

dr Agnieszka Dudzińska  
dr Katarzyna Roszewska

# Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw

---

(projekt z 29.09.2017)

## ART. 1 PROJEKTU

### UWAGI DO ZMIAN W USTAWIE O REHABILITACJI

#### I. Zmiany w regulacjach dotyczących warsztatów terapii zajęciowej

Pozytywnie należy ocenić zmiany dotyczące aktywizacji zawodowej uczestników WTZ: możliwość pozyskiwania umiejętności zawodowych w miejscu pracy przez uczestników warsztatów, zapewnienie wsparcia społecznego w klubach przy WTZ dla byłych uczestników, którzy podjęli zatrudnienie oraz możliwość ponownego przyjęcia byłego uczestnika, który podjął zatrudnienie, bez utraty dofinansowania na niego w ciągu 90 dni. Zmiany te odpowiadają rekomendacjom, opartym na diagnozach potrzeb i problemów WTZ<sup>1</sup>.

##### 1. DEFINICJA WARSZTATU

*art. 1 punkt 3 projektu, art. 10 ust. 1 zmienianej ustawy*

Zmiana definicji podkreśla wyłącznie rolę warsztatu jako placówki aktywizacji zawodowej, a więc umożliwiającej uczestnikowi zatrudnienie.

---

<sup>1</sup> Raport końcowy z badania „Badanie realizacji przez samorzady powiatowe zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych”, PFRON 2017 ([https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7784\\_Raport\\_Badanie\\_realizacji\\_zadan\\_przez\\_powiaty\\_1.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7784_Raport_Badanie_realizacji_zadan_przez_powiaty_1.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download)), Raport końcowy z badania „Badanie sytuacji warsztatów terapii zajęciowej”, PFRON 2014 ([https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7764\\_Raport\\_koncowy\\_WTZ\\_1.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7764_Raport_koncowy_WTZ_1.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download)).

Propozycję oceniamy negatywnie. Mimo, iż doprecyzowanie funkcji warsztatu jest niezbędne, ze zmianami należy wstrzymać się do czasu uspołnienia sieci placówek dziennego pobytu dla niepracujących dorosłych osób z niepełnosprawnościami.

Uspołnienie to powinno nastąpić na poziomie powiatu i dotyczyć zarówno warsztatów (ustawa o rehabilitacji), jak i ośrodków wsparcia, realizujących usługi opiekuńcze (ustawa o pomocy społecznej), w szczególności środowiskowych domów samopomocy. Wymaga to głębszych zmian legislacyjnych, przez co obecna propozycja jest zdecydowanie przedwczesna. Nasza propozycja zawarta jest w uwagach do projektowanego art. 10bb.

## 2. CZAS TRWANIA ZAJĘĆ W WTZ

*art. 1 punkt 3 podpunkt b projektu, art. 10a ust. 1b zmienianej ustawy*

Projekt ustawy realizuje rządowy program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, należy więc brać pod uwagę kontekst usytuowania warsztatów w całym systemie wsparcia. Celem Programu, obok rzeczywistej i pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych, jest wsparcie psychologiczne, społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne ich rodzin<sup>2</sup>. Z tego względu czas trwania zajęć w warsztacie należy uznać za niewystarczający. Utrzymywanie ograniczenia go do 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo jest nieuzasadnione.

Rozwiązanie to uniemożliwia lub utrudnia aktywność zawodową rodziców uczestników WTZ. Wielu uczestników trafia do warsztatów bezpośrednio po ukończeniu edukacji szkolnej, gdzie mają zapewnioną opiekę świetlicową w godzinach pracy rodziców. Dla rodziców, którzy utrzymali się w zatrudnieniu mimo niepełnosprawności dziecka, wypadnięcie z rynku pracy może być nieodwracalne gdyż w chwili jego przejścia z systemu oświaty do WTZ są na ogół w wieku 50+.

Proponujemy wydłużenie czasu trwania zajęć w warsztacie do dziewięciu godzin dziennie lub uzupełnienie proponowanego brzmienia o dodatkowy wymóg prowadzenia zajęć opiekuńczych, tak by łącznie zapewnić możliwość pobytu uczestnika w warsztacie przez dziewięć godzin dziennie. Słowa „nie więcej” należy zastąpić słowami „nie mniej”, dając warsztatom możliwość zwiększania czasu trwania zajęć i ewentualnej opieki. Zwiększenie czasu trwania zajęć lub uzupełnienie ich o grupowe usługi opiekuńcze wymaga proporcjonalnego zwiększenia kwoty na dofinansowanie ze środków PFRON kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika (oraz odpowiedniej kwoty ze środków powiatu).

## 3. PRAKTYKI ZAWODOWE I STAŻE AKTYWIZACYJNE DLA UCZESTNIKÓW WTZ

*art. 1 punkt 3 podpunkt d, art. 10a ust. 3a, 3b i 3d zmienianej ustawy*

Wprowadzenie możliwości nauki pracy u pracodawcy bez utraty statusu uczestnika jest istotną nowością i można oczekiwać, że przyczyni się do zwiększenia szans na zatrudnienie. Korzystne dla uczestników jest też wliczenie udziału w praktykach lub stażach do czasu trwania zajęć w warsztacie oraz określenie ich tygodniowego limitu godzin na realistycznym poziomie.

Nie jest jasne, czym funkcjonalnie miałyby się różnić praktyki zawodowe od staży aktywizacyjnych z punktu widzenia uczestnika warsztatu. Rekomendujemy pozostawienie tylko jednej formy i określenie w ust. 3a jej maksymalnego wymiaru na 20 godzin tygodniowo.

Niedopuszczalny jest brak wynagrodzenia za pracę w ramach praktyk zawodowych. Wynagrodzenie, nawet symboliczne, powinno być wypłacane uczestnikowi warsztatu za udział w stażu lub praktykach.

---

<sup>2</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, MP poz. 1250, s. 17.

Stanowi to element nauki pracy u pracodawcy, motywowania do podejmowania i utrzymania zatrudnienia, nauki zawierania umów, a także kształtowania postaw obywatelskich w zakresie przysługujących uprawnień. Funkcja praktyka zawodowych dla uczestników warsztatów jest inna niż dla uczniów szkół zawodowych, którzy w szkole poznają teorię, a pod czas praktyk – praktykę wykonywania zawodu, w którym się kształcą. Uczestnicy warsztatu natomiast uczą się samej sytuacji pracy, podjęcia odpowiedzialności za określone zadania i rozliczania z nich. Nie zdobywają w tym czasie wiedzy teoretycznej, dotyczącej konkretnego zawodu. Taka „nauka” pracy w miejscu pracy powinna być jak najbardziej zbliżona do realnego zatrudnienia – gdyż to ono właśnie jest właściwym przedmiotem nauki.

Negatywnie należy odnieść się do możliwości odbywania praktyk lub staży przez łącznie 18 miesięcy przez jednego uczestnika (maksymalnie trzykrotnie u tego samego pracodawcy, możliwość przedłużenia każdym razem z trzech do sześciu miesięcy). Można sobie ponadto wyobrazić jeszcze większe wydłużenie tego okresu, o ile uczestnik będzie odbywał u tego samego pracodawcy zarówno praktyki, jak i staż.

Stwarza to ryzyko wykorzystywania uczestników warsztatów jako taniej siły roboczej, a także przyjmowania do warsztatów osób wyżej funkcjonujących i następnie wykorzystywania ich potencjału zatrudnieniowego w nisko kwalifikowanych pracach. Nie ma żadnego powodu, by wydłużać staż czy praktyki ponad ustawowo dopuszczalny wymiar, a tym bardziej zezwalać na trzykrotny udział w nich u tego samego pracodawcy, gdyż de facto uczestnik warsztatu powinien już wtedy być traktowany jako pracownik i zatrudniony.

Proponujemy ograniczenie udziału w praktykach i stażu u jednego pracodawcy łącznie do trzech miesięcy, z możliwością podzielenia na krótsze okresy, których suma nie może przekroczyć tego wymiaru.

Bardzo niepokojące są rozwiązania wykluczające uczestników z procesu zawarcia umowy. W uzasadnieniu do projektu stwierdzono, że zawarcie umowy dotyczącej praktyk lub stażu przez jednostkę prowadzącą WZ z pracodawcą służy „zabezpieczeniu interesów uczestników”, jednak bez ich włączenia jako trzeciej strony umowy zabezpieczenie to wydaje się ułomne. Proponujemy uzupełnienie zapisu dotyczącego zawarcia umowy między jednostką prowadzącą warsztat a pracodawcą lub innym organizatorem praktyk lub stażu o trzecią stronę umowy, którą powinni być uczestnicy.

*art. 1 punkt 5 podpunkt d, art. 10b ust. 6a zmienianej ustawy*

Rozwiązanie polegające na zachowaniu pełnej wysokości dofinansowania na uczestnika w przypadku odbywania praktyk i staży jest korzystne dla podmiotów prowadzących warsztaty z punktu widzenia utrzymania stabilnego finansowania, ale również dla uczestników poprzez zwiększenie bezpieczeństwa i trwałości ich uczestnictwa.

#### **4. TRENER PRACY**

*art. 1 punkt 3 podpunkt f projektu, art. 10a ust. 4a zmienianej ustawy*

Pozytywnie należy odnieść się do wskazania na trenera pracy jako pracownika WZ, który może dodatkowo uczestniczyć w posiedzeniach zespołu.

Jednak trener pracy nie powinien być pracownikiem WZ, lecz jedynie realizować na terenie warsztatu swoje usługi jako usługi rynku pracy kontraktowane przez publiczne służby zatrudnienia.

Zarazem trzeba podkreślić, że poprawność legislacyjna wymagałaby uregulowania usługi trenera pracy, bowiem - pomimo doświadczeń praktycznych uzyskanych w projektach - z perspektywy legislacyjnej nie sposób ustalić, czym zajmuje się trener pracy.

W kontekście wykreślenia w art. 10a ust. 4 doradcy zawodowego lub instruktora zawodu ze składu rady programowej (obecnie: zespołu) można przypuszczać, że trener pracy miałby zastąpić te dwie kategorie pracowników.

## 5. KWALIFIKOWANIE DO UCZESTNICTWA W WTZ

*art. 1 punkt 4 projektu, nowy art. 10aa zmienianej ustawy*

Zmiana adresata, do którego osoba z niepełnosprawnością kieruje wniosek w sprawie uczestnictwa w WTZ, to właściwe rozwiązanie. Obecnie (art. 10f) wniosek kieruje się do podmiotu prowadzącego warsztat, natomiast wg proponowanego projektu byłby to samorząd powiatowy, a konkretnie jego jednostka organizacyjna, jaką jest powiatowe centrum pomocy rodzinie. Dzięki temu PCPR będzie prowadził kompletną listę osób zakwalifikowanych i informował je o dostępnych miejscach. Powinno to znacząco zracjonalizować i uspołnić realizację zadań publicznych w tym zakresie. Zwiększy też odpowiedzialność samorządu lokalnego za zapewnienie aktywności dziennej mieszkańcom z niepełnosprawnościami.

Należy jednak zauważyć, że nadal warunkiem uczestnictwa osoby niepełnosprawnej w warsztacie będzie wskazanie do uczestnictwa zawarte w orzeczeniu (obecnie art. 10f ustawy). Orzeczenia zaś wydaje powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, powoływany przez starostę powiatu. Skoro starosta zarówno powołuje zespół orzekający, jak i wydaje decyzje indywidualne w sprawie uczestnictwa w warsztacie, to proponowana w projekcie zmiana powinna iść dalej, w kierunku uproszczenia samej procedury zakwalifikowania do uczestnictwa w warsztacie. Wskazanie z orzeczenia powinno być równoznaczne z kwalifikacją i automatycznie skutkować zamieszczeniem na liście i przekazaniem przez PCPR osobie z tym wskazaniem informacji o dostępnych miejscach.

Określenie szczegółowego trybu kierowania w rozporządzeniu jest zapowiedziane w projekcie (art. 1 punkt 5 podpunkt f projektu, art. 10b ust. 7 punkt 2 zmienianej ustawy). Zakładamy, że będzie ono uwzględniać wskazane dublowanie się na poziomie tej samej jednostki samorządu terytorialnego wskazań z orzeczenia i kierowania do WTZ.

## 6. OKRES PRÓBNY DLA UCZESTNIKA WTZ

*art. 1 punkt 4 projektu, art. 10ab ust. 3-5 zmienianej ustawy*

Pomysł ustawowego usankcjonowania okresu próbnego, praktykowanego w niektórych warsztatach oceniamy negatywnie.

Praktyka ta prowadzi do dobierania uczestników mniej kłopotliwych, wymagających mniejszej uwagi personelu. Wobec możliwości związanych z uruchomieniem praktyk i staży selekcja taka może ulec nasileniu. W sytuacji gdy nowy uczestnik potrzebuje więcej czasu na adaptację do nowego miejsca może się okazać, że pod koniec tego procesu zostanie negatywnie oceniony przez zespół WTZ.

Stanowisko zespołu może zgodnie z projektem stanowić podstawę do wydania przez starostę decyzji uchylającej decyzję w sprawie zakwalifikowania do uczestnictwa w warsztacie. Prowadziłoby to faktycznie do podważenia decyzji zespołu orzekającego o niepełnosprawności, który zawarł w orzeczeniu wskazanie do uczestnictwa w WTZ. Zespół działający w warsztacie nie może mieć uprawnień do podważania wskazań w treści orzeczenia, gdyż istnieje ryzyko, że na stanowisko zespołu większy wpływ może mieć interes jednostki prowadzącej warsztat niż dobro niepełnosprawnego uczestnika.

Proponujemy wykreślenie ustępów 3-7.

## 7. ZAJĘCIA KLUBOWE DLA BYŁYCH UCZESTNIKÓW

*art. 1 punkt 4 projektu, nowy art. 10ad zmienianej ustawy*

Proponowana możliwość prowadzenia zajęć klubowych dla byłych uczestników WTZ jest ważnym i bardzo potrzebnym uzupełnieniem działalności WTZ.

Pozwoli ona rozwiązać dobrze zdiagnozowany problem wspierania byłych uczestników. Instrument ten wraz z pozostałymi proponowanymi rozwiązaniami powinien zwiększyć zarówno gotowość do podejmowania zatrudnienia przez uczestników, jak i szanse na utrzymanie zatrudnienia przez byłych uczestników, gdyż jedną z barier w podejmowaniu pracy jest lęk przed utratą dotychczasowego środowiska społecznego i osamotnienie po opuszczeniu warsztatu.

Jednocześnie w naszej ocenie wadliwie zaprojektowano sposób finansowania zajęć klubowych. Należy antycypować problemy interpretacyjne dotyczące proponowanego ust. 3 (dający warsztatowi kompetencje do ustalania zakresu i organizacji zajęć klubowych), który stanowi zapewne konsekwencję przyjętego sposobu finansowania. Gdyby zajęcia klubowe były uwzględnione w algorytmie przekazywania środków PFRON, należałoby doprecyzować wymiar czasowy tych zajęć.

## 8. FINANSOWANIE ZAJĘĆ KLUBOWYCH

*art. 1 punkt 22 podpunkt a projektu, art. 47 ust. 1 punkt 4a zmienianej ustawy*

Finansowanie zajęć klubowych w ramach programu Rady Nadzorczej PFRON nie jest właściwym rozwiązaniem.

Zajęcia te będą stanowić integralną część działalności warsztatów terapii zajęciowej. Właściwym i jedynym trwałym rozwiązaniem jest zwiększenie środków PFRON dla samorządu powiatowego, naliczanych algorytmem przekazywania środków PFRON samorządom powiatowym. Można wprowadzić przejściowe rozwiązanie polegające na refundacji kosztów w zależności od tego, czy dany warsztat w ogóle wyprowadził uczestników na rynek pracy w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów. W drugim roku obowiązywania nowego rozwiązania można wtedy włączyć do normalnego algorytmu wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej, poprzez uzupełnienie wskaźnika  $W_p$  o kwotę pokrywającą zryczałtowane koszty rocznego funkcjonowania klubu, z ewentualnym uwzględnieniem liczby uczestników w przedziałach (np. do 5, 6-10 itp.).

Ponadto proponowana konstrukcja dotycząca uzupełnienia katalogu zadań z art. 47 ust. 1 nie uwzględnia faktu, że Rada Nadzorcza zatwierdza programy w trybie rocznym, zatem wskazanie wprost na konkretny program służący finansowaniu zadań klubowych narusza autonomię decyzyjną Rady. Gdyby kluby miały być finansowane jako program Rady Nadzorczej, art. 47 nie wymagałby uzupełnienia, gdyż program finansujący kluby byłby jednym z programów określonych ogólnie w punkcie 4.

Przeciwko tej koncepcji przemawia przede wszystkim fakt, że działalność WTZ jest zadaniem z zakresu rehabilitacji społecznej bardzo precyzyjnie uregulowanym pod względem finansowania i nie ma potrzeby wprowadzania odrębnej ścieżki finansowania dla prowadzonych przez warsztaty zajęć klubowych.

Rekomendujemy skorygowanie skutecznego i sprawdzonego w praktyce algorytmu.

## 9. ZATRUDNIENIE WSPOMAGANE

*art. 1 punkt 4 projektu, nowy art. 10ae zmienianej ustawy*

Po raz pierwszy w projekcie ustawy pojawia się pojęcie „zatrudnienia wspomaganego”, nieobecnego dotychczas w polskim porządku prawnym. Użycie tego określenia budzi nadzieję na to, że zatrudnienie wspomagane zostanie wprowadzone do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jako nowa usługa rynku pracy, dedykowana osobom z niepełnosprawnościami i finansowana z Funduszu Pracy<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Nasza ekspertyza: <http://cbnn.pl/zatrudnienie-wspomagane-jako-instrument-ryнку-pracy/>

Niejasne jest przy tym określenie „warsztat może realizować zatrudnienie wspomagane”. Zakładamy, że jednocześnie rząd przygotowuje spójne rozwiązania ustawowo regulujące tę formę zatrudnienia, zatem że jest to określenie tymczasowe, i traktujemy proponowany artykuł 10ae jako ważny sygnał dla środowiska osób z niepełnosprawnościami.

Ponadto zatrudnienie wspomagane, a więc zapewnienie osobie z niepełnosprawnością usługi trenera/asystenta pracy, powinno być prowadzone przez publiczne i niepubliczne służby zatrudnienia, ze środków Funduszu Pracy, nie zaś przez WTZ. Oznacza to, że trener/asystent byłby zatrudniany przez PUP lub agencję zatrudnienia, a miejscem realizacji jego zadań powinny być (1) WTZ w przypadku uczestników warsztatów, w tym podejmujących praktyki zawodowe lub staże aktywizacyjne, lub/i (2) zakład pracy w przypadku byłych uczestników oraz uczestników odbywających praktyki zawodowe lub staże aktywizacyjne.

## 10. PRACOWNICY WARSZTATU

*art. 1 punkt 5 podpunkt b projektu, art. 10b ust. 1f zmienianej ustawy*

Nie uzasadniono wprowadzonego ograniczenia w zatrudnianiu w warsztacie osób pełniących funkcje zarządcze w jednostce prowadzącej warsztat. Wydaje się, że przynajmniej w przypadku organizacji pozarządowych nie ma przeszkód, by osoby wchodzące w skład zarządu lub pełniące innego rodzaju „funkcje zarządcze” w organizacji były pracownikami WTZ.

## 11. DOSTĘPNOŚĆ BUDYNKU

*art. 1 punkt 5 podpunkt b projektu, art. 10b ust. 1g i 1h ustawy*

Jako krok we właściwym kierunku należy ocenić wprowadzenie standardów dostępności budynku i pomieszczeń warsztatu. Z pewnością spełnienie tego warunku w krótkim czasie będzie raczej wyjątkiem, jednak projekt przewiduje dość długi okres na dostosowanie infrastruktury (do końca 2025 r.).

Postulujemy jednak uzupełnienie polegające na dopisaniu słów „w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa” po słowach „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego”. Jest to uzasadnione opracowywanymi obecnie w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa standardami dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami, które mają być wykładnią przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Należy też wskazać na źródło finansowania realizacji nowego wymogu.

## 12. DODATKOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

*art. 1 punkt 5 podpunkt c projektu, art. 10b ust. 2b zmienianej ustawy*

Korzystne jest doprecyzowanie, że finansowanie działalności warsztatu z innych źródeł nie wpływa na wysokość finansowania kosztów jego działania ze środków PFRON (do 90%) oraz ze środków powiatu (co najmniej 10%).

Ze względu na niejasność w tym ustępie co do tego, czy dodatkowe źródło finansowania warsztatu nie wpływa także na wysokość jego finansowania ze środków PFRON (a więc czy łącznie PFRON i powiat pokrywają 100% stawki na uczestnika), proponujemy doprecyzowanie tego przepisu. Przywołany w tym przepisie art. 68c ust. 1 ustawy mówi o tym, że 90% to maksymalna wysokość dofinansowania ze środków PFRON. Czy może to być mniej, jeśli warsztat pozyska finansowanie z innych źródeł? Minimalna procentowa wartość dofinansowania jest określona tylko dla powiatu.

### 13. ZMNIENIE DOFINANSOWANIA PRZY DŁUGIEJ NIEOBECNOŚCI

*art. 1 punkt 5 podpunkt c projektu, art. 10b ust. 6b zmienianej ustawy*

Uregulowanie zasad finansowania w przypadku dłuższej nieobecności uczestnika jest właściwe. Przepis nie uwzględnia jednak sytuacji, w której uczestnik przebywa na zwolnieniu lekarskim. Proponujemy uzupełnienie tego ustępu poprzez nadanie mu brzmienia: „W przypadku ustalenia, w okresie kwartału, frekwencji uczestnika niższej niż 50% wymaganej obecności, za wyjątkiem okresów przebywania na zwolnieniu lekarskim oraz z zastrzeżeniem ust. 6a, zmniejsza się proporcjonalnie dofinansowanie w wysokości 10% stawki dziennej za każdy dzień nieobecności poniżej wymaganej frekwencji.”

### 14. STANDARYZACJA SPRAWOZDAŃ

*art. 1 punkt 5 podpunkt f, art. 10b ust. 7 punkt 1 podpunkt b zmienianej ustawy*

Projektowana standaryzacja poprzez wprowadzenie wzoru sprawozdania jest potrzebna i ułatwia monitorowanie realizacji zadań publicznych. Rekomendujemy możliwie szeroką kwantyfikację informacji sprawozdawczych w celu ułatwienia ich agregacji i syntezy.

### 15. RADA PROGRAMOWA WARSZTATÓW PRZY STAROŚCIE

*art. 1 punkt 6 projektu, nowy art. 10bb zmienianej ustawy*

Wprowadzenie możliwości powołania przez starostę odrębnego ciała, koordynującego lokalny system wsparcia, jest korzystne. Aby nowa Rada spełniła swoje zadania, jej powołanie powinno być obowiązkowe.

Należy jednak zauważyć, że określone w ust. 2 zadania Rady Programowej Warsztatów są komplementarne w stosunku do katalogu zadań powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (art. 44b ustawy o rehabilitacji), mogą zatem być do nich dodane. W tej sytuacji tworzenie odrębnej Rady, skupionej na wycinkowym obszarze wsparcia (WTZ) nie jest celowe. Należy unikać niepotrzebnego tworzenia przez samorządy ciał o pokrywających się kompetencjach.

Ponadto projekt przewiduje, że przy tworzeniu warsztatów należy brać pod uwagę potrzeby lokalnego systemu wsparcia, wskazane w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 1 punkt 5 podpunkt a projektu, art. 10b ust. 1a zmienianej ustawy). Zgodnie z art. 44b ust. 2 ustawy o rehabilitacji powiatowe rady opiniują m.in. projekty powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz oceniają realizację tych programów, a te założenia są spójne ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych z art. 16b ustawy o pomocy społecznej. Zatem zamiast dodania nowego art. 10bb proponujemy następujące sformułowanie art. 44b ust. 2 oraz art. 44c ust. 2:

Art. 44b ust. 2:

*„Do zakresu działania powiatowych rad należy:*

*1) inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do:*

- a) integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,*
- b) realizacji praw osób niepełnosprawnych;*

*2) opiniowanie projektów powiatowych programów;*

*3) ocena realizacji programów;*

*4) opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych,*

5) wspieranie i koordynacja współpracy na rzecz rozwoju lokalnego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych.”

Art. 44c ust. 2:

*„W skład powiatowej rady wchodzi przedstawiciele wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin), przedstawiciel powiatowego urzędu pracy, przedstawiciel powiatowego centrum pomocy rodzinie, przedstawiciele wszystkich podmiotów prowadzących warsztaty terapii zajęciowej i ośrodki wsparcia dla osób niepełnosprawnych, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz osób niepełnosprawnych w obszarze kultury i edukacji, w szczególności przedstawiciele wszystkich szkół specjalnych.”*

Jeśli jednak proponowany nowy przepis dotyczący Rady Programowej Warsztatów zostanie utrzymany, w podpunkcie 5 proponujemy jego przeredagowanie ze względów stylistycznych oraz bezpośrednie wskazanie na udział przedstawicieli szkół specjalnych: „przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz osób niepełnosprawnych w obszarze kultury i edukacji, w szczególności przedstawiciele szkół specjalnych”.

## 16. STAWKA NA UCZESTNIKA WTZ – brak zmiany?

Projekt nie wspomina w ogóle o potrzebie cyklicznych zmian stawki na uczestnika WTZ, określonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym. Jednorazowa podwyżka wprowadzona w grudniu 2015 r. nie jest wystarczająca. Stały wzrost płacy minimalnej powoduje, iż zmniejsza się względna wartość dofinansowania WTZ.

Zgodnie z rekomendacjami CBNN z grudnia 2015 r. stawka na uczestnika powinna być corocznie waloryzowana wskaźnikiem wzrostu płacy minimalnej<sup>4</sup>.

## 17. BRAK ZRÓŻNICOWANIA UCZESTNIKÓW?

W projekcie nie uwzględniono również problemów ze znacznym zróżnicowaniem uczestników i ich potencjalnych możliwości zatrudnieniowych ani dysproporcji w geograficznym usytuowaniu warsztatów.

Odwołanie się przy szacunkach zapotrzebowania na warsztaty do strategii lokalnych wymaga uzupełnienia o zaprojektowanie konkretnych rozwiązań „mobilizujących” samorządy do tworzenia WTZ tam, gdzie nie zostały one utworzone. Warsztat powinien albo istnieć w każdym powiecie, albo zgodnie z normą liczby ludności (co pozwoliłoby np. na właściwe rozplanowanie sieci warsztatów w dzielnicach miast). Należy też powiązać sieć WTZ z odpowiednim zaplanowaniem sieci środowiskowych domów samopomocy, gdyż w przeważającej mierze uczestnikami warsztatów są osoby spełniające definicję z art. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, a więc będące również adresatami wsparcia w ŚDS. W praktyce w społeczności lokalnej często funkcjonuje jedna z tych placówek, przez co zacierają się różnice w ich zadaniach.

---

<sup>4</sup> <http://cbnn.pl/list-do-minister-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej-w-sprawie-waloryzacji-stawki-dla-warsztatow-terapii-zajeciowej/>

Badania<sup>5</sup> wskazują na sprzeczne z logiką systemu zjawisko przyjmowania do nieco lepiej finansowanych warsztatów terapii zajęciowej osób wymagających większej opieki, przy równoczesnym kierowaniu osób lepiej rokujących do środowiskowych domów samopomocy.

Uzależnienie możliwości utworzenia WTZ w danym powiecie czy zwiększenia liczby uczestników w już funkcjonującym warsztacie m.in. od liczby osób zgłaszających się może blokować dostęp do warsztatów dla osób niżej funkcjonujących, wymagających intensywniejszego wsparcia. Doświadczenie wskazuje, że może się tak zdarzać, jeśli będą wolne miejsca w warsztatach istniejących, które zarazem będą po okresie próby eliminować kłopotliwych uczestników.

Taka zależność może ponadto sankcjonować funkcjonowanie słabych WTZ, do których nie ma chętnych, skoro fakt istnienia wolnych miejsc będzie uzasadnieniem dla odmowy finansowania utworzenia nowego WTZ w danym powiecie lub zwiększenia liczby uczestników w już istniejącym.

Proponujemy zróżnicowanie stawki na uczestnika w oparciu o diagnozę funkcjonalną, zarówno w przypadku WTZ jak i ŚDS, a także wyodrębnienie dodatkowego typu ŚDS dla osób wymagających przebywania w małej grupie z intensywniejszą opieką, m.in. ze względu na zaburzenia społeczne.

## II. Zmiany w regulacjach dotyczących udzielania ulg we wpłatach na PFRON

*art. 1 punkt 11 i 12 projektu, art. 22 i 22b zmienianej ustawy*

### 1. PODWYŻSZENIE WSKAŹNIKA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NAJCIEŻYMI NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

*art. 1 punkt 11 podpunkt a projektu, art. 22 ust. 1 zmienianej ustawy*

Zmianom w art. 22 nie towarzyszy analiza celowości tego rozwiązania ani jego prozatrudnieniowej efektywności.

Wymóg docelowego podniesienia wskaźnika z 30% do 50% (art. 11 projektu: do roku 2020) znacząco pogorszy sytuację rynkową pracodawców spełniających kryterium 30%, ale niespełniających kryterium 50%, pozbawiając ich prawa do wystawiania ulg.

Ta grupa pracodawców stanowi obecnie aż 80% firm wystawiających ulgi, zgodnie z podaną w OSR liczbą wszystkich takich firm (572) i podaną w uzasadnieniu projektu liczbą „tych zakładów pracy, które zapewniają najwyższe wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych mających największe problemy ze znalezieniem i utrzymaniem pracy, tj. osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (bez względu na rodzaj niepełnosprawności) oraz osób o umiarkowanym stopniu i szczególnych schorzeniach” (ponad 120 takich zakładów).

Można przypuszczać, że projektowane obostrzenie nie wpłynie jedynie na sytuację zakładów aktywności zawodowej, które z definicji muszą osiągać wyższy wskaźnik koncentracji osób najbardziej niepełnosprawnych. Jest to zaledwie kilkanaście procent firm uprawnionych obecnie do udzielania ulg.

---

<sup>5</sup> Raport końcowy z badania „Badanie sytuacji warsztatów terapii zajęciowej”, PFRON 2014, s. 226 ([https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7764\\_Raport\\_koncowy\\_WTZ\\_1\\_.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/r/7764_Raport_koncowy_WTZ_1_.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download)).

Jeśli celem zmian proponowanych przez rząd jest zwiększenie wsparcia dla zakładów pracy o największej koncentracji osób niepełnosprawnych, wówczas należałoby oczekiwać, iż zasadniczą zmianą w art. 22 będzie - towarzyszące ograniczeniu kręgu uprawnionych podmiotów - zwiększenie korzyści z wystawiania ulg. Samo ograniczenie podmiotowe z jednoczesnym zmniejszeniem wsparcia jest niezrozumiałe i ogólnie przyczyni się tylko do pogorszenia sytuacji części pracodawców, korzystających z przewagi konkurencyjnej wynikającej z art. 22.

W uzasadnieniu projektu pojawia się wzmianka o celu, jakim jest „przekierowanie pośredniego wsparcia do tych zakładów pracy, które zapewniają najwyższe wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych mających największe problemy ze znalezieniem i utrzymaniem pracy”. Jednak cel ten nie może zostać osiągnięty poprzez samo wyeliminowanie ze wsparcia 80% dotychczasowych sprzedawców.

Sugeruje się też, że „zmiana ta będzie zachętą dla innych pracodawców do osiągnięcia wyższych niż obecnie wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych”. Nie wiadomo jednak, dlaczego wysoka koncentracja niepełnosprawnych pracowników w nielicznych zakładach pracy ma być traktowana jako korzystna. Taki kierunek polityki zatrudnieniowej jest sprzeczny z dotychczasowymi celami tej polityki, przede wszystkim ze zwiększaniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Postulat podnoszenia wskaźnika koncentracji ignoruje ponadto sytuację na rynku pracy. Notuje się ogólny niedobór pracowników, nie ma osób niepełnosprawnych gotowych do podjęcia zatrudnienia. Wskaźnik 50% nie zostanie zatem prawdopodobnie osiągnięty przez tych pracodawców, którzy go dotąd nie osiągnęli. Szczególnie trudne będzie to w mniejszych lokalizacjach, gdzie jest ograniczona liczba zamieszkałych w pobliżu osób niepełnosprawnych.

Jeśli natomiast celem projektodawcy jest po prostu zwiększenie wpłat na PFRON (poprzez zmniejszenie liczby podmiotów wystawiających ulgi, a tym samym liczby podmiotów nabywających ulgi), to należy raczej rozważyć alternatywne metody równoważenia budżetu Funduszu zarówno po stronie przychodów, jak i wydatków. Wśród możliwych narzędzi są np.: przeniesienie z PRFON do NFZ dofinansowania do sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych dla osób niepełnosprawnych, zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa wraz ze zmianą art. 46a ustawy, zmiana określonego w art. 21 ust. 1 mnożnika przeciętnego wynagrodzenia, zmiana stawek subsydiów płacowych dla pracodawców z art. 26a, zmniejszenie zakresu programów Rady Nadzorczej PFRON i inne.

Największe zastrzeżenia budzi fakt, że nie podano żadnego uzasadnienia dla wprowadzanych zmian, zatem są one niezrozumiałe. Nie mają one związku z programem „Za życiem”. Sprawiają wrażenie zmian wprowadzanych przy okazji, bez określenia ewentualnych korzyści i ich adresatów.

Przed wszystkim zmiany te nie zostały uwzględnione w Ocenie Skutków Regulacji. Pominięto je zarówno w punkcie 1 „Jaki problem jest rozwiązywany?”, jak i w punkcie 2 „Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt”.

Jeśli chodzi o OSR w punkcie 1 jako uzasadnienie całego projektu wskazano program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” i wynikające z niego zmiany polegające na stworzeniu mechanizmów wsparcia dla rodzin. Wymieniono zajęcia klubowe w WTZ i standaryzację ich działalności oraz dodatkowy zasiłek opiekuńczy i elastyczne formy pracy dla opiekunów. Pozostałe zmiany mają dotyczyć postępowań administracyjnych bądź mieć charakter porządkowy. W zdaniu odnoszącym się do postępowań administracyjnych ukryte jest krótkie sformułowanie, dotyczące ogólnikowo „obowiązków i praw pracodawców”.

Natomiast w obszernym, dwustronicowym punkcie 2 OSR nie omówiono w ogóle „narzędzia interwencji i oczekiwanego efektu” w odniesieniu do planowanych istotnych ograniczeń w wystawianiu ulg, dotyczących wrażliwego społecznie obszaru zatrudniania osób z najcięższymi niepełnosprawnościami. W zasadzie trudno się temu dziwić w kontekście braku zdefiniowania problemu, na który zmiana art. 22 ma odpowiadać. Nie wiadomo dlaczego w punkcie 2 OSR pojawiło się wycinkowo zdanie odno-

szące się wyłącznie do jednej szczegółowej zmiany w art. 22, polegającej de facto na możliwości rezygnacji z ulgi („Wprowadzono możliwość rezygnacji, przez nabywcę niezainteresowanego skorzystaniem z obniżenia wpłat na PFRON, z otrzymywania informacji o kwocie obniżenia od uprawnionego do wystawienia tej informacji”).

Zmiana ta jest znacznie mniej istotna niż pozbawienie możliwości udzielania ulg około 80% dotychczasowych sprzedawców<sup>6</sup>, co będzie najważniejszym skutkiem proponowanej nowelizacji tego artykułu. Są to podmioty o znacznej, ponad 30% koncentracji pracowników z najcięższymi niepełnosprawnościami, które jednak nie osiągają i zapewne nie osiągną wskaźnika 50%. W OSR należało wskazać przede wszystkim na ryzyko zwolnień pracowników z tej kategorii.

Ponadto w OSR brak jakichkolwiek informacji statystycznych o tych pracodawcach, profilu ich działalności, formie prawnej, rodzajach i stopniu niepełnosprawności pracowników, kwotach ulg, a także rozkładzie liczby zatrudnionych. Nie podano, jakie branże reprezentują pracodawcy udzielający ulg. Nie wiadomo też, jakie są różnice między niewielką grupą firm o największej koncentracji (głównie ZAZy) a przeważającą większością wystawców ulg, dla których wskaźnik mieści się przedziale 30%-50%.

Trudno więc oszacować, jakie jest prawdopodobieństwo bankructwa tych firm lub zwalniania przez nie niepełnosprawnych pracowników przy utracie dodatkowej w stosunku do subsydiów płacowych zachęty.

Projektowane zmiany powinny opierać się na rzetelnej analizie sytuacji ekonomicznej i społecznej grupy podmiotów wystawiających ulgi.

Rekomendujemy wstrzymanie zmiany wartości wskaźnika z art. 22 ust. 1 do czasu przedstawienia przez projektodawcę raportu ze szczegółowej ewaluacji zewnętrznej instrumentu polegającego na udzielaniu ulg wraz z rekomendacjami, z uwzględnieniem zmian przepisów w poprzednich latach.

## **2. PRZEKAZANIE LUB UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PRZEZ SPRZEDAJĄCEGO**

*art. 1 punkt 11 podpunkt b projektu, art. 22 nowy ust. 1a zmienianej ustawy*

Należy wykreślić słowa „lub udostępnia”, zachodzi bowiem ryzyko, że informacje te nie dotrą do nabywcy, gdyż będą udostępnione np. w siedzibie sprzedającego lub na jego stronie internetowej.

## **3. OŚWIADCZENIE O ZAMIARZE SKORZYSTANIA Z ULGI**

*art. 1 punkt 11 podpunkt c projektu, art. 22 ust. 2 nowy punkt 2a zmienianej 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, jest więc sprzeczne z celem regulacji z art. 22.

Rekomendujemy wycofanie tego warunku.

---

<sup>6</sup> 120/572 to 20%, zob. dane na str. 8 projektu oraz w punkcie 4 OSR.

## ART. 2 PROJEKTU

### UWAGI DO ZMIAN W KODEKSIE PRACY

Pozytywnie należy ocenić rozwiązania w zakresie elastycznych form organizacji czasu pracy: wykonywanie pracy w formie telepracy, w przerywanym czasie pracy, ruchomym czasie pracy lub indywidualnym rozkładzie czasu pracy.

Jednak regulacja zakresu podmiotowego elastycznych form organizacji czasu pracy jest zbyt skomplikowana (wobec coraz bardziej skomplikowanego systemu wsparcia rodziców dzieci z różnymi rodzajami orzeczeń). Obecnie nie ma przeszkód by pracodawca uwzględnił wniosek pracownika o wprowadzenie elastycznej formy organizacji czasu pracy, lecz nie jest do tego zobowiązany. Proponowane rozwiązanie wzmocni pozycję pracownika ubiegającego się o takie rozwiązanie. Wedle projektu odmowa jest możliwa, lecz z określonych przyczyn i wymaga pisemnego (elektronicznego) poinformowania o tym.

W Ocenie Skutków Regulacji wskazano na liczbę rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy są pracownikami – 219 tys. osób. Z drugiej strony w Programie „Za życiem” oszacowano liczbę dzieci niepełnosprawnych na ponad 211 tys.<sup>7</sup> Z danych tych wynika, że jedynie ok. 4% dzieci niepełnosprawnych wychowuje się w rodzinach, gdzie pracuje dwoje rodziców. Pośrednio potwierdzają to dane z OSR odnoszące się do zmian w ustawie o świadczeniach pieniężnych, szacujące odsetek dzieci niepełnosprawnych gdzie pracują obydwoje rodzice lub rodzic samotnie wychowujący niepełnosprawne dziecko na 10%.

Zatem przy założeniu, że ok. 90% dzieci z tej grupy ma jednego rodzica niepracującego, należy zadać pytanie o adresatów projektowanych rozwiązań. Czy instrumenty uelastyczniające czas pracy zostaną wykorzystane przez rodzica pracującego (niemal zawsze są to ojcowie)? Czy właśnie to jest celem projektodawcy?

Jeśli celem jest aktywizacja rodziców niepracujących, na co wskazuje tytuł działania 3.5 Programu „Za życiem”, to trafnym instrumentem będzie raczej umożliwienie łączenia wykonywania pracy zarobkowej z korzystaniem ze świadczenia pielęgnacyjnego<sup>8</sup>. Obecnie uzyskanie jakiegokolwiek dodatkowego zarobku pozbawia rodzica prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Część rodziców na świadczeniu chce i może pracować, deklarują wprost, że praca jest im potrzebna jako forma wytchnienia i samo-realizacji. Świadczy o tym zainicjowana przez rodziców 19.09.2017 petycja do rządu, pod którą do chwili obecnej zebrano ponad 10 tysięcy podpisów.

Długotrwała nieobecność na rynku pracy dramatycznie pogarsza rokowania co do ponownego podjęcia zatrudnienia. Rodzice korzystający ze świadczenia są w tym względzie dyskryminowani w stosunku do innych grup świadczeniobiorców, np. emerytów czy rencistów.

Rekomendujemy umożliwienie rodzicom korzystającym ze świadczenia pielęgnacyjnego wykonywania pracy zarobkowej bez całkowitej utraty prawa do świadczenia, z jego ewentualnym proporcjonalnym zmniejszeniem.

<sup>7</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r., s. 10.

<sup>8</sup> Nasze uwagi do Programu odnoszące się do tego problemu dostępne są pod adresem: <http://cbnn.pl/wp-content/uploads/2017/01/za-zyciem.pdf>, strona 15.

## **ART. 3 PROJEKTU**

### **UWAGI DO ZMIAN W USTAWIE O ŚWIADCZENIACH PIENIĘŻNYCH W RAZIE CHOROBY I MACIERZYŃSTWA**

Pozytywnie należy ocenić rozwiązanie w zakresie dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego dla rodziców.

Wskazać przy tym należy na brak spójności w kształtowaniu czy poszerzaniu uprawnień rodzicielskich. Prawo do skorzystania z telepracy przysługuje również po ukończeniu przez dziecko 18 rż. , zaś prawo do zasiłku opiekuńczego tylko do uzyskania pełnoletności, choć oba rozwiązania zdają się mieć na celu wspieranie rodziców niepełnosprawnych dzieci.