

Adwokat Alicja Danielewska – Podolak

40-029 Katowice, ul. Reymonta 6/4, tel/fax (+ 48 32) 202-51-22

filia : ul. Okrzei 29, 43-190 Mikołów

NIP:954-235-02-73 / Regon:240316941 www.danielewska.pl e-mail:adwokat@danielewska.pl

Katowice, dnia 20 lutego 2025 roku

Stowarzyszenie MOST

Ul. Wolności 274

41 – 800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA

w sprawie zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełności
w Zakładach Aktywności Zawodowej

I. Podmiot zlecający

Ekspertyza sporządzona na zlecenie Zarządu Stowarzyszenia MOST w Zabrzu (nr KRS 0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23.

II. Przedmiot ekspertyzy

Ocena wymogów prawnych w zakresie zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełności w Zakładach Aktywności Zawodowej (zwanymi dalej w niniejszej ekspertyzie ZAZ), w szczególności w zakresie ustawowego progu procentowego zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełności, a także spełnieniem przez to osoby dodatkowej przesłanki posiadania orzeczenia o stwierdzeniu u nich autyzm, upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej względnie uzyskania pozytywnej decyzji rady programowej.

III. Zgłoszone problemy z możliwością zapewnienia zatrudnienia w Zakładach Aktywności Zawodowej osób niepełnosprawnych zaliczonych od umiarkowanego stopnia niepełności.

Przepisy ustawy przewidują określone wymagania w zakresie zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełności w ZAZ, jednak w praktyce napotykają one na



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

szereg trudności, zgłaszanych przez ZAZ i organizacje w projekcie, które mogą utrudnić ich realizację.

Ustawa wymaga bowiem by osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności posiadały nadto stwierdzony autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną. W praktyce bardzo często zgłaszają się osoby, które nie posiadają w tym zakresie stosownych orzeczeń lub ich niepełnosprawność nie pozostaje w związku z w/w chorobami.

Wówczas każdorazowo konieczne jest zastosowanie procedury z art. 29 ust.1 pkt 1b ustawy, zgodnie z którą możliwe jest zatrudnienie takiej osoby, ale tylko jeżeli co do niej rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4 ustawy, zajmie stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej.

Także procentowy próg zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności na poziomie 35% stwarza liczne problemy. Zdarza się bowiem, że osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności chcących podjąć zatrudnienie jest zbyt mało, wskutek czego nie jest możliwe utrzymanie ZAZ, pomimo jednocześnie współistniejącego znacznego zapotrzebowania na zatrudnienie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, w danym regionie.

IV. Akty prawne będąc podstawą ekspertyzy.

1. Ustawa z dnia 27.08.1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U.2024.44 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.07.20172 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej (t.j. Dz.U.2025.203 ze zm.).

Wszystkie wskazane akty prawne zostały uwzględnione w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia opinii.

V. Ocena prawna warunku posiadania przez osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub choroby psychicznej względnie pozytywnej opinii rady programowej.

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwaną w dalszej części ekspertyzy ustawą) *gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, zwane dalej "organizatorem", może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla tej jednostki status zakładu aktywności zawodowej* (art. 29 ust.1 ustawy).

Warunkiem utworzenia takiego zakładu jest *by co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w tej jednostce stanowiły osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy:*

- a) *zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,*

b) b)zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej wymaga więc, aby osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności posiadały dodatkowo orzeczenie o stwierdzeniu u nich autyzmu, upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej. W praktyce, wiele osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie spełnia tych kryteriów, co stwarza trudności w ich zatrudnieniu w ZAZ.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1b ustawy zatrudnienie takich osób jest możliwe tylko po uzyskaniu pozytywnego stanowiska rady programowej, o której mowa w art. 10a ust. 4 ustawy. W rzeczywistości ZAZ rzadko decydują się na powoływanie rady programowej, a co za tym idzie zatrudnianie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności po pozytywnej decyzji tej rady. Wynika to po pierwsze z konieczności zaangażowania rady programowej, która z kolei musi uzasadniać, że zatrudnienie osoby w danym przypadku jest zasadne i że kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej jest wskazane, a po drugie z obawy, że decyzja rady programowej może zostać podważona na niekorzyść ZAZ przez instytucję kontrolującą, co może skutkować utratą dofinansowania na uczestnika, a nawet utratą statusu ZAZ i utratą zatrudnienia przez wszystkie inne osoby w ZAZ już zatrudnione. Oznacza to więc, że de facto osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności są zatrudniane wyłącznie, jeżeli jednocześnie posiadają orzeczenie o stwierdzeniu autyzmu, choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego.

Niestety żadne dane statystyczne dostępne publicznie nie zawierają szczegółowych informacji co do liczby osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, które jednocześnie mają orzeczenie o autyzmie, chorobie psychicznej czy upośledzeniu umysłowym. Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) publikują ogólne dane na temat osób niepełnosprawnych, w tym ich liczby oraz struktury według stopnia niepełnosprawności, jednak nie udostępniają szczegółowych zestawień dotyczących współwystępowania konkretnych rodzajów niepełnosprawności, wśród osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Niemniej ZAZ zgłaszają, że w zależności od regionu często te dane realnie się bardzo różnią, co wydaje się być oczywiste. W większych miastach łatwiej będzie znaleźć osoby spełniające wymagane kryteria, ale będą one miały także wiele innych możliwości, w tym większą dostępność zakładów pracy chronionej nie będących ZAZ. Tymczasem w mniejszych miastach czy też ośrodkach obejmujących tereny wiejskie, ZAZ może być dla tych osób jedyną możliwością zatrudnienia i kontynuowania rehabilitacji.

Należy także zauważyć, że osoby posiadające umiarkowany stopień niepełnosprawności, nie spełniające dodatkowych kryteriów co do rodzaju choroby, mogą odczuwać to jako ich

nieprzydatność na rynku pracy wobec braku możliwości korzystania z aktywizacji zawodowej, mimo że ich stopień niepełnosprawności wciąż kwalifikuje je do podjęcia pracy w takich zakładach, przy jednoczesnym braku ich konkurencyjności na ogólnym rynku pracy.

W praktyce nie mogą one skorzystać z tej samej formy wsparcia, jak osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo że również wymagają specjalnych warunków pracy.

Zakłady aktywności zawodowej pełnią kluczową rolę w procesie rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, które nie spełniają dodatkowych kryteriów (np. autyzm), brak dostępu do tych zakładów, może oznaczać brak odpowiedniego wsparcia w zakresie rehabilitacji zawodowej. Takie osoby pozostają bez odpowiedniej pomocy w procesie adaptacji do pracy, co utrudnia im rozwój zawodowy i włączenie się w rynek pracy.

Dodatkowo, na ogólnym rynku pracy osoby te mogą mieć trudności z konkurowaniem z innymi pracownikami, co może prowadzić do ich marginalizacji i trudności w uzyskaniu zatrudnienia. Pracodawcy często nie dysponują wystarczającym wsparciem i odpowiednimi warunkami pracy dla takich osób, co może prowadzić do ich wykluczenia zawodowego.

Tak więc aktualne brzmienie przepisy art. 29 ust.1 pkt 1b ustawy w praktyce odbiera tym osobom równość szans na rynku pracy, co może stanowić naruszenie ich praw do równego traktowania i dostępu do wsparcia w zakresie rehabilitacji zawodowej.

Reasumując wymóg zatrudniania w ZAZ osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wyłącznie dysponujących orzeczeniem o stwierdzeniu autyzmu, upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej stanowi znaczne ograniczenia w ich zatrudnianiu w ZAZ. Prowadzi także do problemów utrzymania zatrudnienia w ZAZ zgodnego z wymogami ustawy, a także do braku wystarczającego wsparcia dla tych osób niepełnosprawnych, które również wymagają stałego i intensywnego wsparcia w ramach programów przewidzianych w ustawie.

VI. Ocena prawna stosowania maksymalnego 35% progu zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności spośród wszystkim osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1a ustawy *stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b (z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wraz z orzeczeniem o stwierdzeniu jednej z ustawowo określonych chorób), nie może być wyższy niż 35% ogółu zatrudnionych.*

Tak więc ZAZ muszą spełniać wymagania dotyczące procentowego zatrudnienia osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności na poziomie niestety nie wyższym niż 35% ogółu zatrudnionych, podczas gdy 70% ogółu zatrudnionych muszą stanowić osoby niepełnosprawne (łącznie w stopniu znacznym i umiarkowanym). Jednak w praktyce występuje problem z utrzymaniem tak niskiego progu procentowego zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zwłaszcza w regionach, gdzie liczba osób ze

znacznym stopniem niepełnosprawności jest ograniczona, a zapotrzebowanie na takie zatrudnienie jest wysokie właśnie wśród osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Główny Urząd Statystyczny publikuje dane dotyczące osób niepełnosprawnych. Ostatni taki raport ukazał się 15.10.2024 roku z aktualizacją stanu informacji zebranych na koniec 2023 roku i jest dostępny na stronie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunkizycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/osoby-niepelnosprawne-w-2023-roku,26,6.html>. Wynika z niego, że *osoby zgłoszone do ubezpieczenia w ZUS przez płatników składek, które poinformowały płatnika składek, że posiadają orzeczenie o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub stopniu niezdolności do pracy* Blisko 754 tys. osób zgłoszonych do ubezpieczenia w ZUS przez płatników składek poinformowało płatnika składek, że posiada orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (wydane przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności) albo orzeczenie o stopniu niezdolności do pracy (wydane przez ZUS). Struktura tych osób według stopnia niepełnosprawności była następująca: **11,2% ze stopniem znacznym, 59,0% ze stopniem umiarkowanym** oraz 29,4% ze stopniem lekkim. Pozostałe osoby miały orzeczenie o niepełnosprawności bez określonego stopnia ze względu na wiek (do 16 roku życia).

Te proporcje przekładają się wprost na podopiecznych fundacji i organizacji w projekcie zajmujących się aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych, **bo proporcjonalnie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności jest zawsze najwięcej**. Organizacje wskazują, że zasadne byłoby dopuszczenie zatrudnienia osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności adekwatnie do zapotrzebowania występującego w danym regionie, a nie utrzymaniem za wszelką cenę procentowych proporcji. Największy problem jest w małych miejscowościach, gdzie skutkuje to często brakiem możliwości utworzenia ZAZ, pomimo istnienia możliwości oraz zapotrzebowania społecznego.

Wprowadzenie do ustawy zapisu umożliwiającego ustalenia tego progu procentowego według zapotrzebowania w danym regionie mogłoby budzić kontrowersje z uwagi na zbyt daleką niejednoznaczność, dlatego **bardziej wskazanym byłoby wyższe określenie procentowego progu zatrudnienia osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności**.

Podkreślić bowiem należy, że 35% próg ustawy jest progiem maksymalnym ergo w zależności od potrzeby w danym ZAZ lub regionie te proporcje zawsze mogą kształtować się odmiennie. Przykładowo przy zmianie tego progu na wartość 50% w Zakładach Aktywności Zawodowej w jednym regionie faktyczny udział procentowy osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności może nadal wynosić 35%, a w innym 40% czy wreszcie właśnie 50%.

Sytuacja wynikająca z konieczności stosowania przez ZAZ obowiązującego progu 35% może często wywoływać skutek odwrotny do nadrzędnych celów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, którym przecież jest dążenie do rehabilitacji osób niepełnosprawnych i podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych i społecznych ergo przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zawodowemu. Tymczasem osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności może brakować motywacji do realizowania tych celów

w obawie przed utratą zatrudnienia (lub szansą na jego uzyskanie) w ZAZ po zmianie ich stopnia niepełnosprawności na umiarkowany i to dodatkowo w przypadku braku występowania chorób wymaganych przepisami (o czym wyżej).

Pewnym rozwiązaniem, które również mógłby pozwolić na dopasowanie w/w progów procentowych do faktycznych możliwości osobowych w danym regionie, na którym działa ZAZ, może być zwiększenie tego progu procentowego do 50% ewentualnie z jednoczesnym zastrzeżeniem, że pierwszeństwo w rekrutacji na dane stanowisko będzie miała osoba ze znacznym stopniem niepełnosprawności. W tym przypadku zatrudnianie w ZAZ byłoby realnie dostosowane do możliwości osobowych i rzeczywistego zapotrzebowania społecznego.

Nadrzędnym celem winno być bowiem stosowanie takich rozwiązań by wsparciem programami integracyjnymi objąć jak największą grupę osób niepełnosprawnych, które umożliwią zarówno osobom ze znacznym, jak i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, pełne uczestnictwo w rynku pracy.

Reasumując istnieje zapotrzebowanie na zmianę proporcji w możliwości zatrudniania osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, tak by umożliwić jak najszersze i najpełniejsze wsparcie dla osób niepełnosprawnych w zależności od zapotrzebowania na rynku pracy w danym regionie.

VII. Postulaty de lege ferenda

Aby urealnić przepisy prawa, w szczególności ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, do faktycznie istniejącego zapotrzebowania zgłaszanego przez ZAZ oraz organizacje w projekcie, a także umożliwić jak najpełniejsze i najszersze działanie Zakładów Aktywności Zawodowej postuluję wprowadzenie następujących zmian w obowiązujących przepisach prawa.

WERSJA I

Ta propozycja zmian de lege ferenda w najpełniejszy i najkorzystniejszy sposób wpłynęłaby na możliwość tworzenia nowych ZAZ i utrzymania oraz rozszerzenia już istniejących.

- 1) w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:
 - - **w art.29 ust.1 pkt 1b** usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”
 - -w art. 29 ust.1a ustawy zamienić wartość progu procentowego na 50% i w związku z tym nadać mu nowe brzmienie: „Stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b, nie może być wyższy niż 50% ogółu zatrudnionych”.

-
- 2) w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.07.20172 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej:
- w §2 ust.2 pkt 7b usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”

WERSJA II

Druga propozycja powiela propozycje wersji pierwszej z dodatkowym uwzględnieniem pierwszeństwa w zatrudnieniu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

- 1) w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:
- **w art.29 ust.1 pkt 1b** usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”
 - w art. 29 ust.1a ustawy zamienić wartość progu procentowego na 50% z jednoczesnym zaznaczeniem pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i w związku z tym nadać mu następujące brzmienie: „Stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b, nie może być wyższy niż 50% ogółu zatrudnionych, z zastrzeżeniem pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a”.
- 2) w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.07.20172 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej:
- w §2 ust.2 pkt 7b usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”

WERSJA III

Ostatnia propozycja zmian de lege ferenda ogranicza się do usunięcia wymogów spełnienia przez osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności dodatkowego warunku posiadania orzeczenia o stwierdzeniu autyzmu, upośledzenie umysłowe lub choroby psychicznej względnie uzyskania pozytywnej opinii rady programowej. Taka zmiana nie

zapewni ZAZ pełnego rozwiązania trudności w stosowaniu wymogów dotyczących zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, lecz zmiana przepisów chociażby tylko w tym zakresie, w znaczący sposób wpłynęłaby na działalność ZAZ i objęcie pomocą szerszego kręgu osób niepełnosprawnych, którzy tego realnie potrzebują.

- 1) w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:
 - w **art.29 ust.1 pkt 1b** usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”
- 2) w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.07.20172 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej:
 - w §2 ust.2 pkt 7b usunąć słowa „u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej” i nadać temu przepisowi brzmienie: „umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;”

VIII. Podsumowanie

Trudności, które zgłaszają ZAZ i organizacje w projekcie, w zakresie zatrudniania osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, wynikają głównie z wymogu posiadania dodatkowego orzeczenia o autyzmie, upośledzeniu umysłowym lub chorobie psychicznej, a także z konieczności utrzymania procentowego progu zatrudnienia na poziomie 35% ogółu zatrudnionych. Proponowane zmiany w przepisach mogą ułatwić rozwiązanie tych problemów, w szczególności umożliwić zatrudnianie większej ilości chętnych osób niepełnosprawnych oraz zapewnić większą elastyczność w zakresie wymogów dotyczących liczby zatrudnionych osób w ZAZ. Dostosowanie przepisów do realnych potrzeb społecznych z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i lepszej integracji społecznej.