



Katowice, dnia 22 lipca 2026 roku

Stowarzyszenie MOST
ul. Wolności 274, 41-800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA W SPRAWIE UPORZĄDKOWANIA I WYJAŚNIENIA PROBLEMU PODWÓJNEGO FINANSOWANIA PFRON & ZUS W PROJEKTACH REINTEGRACYJNYCH

I. Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy możliwe jest skorzystanie z finansowania ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym w trybie art. 21 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej równocześnie ze skorzystaniem z dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ekspertyzę sporządzono na zlecenie Stowarzyszenia Most w Zabrzu (KRS:0000003897). Ekspertyza powstała w ramach projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji” o numerze FERS.04.06-IP.04-0055/23. W ramach tego projektu, wniosek o wykonanie ekspertyzy złożyła Fundacja Na Rzecz Wspierania Osób Niepełnosprawnych "Wyjdź z domu".



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

GW LEGAL GRABIEC & WÓJCIK
SPÓŁKA PARTNERSKA RADCÓW PRAWNYCH
ul. Józefa Lompy 22/1, 40-038 Katowice
NIP: 9542795578 | REGON: 381005166 | KRS: 0000744288
+48 32 307 55 51 | kancelaria@gw-legal.pl



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

II. Zarys stanu faktycznego

Stowarzyszenie Most w Zabrzu wskazało, że w toku realizacji projektu „Akademia NGO – dobre prawo dla integracji”, odbyła się dyskusja prowadzona w gronie managerów przedsiębiorstw społecznych.

W toku dyskusji przedstawiciele dwóch organizacji zasygnalizowali, iż spotkali się z problemem refundacji składek ZUS dla pracowników przedsiębiorstwa społecznego w trybie art. 21 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. Problem pojawił się w zakresie zatrudniania pracowników z niepełnosprawnościami, w przypadku których pracodawca może uzyskać dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego w trybie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W trakcie dyskusji wskazano, że u niektórych pracodawców pracownicy PFRON kwestionowali dofinansowanie pracowników z niepełnosprawnościami, dla których równocześnie pracodawca będący przedsiębiorstwem społecznym otrzymał refundację składek ZUS. Zarzucali podwójne finansowanie wydatków ze środków publicznych, pomimo tego, iż pełne koszty wynagrodzenia pracownika były wyższe niż łącznie kwota dofinansowania PFRON i refundacji składek ZUS.

W tym stanie faktycznym konieczne stało się sporządzenie ekspertyzy prawnej i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest skorzystanie z finansowania ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym w trybie art. 21 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej równocześnie ze skorzystaniem z dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

III. Analiza prawna

finansowanie ze środków Funduszu Pracy

Zgodnie z art. 21 ust 1 i 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, w przypadku pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

społecznym część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, mogą podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy w pełnej wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej wysokości miesięcznej składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Finansowanie to może być realizowane przez refundację składek albo przekazanie zaliczki na składki w okresach kwartalnych na podstawie udokumentowanego wniosku przedsiębiorstwa społecznego, po zawarciu umowy ze starostą właściwym dla siedziby tego przedsiębiorstwa, w terminie określonym w tej umowie, nie dłuższym jednak niż 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Wzór wniosku przedsiębiorstwa społecznego o finansowanie składek określa Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wzoru wniosku przedsiębiorstwa społecznego o finansowanie składek oraz trybu ich finansowania, wydane na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 21 ust. 4 ww. ustawy. W upoważnieniu wyraźnie przewidziano, że przy ustaleniu wzoru wniosku Minister będzie miał na względzie m. in. konieczność zapewnienia zgodności udzielania wsparcia z warunkami dopuszczalności pomocy *de minimis*.

We wzorze wniosku znajduje się oświadczenie o treści „Oświadczam, że składki nie są finansowane ani refundowane z innych środków publicznych, w tym ze środków PFRON lub budżetu Unii Europejskiej.” Oświadczenie opatrzone jest ponadto przypisem o treści „W przypadku gdy przedsiębiorstwo społeczne otrzymuje częściowe dofinansowanie z PFRON lub innych środków publicznych, w tym środków budżetu Unii Europejskiej, konieczne jest złożenie stosownych dokumentów potwierdzających brak podwójnego finansowania.”

Zgodnie z art. 300 ust. 2 pkt 30 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, wsparcie, o którym mowa w art. 21 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, to forma pomocy finansowana ze środków Funduszu Pracy. Zgodnie z art. 78 ust. 1 oraz 79 ust. 1 tej ustawy, środki przyznawane pracodawcom i przedsiębiorcom w ramach form pomocy są przyznawane zgodnie z warunkami dopuszczalności pomocy *de minimis*. Osoby, pracodawcy, przedsiębiorcy lub inne podmioty nie mogą otrzymać finansowania formy pomocy z Funduszu Pracy w części, w której te same koszty zostały sfinansowane z innych środków publicznych.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

Zgodnie z art. 5 ust. 3 Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, pomocy *de minimis* przyznanej zgodnie z niniejszym rozporządzeniem nie można łączyć z pomocą państwa w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych ani z pomocą państwa na ten sam środek finansowania ryzyka, jeżeli takie połączenie skutkowałoby przekroczeniem odpowiedniego maksymalnego poziomu intensywności pomocy lub kwoty pomocy, ustalonych pod kątem specyficznych uwarunkowań każdego przypadku w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych lub w decyzji przyjętej przez Komisję.

dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego

Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, pracodawcy przysługuje ze środków Funduszu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, we wskazanej kwocie, zależnej od stopnia niepełnosprawności.

Zgodnie z ust. 4 tego przepisu, kwota miesięcznego dofinansowania nie może przekroczyć 90% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy, a w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 75% tych kosztów.

„Przez pojęcie kosztów płacy należy w tym przypadku rozumieć koszt wynagrodzenia brutto pracownika oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Solidarnościowy (art. 2 pkt 4a)” (M. Włodarczyk [w:] E. Bielak-Jomaa i in., Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz, Warszawa 2023, art. 26(a)).

Zgodnie z kolei z art. 26b ust. 7 tej ustawy, miesięczne dofinansowanie co do zasady nie przysługuje do wynagrodzenia pracownika w części finansowanej ze środków publicznych. Jak wskazano w orzecznictwie „*Określona w art. 26b ust. 7 ustawy o rehabilitacji negatywna przesłanka wyłączenia z miesięcznego dofinansowania wynagrodzenie pracownika "w części finansowanej ze środków publicznych" obejmuje tę część wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, która została sfinansowana z innego źródła przeznaczonego na*



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

dofinansowanie do wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, czyli w oparciu o instrument prawny ściśle ukierunkowany na pomoc pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne.” (Wyrok NSA z 24.01.2014 r., II GSK 1759/12, LEX nr 1452727).

Zgodnie z art. 48a ust. 1 tej ustawy, środki Funduszu nie mogą zostać przeznaczone na realizację celów, zadań i wydatków w części w jakiej zostały sfinansowane w ramach pomocy udzielonej z innych środków publicznych. Jak wskazano na tle tego przepisu w nauce prawa „*W takim wypadku środki PFRON można przeznaczyć jedynie na finansowanie pozostałych części przedsięwzięcia.*” (M. Włodarczyk [w:] E. Bielak-Jomaa i in., Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz, Warszawa 2023, art. 48(a).).

Z kolei zgodnie z art. 48a ust. 2 tej ustawy środki przyznane pracodawcy na omawiane dofinansowanie stanowią pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1).

Jak stanowi art. 33 ust. 2 i 5 ww. rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014, Za koszty kwalifikowalne uznaje się koszty płacy w danym okresie zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego. Intensywność pomocy nie przekracza 75 % kosztów kwalifikowalnych.

Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 3 i 5 ww. rozporządzenia, pomoc, w przypadku której można wyodrębnić koszty kwalifikowalne, można kumulować z wszelką inną pomocą państwa, pod warunkiem że środki te dotyczą różnych, możliwych do wyodrębnienia kosztów kwalifikowalnych oraz z wszelką inną pomocą państwa w odniesieniu do tych samych - pokrywających się częściowo lub w całości - kosztów kwalifikowalnych tylko wówczas, gdy taka kumulacja nie powoduje przekroczenia najwyższego poziomu intensywności pomocy lub kwoty pomocy mających zastosowanie do tej pomocy na mocy niniejszego rozporządzenia. Pomocy państwa nie można kumulować z pomocą *de minimis* w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych, jeżeli skutkiem takiej kumulacji byłoby przekroczenie poziomów intensywności pomocy

możliwość równoległego skorzystania z obu form finansowania

Powyżej omówiono zasady dotyczących obu analizowanych form dofinansowania. W oparciu o te zasady należy ustalić, czy możliwe jest ich łączne wykorzystanie.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

Istota problemu wynika z tego, że oba instrumenty odnoszą się do kosztów zatrudnienia tego samego pracownika, ale opisują je w nieco odmienny sposób. Art. 21 ustawy o ekonomii społecznej przewiduje finansowanie elementów wynagrodzenia, które odpowiadają określonym składkom na ubezpieczenia społeczne. Natomiast dofinansowanie do wynagrodzenia z PFRON obejmuje koszt wynagrodzenia brutto pracownika oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Solidarnościowy. Oznacza to, że koszty finansowane w ramach art. 21 ustawy o ekonomii społecznej wchodzi do szerszego zbioru kosztów, którego dotyczy dofinansowanie PFRON.

W mojej ocenie, z zasad omówionych powyżej wyłania się wniosek, że łączenie obu form dofinansowania jest co do zasady dopuszczalne, ale nie mogą one pokrywać tych samych kosztów a ich kumulacja nie może prowadzić do przekroczenia najwyższego poziomu intensywności pomocy (75 % kosztów kwalifikowalnych). Dofinansowanie z PFRON nie może więc obejmować składek sfinansowanych wcześniej ze środków Funduszu Pracy i odwrotnie, może natomiast obejmować pozostałe składniki wynagrodzenia, aż do osiągnięcia limitu 75% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy.

W toku analizy nie odnaleziono żadnych wypowiedzi orzecznictwa, administracji lub przedstawicieli nauki prawa, które jednoznacznie przesądzałyby omawiane zagadnienie. Trzeba też zasygnalizować wysoki stopień skomplikowania sprawy, na którą wpływ mają liczne przepisy prawa zarówno krajowego jak i wspólnotowego, zlokalizowane w licznych aktach prawnych. Z tego względu pogląd wyrażony w niniejszej opinii może, ale nie musi zostać podzielony w praktyce stosowania prawa. Biorąc zatem pod uwagę ryzyko powstania obowiązku zwrotu dofinansowania, wskazane wydaje się skierowanie wniosku o zajęcie oficjalnego stanowiska przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz do Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

IV. Wnioski ekspertyzy

1. Dopuszczalne jest skorzystanie z finansowania ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia pracowników przedsiębiorstwa społecznego będących osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym w trybie art. 21 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

r. o ekonomii społecznej równocześnie ze skorzystaniem z dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, z tym zastrzeżeniem, że oba te instrumenty nie mogą równolegle pokrywać tych samych kosztów a ich kumulacja nie może przekroczyć 75% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy.

2. Celem uniknięcia ewentualnych rozbieżności przy stosowaniu prawa przez poszczególne organy, wskazane wydaje się skierowanie wniosku o zajęcie oficjalnego stanowiska przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz do Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

radca prawny Damian Ruhm

Przygotowując przedmiotową opinię prawną przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach i dokumentach otrzymanych od podmiotu zlecającego. Nie badano ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego. Niniejsza opinia prawna została sporządzona na zlecenie wskazanego na wstępie podmiotu, jednak prezentuje niezależną oraz subiektywną ocenę autora, dotyczącą prawnych zagadnień przedmiotu analizy. W szczególności prezentowana ocena prawna nie daje gwarancji wyniku danej sprawy w przypadku jej rozpoznawania przez sąd.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

