

Projekt z dnia 24 września 2009 r.

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ¹⁾**

z dnia 2009 r.

zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych

Na podstawie art. 33 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn.zm.²⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 245, poz. 1810 oraz z 2009 r. Nr 107, poz. 891) wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Szkolenia, o których mowa w ust. 1 pkt 6 oraz pkt 12 lit. c, nie mogą być łączone w jednym projekcie szkoleniowym ze szkoleniami lub kursami, o których mowa w pkt 11 lit. p.”;

2) po § 4 dodaje się § 4a w brzmieniu:

„§ 4a. Wydatki z funduszu rehabilitacji powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem zasad:

- 1) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 2) optymalnego doboru metod i środków realizacji w stosunku do zakładanych efektów.”

§ 2. Do spraw wszczętych na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6, pkt 11 lit. p oraz pkt 12 lit. c rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 245, poz. 1810 oraz z 2009 r. Nr 107, poz. 891) przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

W porozumieniu

MINISTER FINANSÓW

MINISTER ZDROWIA

¹⁾ Minister Pracy i Polityki Społecznej kieruje działem administracji rządowej – zabezpieczenie społeczne, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1598).

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1463, Nr 227 poz. 1505 i Nr 237, poz. 1652 oraz z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 97, poz. 802 i Nr 98, poz. 817.

Uzasadnienie

Rozporządzenie jest wykonaniem delegacji wynikającej z art. 33 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.).

Proponowane zmiany mają na celu przeciwdziałanie sytuacjom nieracjonalnego wykorzystywania środków publicznych, jakimi są środki zgromadzone na zakładowych funduszach rehabilitacji osób niepełnosprawnych (dalej ZFRON).

Jak wynika z praktyki stosowania przepisów rozporządzenia, niektórzy pracodawcy wykorzystują środki ZFRON do finansowania udziału swoich pracowników w szkoleniach np. z zakresu stosowania przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.) połączonych ze szkoleniami i kursami rozwijającymi pozazawodowe zainteresowania osób niepełnosprawnych czyniąc z tych projektów szkoleniowych jednocześnie wycieczki organizowane w atrakcyjnych turystycznie i niekiedy znacząco odległych zakątkach świata (Wyspy Zielonego Przylądka, Egipt, Izrael).

Takie postępowanie, poza oczywistym marnotrawstwem środków publicznych, czyni także nieprzejrzystymi wydatki objęte regułą pomocy de minimis i wydatki wyłączone spod tej zasady, albowiem trudno ustalić jaka część kosztów danego projektu szkoleniowego związana jest z daną kategorią wydatków w sytuacji rozliczenia kosztów podróży, zakwaterowania, wyżywienia uczestników itp. Z tego powodu niezbędne jest wprowadzenie zakazu łączenia w jednym projekcie szkoleniowym szkoleń zawodowych oraz szkoleń i kursów rozwijających pozazawodowe zainteresowania co uczyniono dodając ust. 3 do § 2 zmienianego rozporządzenia.

Zdarzają się też przypadki organizowania egzotycznych wycieczek (do Meksyku i Gwatemali) finansowanych w ramach dopuszczalnego rozporządzeniem wydatku na finansowanie szkoleń i kursów rozwijających pozazawodowe zainteresowania osób niepełnosprawnych.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych¹ wydatki z ZFRON są wydatkami publicznymi i jako takie powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Większość dysponentów ZFRON nie ma świadomości konieczności stosowania tych kryteriów do oceny prawidłowości wydatków ze środków publicznych zgromadzonych na ZFRON. Dlatego celowe jest wprowadzenie do projektu rozporządzenia przepisów wyraźnie wskazujących na konieczność stosowania kryteriów analogicznych jak określone w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Przepis ten stanowi bowiem, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Konieczne jest wyraźne wskazanie na ten aspekt w rozporządzeniu poprzez wprowadzenie przepisu § 4a w zaproponowanym brzmieniu.

Rozwiązanie to zapobiegnie zarówno brakowi poczucia stabilności prawnej dysponentów tego funduszu, którzy dowiadują się o istnieniu tych kryteriów dopiero w postępowaniu odwoławczym od decyzji PFRON lub organów wydających zaświadczenia o pomocy de minimis, jak i ograniczy wydatkowanie środków ZFRON w sposób rozrzutny i zbędny, co obecnie wpływa na ograniczenie środków dostępnych samym osobom niepełnosprawnym. O nieoszczędności prowadzących zakłady pracy chronionej świadczą coraz częstsze zapytania organów wydających zaświadczenia o pomocy de minimis, które mają wątpliwości czy wydać zaświadczenie w przypadku np. utworzenia nowego stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (kierowca) i zakupu z tego tytułu samochodu o podwyższonym standardzie (samochód osobowy – terenowy marki BMW X3 o pojemności silnika 2,0d wyposażony m.in. w skórzaną kierownicę, automatyczną klimatyzację, pakiet dla palących, ogrzewanie siedzenia pasażera i kierowcy, odtwarzacz CD – o wartości ponad 27 tys. EURO).

Z kolei odwołanie się do kryterium optymalnego doboru metod i środków do osiągnięcia założonych celów realizuje uznawaną przez resort finansów za istotną zasadę przy ocenie wydatkowania środków publicznych, która *expressis verbis* znalazła odzwierciedlenie w projekcie ustawy o finansach publicznych.

Powtórzenie w ten sposób przepisów ustawy o finansach publicznych, ma na celu również wyeliminowanie sytuacji, w których przedsiębiorcy wykorzystują np. indywidualne programy rehabilitacji (dalej ipr) jako pretekst do dokonywania inwestycji, których celem nie jest zmniejszenie ograniczeń zawodowych pracowników objętych programem. Postępowanie takie jest niezgodne z prawem i jako takie niedopuszczalne. Tymczasem pracodawcy dysponujący środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych uważają, że w związku z tym, iż katalog wydatków w ramach ipr jest otwarty, to można sfinansować wszystkie koszty wynikające z programu mające na celu zmniejszenie ograniczeń zawodowych związanych z rodzajem i stopniem niepełnosprawności pracownika. Problem z wydatkowaniem środków zfron pojawia się w momencie, gdy organ podatkowy, podmiot uprawniony do pobierania opłat na podstawie odrębnych przepisów lub inny podmiot udzielający pomocy odmawia

¹ Zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2008 r. (V SA/Wa 2000/08) oraz nieprawomocne wyroki WSA w Warszawie: z dnia 8 kwietnia 2009 r. (V SA/Wa 2887/08) oraz z dnia 8 kwietnia 2009 r. (V SA/Wa 2836/08).

wydania zaświadczenia de minimis uznając wydatek za niezgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych² „sam fakt sfinansowania wydatku w ramach IPR nie oznacza, że spełniony został warunek udzielenia pomocy w ramach pomocy de minimis (...)”, ponadto sąd uważa, że otwarty katalog kosztów zawarty w przepisie nie oznacza dowolności w zakresie dokonywania wydatków przez wnioskodawcę, przedmiotem wydatkowania są bowiem środki publiczne przekazane do dyspozycji pracodawcy, które powinny być wykorzystywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Niezbędne jest więc wskazanie na określone zasady w wydatkowaniu środków z funduszu, aby także indywidualne programy rehabilitacji nie mogły stanowić pretekstu do dokonywania w firmie inwestycji związanych z zakupem nowych maszyn, urządzeń i narzędzi, lecz służyły celom wyraźnie wskazanym w przepisach prawa.

Rozporządzenie jest zgodne z regulacjami Unii Europejskiej.

Rozporządzenie zostało udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) oraz skierowane do konsultacji międzyresortowych oraz konsultacji z partnerami społecznymi.

Projektowana regulacja nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ocena skutków regulacji.

I. Krąg podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny

Przedmiotowe rozporządzenie oddziaływać będzie na

- pracodawców prowadzący zakłady pracy chronionej;
- organy udzielające pomocy.

II. Konsultacje społeczne

Tekst rozporządzenia został przesłany do uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), tj.:

- Konfederacji Pracodawców Polskich,
- Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych,
- Związku Rzemiosła Polskiego,
- Business Centre Club – Związku Pracodawców,
- Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
- Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- Federacji Związków Zawodowych Osób Niepełnosprawnych i Pracowników Zakładów Pracy Chronionej.

Uwagi zostały nadesłane wyłącznie przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. OPZZ wskazało, że niezrozumiała jest propozycja zakładająca wyłączenie możliwości finansowania ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych szkoleń organizowanych za granicą, za wyjątkiem sytuacji określonych w projekcie, tj. gdy jest to m.in. niezbędne ze względu na określone okoliczności związane z wykonywaną działalnością gospodarczą. OPZZ wyraziło również wątpliwości czy ograniczenia jakie nakładają zaproponowane rozwiązania nie dyskryminują osób niepełnosprawnych, ograniczając, a wręcz zakazując tej grupie społeczeństwa, czyli pracownikom niepełnosprawnym uczestnictwo w szkoleniach poza granicami kraju, a także wyraziło obawę, czy przedstawiona propozycja nie stoi w sprzeczności z przepisami prawa unijnego oraz obowiązującą ustawą o rehabilitacji (...) w zakresie równego traktowania osób niepełnosprawnych. OPZZ wnioskowało również o ponowne rozważenie zasadności wprowadzenia w życie przedstawionych zmian ze względu na istotne w ich ocenie skutki wprowadzenia ich w życie. Uwaga OPZZ została w części uwzględniona poprzez rezygnację z wprowadzenia w § 2 ust. 4, pozostawiono jednak zapis uniemożliwiający łączenia szkoleń zawodowych ze szkoleniami i kursami rozwijającymi pozazawodowe zainteresowania osób niepełnosprawnych.

Ponadto, Zespół do Spraw Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, pozytywnie zaopiniował projekt rozporządzenia.

² nieprawomocne wyroki WSA w Warszawie: z dnia 8 kwietnia 2009 . (V SA/Wa 2887/08) oraz z dnia 8 kwietnia 2009 (V SA/Wa 2836/08).

III. Skutki wprowadzenia regulacji

Wpływ projektowanego rozporządzenia na sektor finansów publicznych w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Wdrożenie rozporządzenia nie spowoduje skutków finansowych w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego poprawi natomiast racjonalność gospodarowania środkami publicznymi przez zakłady pracy chronionej.

Wpływ regulacji na rynek pracy

Wdrożenie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Wdrożenie rozporządzenia nie wywrze wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wdrożenie rozporządzenia nie będzie miało bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.