

Warszawa, dnia 12 września 2002r.

Pan Poseł
Andrzej Zając
Klub Parlamentarny SLD

Opinia prawna

Do projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 826).

Rządowy projekt ustawy zawarty w druku sejmowym 826 zawiera obszerną (47 zmian wobec 70 artykułów samej ustawy) propozycję nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zmiany przewidziane w projekcie dotyczą zarówno podstawowych dla ustawy instytucji jak i kwestii bardziej technicznych. Według uzasadnienia są one podyktowane potrzebami procesu dostosowawczego w ramach integracji z UE, potrzebą usunięcia niespójności i koniecznością doprecyzowania niektórych przepisów, uwzględnieniem zaleceń NIK i aparatu kontroli skarbowej, potrzebą dostosowania przepisów do ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej oraz modyfikacji rozwiązań ukierunkowujących wsparcie ze środków PFRON na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych.

Projekt przygotowany jest poprawnie z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej i może stać się podstawą dalszych prac legislacyjnych. Pozytywnie należy ocenić uzasadnienie do projektu zawierające omówienie proponowanych

zmian oraz szczegółowe wyliczenie skutków proponowanej regulacji zarówno w stosunku do budżetu państwa jak i samorządu terytorialnego jak i jej wpływu na rynek pracy i konkurencyjność gospodarki.

Poniżej omówię poszczególne zmiany z ewentualnym uwzględnieniem ich prawidłowości legislacyjnej i logiki wprowadzanych rozwiązań. Opinia nie obejmuje natomiast oceny efektywności projektowanych zmian.

Zmiana dotycząca definicji stopni niepełnosprawności – art. 4 ustawy ma, w założeniu twórców projektu, skutkować zmniejszeniem liczby nieprawidłowo wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności; jak stanowi uzasadnienie: „w konsekwencji proponowanej zmiany świadczenia z tytułu niepełnosprawności przysługiwać będą wyłącznie osobom, u których naruszenie sprawności organizmu jest przyczynowo powiązane z wystąpieniem ograniczeń utrudniających lub uniemożliwiających codzienne funkcjonowanie”. Nie wiem jednak, na ile proponowana treść przepisu art. 4 rzeczywiście zrealizuje intencje twórców bowiem jej zrozumienie nastrocza trudności. Dotychczasowa konstrukcja definicji znacznego oraz umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zakłada konieczność łącznego wystąpienia (koniunkcji) przesłanki zdolności (niezdolności) do pracy oraz przesłanki potrzeby stałej (czasowej, częściowej) opieki czy pomocy innych osób. Projektowana konstrukcja zbudowana jest odmiennie. Wystąpienie potrzeby stałej lub długotrwałej (przy znacznym stopniu niepełnosprawności) oraz czasowej lub częściowej (przy umiarkowanym stopniu niepełnosprawności) opieki i pomocy innych osób w pełnieniu ról społecznych stanowi przesłankę równorzędną w stosunku do przesłanki niezdolności do pracy albo zdolności do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej. Przyjęcie takiego sposobu konstrukcji nie stanowi, moim zdaniem, uproszczenia definicji a nawet wydaje się, że przepis stał się mniej czytelny. Projektodawcy nie uzasadniają przyjętego sposobu regulacji toteż wydaje się potrzebne przedyskutowanie definicji z art. 4 przy udziale autorów projektu.

W definicji lekkiego stopnia niepełnosprawności (art. 4 ust. 3) projekt zakłada generalnie zaostrenie kryteriów poprzez stwierdzenie istotnego obniżenia zdolności do wykonywania pracy w porównaniu z osobą o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychofizyczną.

Zmiana przepisów regulujących zasady finansowania zespołów orzekających o niepełnosprawności (projektowany art. 6 ust. 1a) wprowadzająca możliwość ich finansowania także (poza budżetem państwa, który jest dotychczas jedynym podmiotem, na którym spoczywa obowiązek finansowania działalności zespołów) przez jednostki samorządu terytorialnego uzasadniana jest potrzebą eliminacji istniejących obecnie wątpliwości interpretacyjnych. Regulujący obecnie tę kwestię przepis - art. 6 c ust. 4 - nie budzi, moim zdaniem, takich wątpliwości. Jeżeli jednak istnieje rzeczywista potrzeba wprowadzenia projektowanej zmiany a samorządy mają zamiar partycypować w finansowaniu działalności zespołów, to ustawa powinna ustalać na jakich zasadach mają to czynić, w jakim stosunku do ogólnej sumy wydatków albo które wydatki mają pokrywać itd., aby ewentualne wątpliwości interpretacyjne nie powstały w przyszłości. Przepis art. 6 ust. 1a należałoby więc dopracować w toku prac legislacyjnych.

Zmiana w art. 6 wprowadzająca konieczność wyrażenia zgody przez osobę zainteresowaną na wystąpienie w jej sprawie przez ośrodek pomocy społecznej do zespołu orzekającego może być utrudnieniem dla ośrodka np. w przypadku osoby chorej psychicznie, z którą porozumienie następuje istotne trudności.

Istotną częścią projektowanej nowelizacji jest rozszerzenie i uszczegółowienie przepisów dotyczących zadań Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych a także wojewody w zakresie nadzoru nad orzekaniem o niepełnosprawności. W szczególności przewiduje się (projektowany art. 6c ust. 3) możliwość zwrócenia się Pełnomocnika do właściwego organu o stwierdzenie nieważności orzeczenia lub wznowienie postępowania w razie stwierdzenia, że istnieje uzasadniona wątpliwość, co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub, że orzeczenie zostało wydane w sposób sprzeczny z przepisami. Projektowane przepisy nie określają jednak czy i w jakim stopniu właściwy organ związany jest wnioskiem Pełnomocnika. Odpowiedzi na to nie daje także Kodeks postępowania administracyjnego, toteż warto wyjaśnić kwestię charakteru prawnego inicjatywy Pełnomocnika w toku prac nad projektem.

Projekt przewiduje rozwinięcie struktury organizacyjnej oraz zmiany kompetencyjne na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. W szczególności projekt tworzy wojewódzkie i powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych o kompetencjach opiniodawczych i doradczych działające odpowiednio: przy marszałkach województwa i przy starostach (art. 44a-44c).

Niewątpliwie pożądaną zmianę w ustawie (dodanie art. 10a - 10f) stanowi zdecydowane rozwinięcie przepisów dotyczących warsztatów terapii zajęciowej i turnusów rehabilitacyjnych. Dotychczasowa regulacja zawarta w art. 10 jest niewystarczająca. W ramach projektowanej regulacji odnośnie warsztatów terapii zajęciowej brakuje jednakże wyraźnego przepisu normującego zasady przeprowadzania kontroli nad działalnością warsztatów i wskazującego podmiot do tego uprawniony. Jest on tylko pośrednio wskazany w art. 10b ust. 5 zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia. W przepisach regulujących zasady organizowania turnusów rehabilitacyjnych nie zapisano natomiast wprost zasady finansowania pobytu na turnusie przez jego uczestników; wynika ona pośrednio z przepisu stanowiącego o możliwości uzyskania dofinansowania za środków Funduszu według kryterium dochodowego (art. 10e).

Zmiana projektowana w art. 12 ustawy polegająca na wykreśleniu dotychczasowych kompetencji marszałka województwa porządkuje kwestie udzielania pożyczek dla osób niepełnosprawnych, rozkładania należności na raty, udzielania ulg i umorzeń. W miejsce nieczytelnego, mieszanego reżimu administracyjno - cywilnego proponuje się regulację cywilnoprawną, w której podmiotem uprawnionym do zawierania umowy pożyczki, rozkładania należności na raty, odroczenia terminu spłat oraz umorzenia części lub całości spłaty jest wyłącznie starosta.

Istotną częścią projektu są zmiany polegające na wprowadzeniu, z dniem 1 stycznia 2004r., miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych pracodawcom ze środków PFRON (projektowane art. 26a-26c) oraz zmiany odnośnie prowadzenia zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej. Przewidziano także między innymi (art. 30 ust.2a i 2b) możliwość przyznania statusu zakładu pracy chronionej pomimo niespełniania

warunków 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej i 6 miesięcznego okresu utrzymywania wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych - w sytuacjach określonych enumeratywnie w ustawie.

Pozytywną zmianę stanowi wskazanie organu odwoławczego od decyzji w sprawach statusu zakładu pracy chronionej (art. 30 ust. 3a).

Przeredagowania wymaga natomiast projektowany art. 31 ust. 1 tak, aby nie było wątpliwości co do zakresu zwolnień podatkowych, o jakich tam mowa. W szczególności chodzi tu o uregulowanie kwestii zwrotu podatku od towarów i usług w kontekście rezygnacji z tego rozwiązania z dniem 1 stycznia 2004r.

Obszerne zmiany projektuje się odnośnie PFRON – przy czym są to zmiany zarówno dotyczące struktury podmiotu jak i zadaniowe. Między innymi, projektowany ust. 4 w art. 45 postanawia, że nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Brakuje jednak w projekcie określenia konkretnych narzędzi tego nadzoru bez których jego praktyczna realizacja jest niemożliwa.

Dookreślenia wymaga także projektowany ust. 1 w art. 47 stanowiący o przeznaczeniu środków Funduszu aby jasne było, do czego odnoszą się wskazane tam wartości procentowe.

Niewłaściwe jest użycie skrótowego określenia : „Fundusz” w podstawowym przepisie określającym status podmiotu – projektowanym art. 45. W takim wypadku powinno się powtórzyć pełną nazwę nawet jeśli wcześniej w ustawie (projektowany art. 10b ust. 2) została ona zastosowana. Niewłaściwe jest również miejsce zamieszczenia przepisu art. 51a, stanowiącego o kontroli prawidłowości wykorzystania środków funduszu przeznaczonych na realizację zadań przez inne podmioty pomiędzy przepisami regulującymi skład i kompetencje zarządu Funduszu.

Art. 13 projektowanej ustawy jest sformułowany nieprawidłowo. Przewiduje on, z dniem 1 stycznia 2004r. utratę mocy obowiązującej art. 1 pkt 22 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1 (czyli ustawy o rehabilitacji..). Tymczasem po pierwsze, redakcja projektowanego art. 31 ust. 1 jest wadliwa i chociaż zawiera on pkt 1) to nie ma innych punktów. Po drugie, utrata z dniem 1 stycznia 2004r. mocy obowiązującej przepisu nowelizującego nie spowoduje automatycznie utraty mocy obowiązującej art. 31 ust.

1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji (...) w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, która, jak stanowi art. 14, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2003r.. Tym samym cel projektodawców, którym jest zniesienie możliwości otrzymywania zwrotu podatku od towarów i usług nie zostanie osiągnięty. Kwestia ta powinna zostać starannie przemyślana w toku prac legislacyjnych nad projektem.

Na zakończenie należy stwierdzić, iż, zgodnie z wymogami prawidłowej legislacji, ilość projektowanych zmian oraz liczba nowelizacji dokonywanych od uchwalenia tekstu pierwotnego, wskazywałyby na potrzebę opracowania nowej ustawy. Przy okazji opracowywania takiej ustawy należałoby postulować uproszczenie regulacji, bowiem zarówno język jak i poszczególne instytucje ustawy są skomplikowane i stają się coraz mniej przystępne dla uczestników obrotu prawnego.

Sporządziła: Małgorzata Bajor – Stachańczyk