórzy pracodawcy wskazują, że trudno będzie spełnić ustawowy warunek, gdyż ostateczny termin na przekazanie nabywcy lub udostępnienie informacji o zasadach udzielania ulg we wpłatach na PFRON, upływa w dniu terminowej zapłaty za zakup przez nabywcę, przy czym zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, za datę uregulowania należności w przypadku płatności dokonywanych za pośrednictwem banku uważa się datę obciążenia rachunku bankowego nabywcy. Sprzedający nie będzie zatem mógł wywiązać się ze swojego obowiązku, bo nie będzie znał terminu końcowego, do którego musi poinformować nabywcę.

Pracodawcy wskazują na trudności z ustaleniem dla każdego nabywcy, czy zachował on 7 dniowy termin na złożenie oświadczenia, przykład:

„Jesteśmy zakładem produkcyjnym i miesięcznie wystawiamy miesięcznie około 400 faktur i gdy teraz wystawiać oświadczenia po każdej sprzedaży i sprawdzać czy nabywca zachował 7-dniowy termin od otrzymania informacji, to w naszym przypadku spowoduje konieczność zatrudnienia osoby do pilnowania wysyłek i terminów, do tego jeszcze koszty drukowania oświadczeń i wysyłek być może za potwierdzeniem. Zmiana w art.22 jest konieczna ponieważ na dzień dzisiejszy wystawiamy miesięcznie ponad 200 INF-U i z tego połowa jest nikomu

niepotrzebna, jednakże propozycja w projekcie wydaje się przysparzać jeszcze więcej biurokracji i problemów.”

Stanowisko projektodawcy:

Dotychczas sprzedający uskarżali się na uciążliwość obowiązku wystawiania ulg we wpłatach na PFRON każdemu kontrahentowi, bez względu na to, czy chciał z tego skorzystać i czy zamierzał w przyszłości korzystać z ulgi.

Proponowane zmiany zmniejszą zarówno obciążenia administracyjne sprzedających, jak i problem otrzymywania przez nabywców niechcianych informacji o kwocie obniżenia. Jednocześnie zwiększają one gwarancje dla nabywców chcących korzystać z ulg, że zostaną odpowiednio poinformowani o możliwości korzystania z ulg i otrzymają informację o kwocie obniżenia.

W nowym trybie wystawiania ulg sprzedający będzie miał obowiązek poinformowania nabywcy o zasadach nabywania i korzystania z obniżenia wpłat na PFRON oraz o możliwości złożenia przez nabywcę oświadczenia o zamiarze korzystania z ulg. Informacja ta będzie przekazana nabywcy wraz z fakturą. Obowiązek ten sprzedający wykona nie później niż w dniu terminowej zapłaty przez nabywcę za zakup mający uprawniać do ulg. Przewiduje to dodany ust. 1a w art. 22 ustawy.

Nabywca będzie miał 7 dni od otrzymania informacji od sprzedającego na złożenie sprzedającemu oświadczenia o zamiarze korzystania z prawa do obniżenia wpłaty (dodany art. 22 ust. 2 pkt 2a ustawy).

Sprzedający wystawi mu informację o kwocie ulgi dopiero po otrzymaniu oświadczenia (zmieniony art. 22 ust. 10 pkt 1 ustawy). Nowy proces nabycia ulgi jest uzależniony od poinformowania nabywcy o tym instrumencie przez sprzedającego.

3.3.3. Uwagi do lit. d (art. 22 ust. 5) – ograniczenie kwoty obniżenia

Pracodawcy zgłosili uwagi do zaproponowanej zmiany. Uważają, że będą miały negatywny wpływ na rynek pracy dla osób niepełnosprawnych, w szczególności dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym (niektórzy z nich w ocenie pracodawców mogą zostać wyeliminowani z rynku).

Pracodawcy proponują, aby pracodawcy obecnie udzielający ulg zachowali to prawo, ale wyłącznie do wartości np. 20% wartości wskazanej na fakturze, a pracodawcy przekraczający wskaźnik 70% zatrudnienia osób niepełnosprawnych mogli udzielać ulgi na dotychczasowych zasadach do 100 % ulgi.

Pozostałe propozycje dotyczyły wyłączenia ze stosowania przepisu: zakładów aktywności zawodowej, przedsiębiorców oferujących usługi.

Stanowisko projektodawcy:

Zmiana w art. 22 ust. 5 ustawy o rehabilitacji wprowadza zasadę, że kwota ulgi obliczona przez sprzedającego nie będzie mogła być wyższa od 50% kwoty netto należności wykazanej na fakturze dokumentującej zakup mający uprawniać do ulgi. Celem wprowadzenia tej zmiany jest zapobieżenie możliwym nieprawidłowościom wynikającym z korekt faktur zakupów związanych ze zwrotami towarów, na które wystawiono już ulgi. Zmiana ta zastępuje dotychczasowy ust. 11, który był mniej precyzyjny oraz niewłaściwie umieszczony w art. 22 (dotyczył bowiem obliczenia ulgi, a nie wystawiania informacji o kwocie obniżenia).

3.3.4. Uwagi do lit e (art. 22 ust. 9) - obliczanie stanów i wskaźników zatrudnienia oraz kwoty obniżenia

Pracodawcy proponują pozostawienie dotychczasowej wersji przepisu, który według nich jest już restrykcyjny i znacząco zmniejsza wartość obniżen udzielanych przez pracodawców osób niepełnosprawnych w porównaniu do stanu sprzed 2015 roku. Uważają, że projektowany przepis przyczyni się do obniżenia łącznej wartości obniżen jakich dany pracodawca może udzielić.

Stanowisko projektodawcy:

Pracodawcy często zgłaszali wątpliwości dotyczące obliczania stanów zatrudnienia dla celów ulg we wpłatach na PFRON, a w szczególności co do stosowania wyłączeń z tych stanów przewidzianych w art. 21 ust. 5 ustawy. Wyłączenia te jednolicie stosowane są przez tych pracodawców w innych przypadkach przewidzianych w ustawie (m.in. dla celów dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, statusu zakładu pracy chronionej, czy obliczania wpłat na PFRON).

W odniesieniu do ulg kwestia ta nie była unormowana na poziomie ustawowym. Zmiana polegająca na uzupełnieniu w art. 22 ust. 9 zdania trzeciego jest korzystna dla pracodawców. Usuwa ich wątpliwości i nie wymaga analizowania aktów wykonawczych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych w analogicznych zakresach. Jednocześnie pracodawcy nie będą musieli uwzględniać w stanach zatrudnienia osób pełnosprawnych nieświadczących pracy (np. w związku z odbywaniem służby wojskowej, czy

przebywaniem na urloпах związanych z rodzicielstwem, czy na świadczeniu rehabilitacyjnym).

Natomiast w zdaniu drugim w art. 22 ust. 9 ustawy wskazano okres, na który należy ustalać stany zatrudnienia dla potrzeb wykazania struktury wymaganej od sprzedającego zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy. Jest nim dzień wystawienia faktury. Przyjęcie tego szczególnego rozwiązania było celowe z uwagi na konieczność zapewnienia pewności prawnej sprzedających co do zakresu ich obowiązku określonego w art. 22 ust. 1a ustawy. W dniu wystawienia faktury, wraz z którą może być przekazana informacja o zasadach obniżania wpłat na PFRON nie są znane przeciętne miesięczne stany zatrudnienia za ten miesiąc, czego wymaga art. 2 pkt 6 ustawy. Dlatego dane te będą ustalane na dzień wystawienia faktury, a nie na miesiąc jej wystawienia, czy na miesiąc, do którego przyporządkowano przychód z zakupu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy.

3.4. Uwagi do art. 1 pkt 12 (art. 22b) – wpłaty z tytułu niedopełnienia obowiązków przez sprzedającego

Propozycja wykreślenia przepisu- według pracodawców nadmiernie restrykcyjnego wobec sprzedającego.

Stanowisko projektodawcy

Przepis nie wydaje się być nadmiernie restrykcyjny. Bowiem złagodźono wysokość wpłaty w art. 22b ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji dotyczącej zawyżenia kwoty ulgi. Nie będzie ona obliczana w skomplikowany sposób (alternatywnie jako 3-krotność kwoty zawyżenia albo 10% kwoty ulgi), lecz zawsze będzie równa kwocie zawyżenia.

3.5. Uwagi do art. 1 pkt 16 (art. 26b ust. 6a) – doprecyzowanie momentu w którym pracownik stał się niepełnosprawny

Pracodawcy mają wątpliwość w jaki sposób oraz przy pomocy jakich narzędzi pracodawca może jednoznacznie i prawidłowo ustalić dzień uprawomocnienia się orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność. Uważają, że takie rozwiązanie „stawia pracodawcę w sytuacji, w której jest uzależniony od dobrej woli i uczciwości pracownika, który może - ale wcale nie musi - poinformować go o tym, że odwołał się od orzeczenia i na jakim etapie jest procedura odwoławcza”.

Projektodawca zrezygnował ze zmiany proponowanego przepisu.

3.6. Uwagi do art. 1 pkt 21 (art. 34 ust. 11)

Proponowana zmiana w art. 34 spowoduje przekazanie wojewodom części kompetencji, które dotychczas stanowiły wyłącznie uprawnienia Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych lub innych organów, czyniąc uprawnienia wojewody zbyt ogólnymi i niedookreślonymi. Zaproponowano doprecyzowanie rodzaju działań i zadań, podejmowanych przez wojewodów w ramach nowych kompetencji, albo wykreślenie proponowanej regulacji. Projektodawca zrezygnował z wprowadzania proponowanych zmian.

3.7. Uwagi do art. 1 pkt 14, 15, 17, 20, 22 lit. b, 23, 24, 25 (art. 25d ust. 2, art. 26a ust. 12, art. 26c ust. 4b, art. 30 ust. 3a, art. 47 ust. 2c, art. 48 ust. 4, art. 49e ust. 1a, art. 49g) – jednoinstancyjność postępowania

Pracodawcy i organizacje pracodawców negatywnie odniosły się do zaproponowanej zmiany i zaproponowały pozostawienie przepisów dotyczących dwuinstancyjności i możliwości składania odwołań od decyzji PFRON do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ocenie pracodawców i organizacji pracodawców nie ma odpowiedniego uzasadnienia do wprowadzenia tego typu zmian, a „wręcz podważa ona rolę i znaczenie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych”, który „traci istotny element wpływu na funkcjonowanie Funduszu”. Taka zmiana, w ich ocenie, nie przyczyni się do polepszenia sytuacji pracodawców osób niepełnosprawnych. Ponadto zamyka możliwość skutecznego ubiegania się o sprawiedliwe rozstrzygnięcie.

Uwaga nie została uwzględniona. Nowe brzmienie przepisów nie uniemożliwia stronie ubiegania się o sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Zgodnie z art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Oznacza to, że strona postępowania w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez Prezesa Zarządu PFRON będzie miała możliwość złożenia skargi na tę decyzję bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego, co znacznie skróci proces postępowania administracyjnego.

Pozostałe uwagi zgłoszone do projektu ustawy w ramach konsultacji publicznych nie zostały uwzględnione w raporcie konsultacji ponieważ wykraczały poza zakres przedmiotowy ustawy.

