

Julia Kluczyńska, Anna Sienicka

# Zakład Aktywności Zawodowej jako przedsiębiorstwo społeczne



Konsultacje prawne: Kancelaria Weil, Gotshal & Manges

Konsultacje eksperckie: Maria Jankowska, Agnieszka Lewonowska-Banach

---

---

# Spis treści

1.	Czym jest ZAZ? _____	4
1.1.	Kto może ubiegać się o status ZAZ? _____	4
1.2.	Jakie warunki musi spełnić organizacja starająca się o uzyskanie statusu ZAZ? _____	4
1.3.	Procedura nadania statusu ZAZ _____	5
1.4.	Najważniejsze akty prawne dotyczące ZAZ _____	5
2.	Dlaczego organizacje pozarządowe mogą być zainteresowane tą formą działalności? _____	5
2.1.	Dotacje _____	5
2.2.	Dofinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne _____	6
2.3.	Zwolnienia podatkowe _____	6
2.4.	Wysokość dofinansowania w latach 2007-2009 _____	6
2.5.	Relacja pomiędzy ZAZ a WTZ _____	7
3.	Trudności i bariery prawne przy prowadzeniu ZAZ _____	7
3.1.	Bieg z przeszkodami – procedura tworzenia ZAZ _____	7
3.2.	Problemy z planowaniem wydatków i płynnością finansową _____	8
3.3.	Brak osobowości prawnej _____	8
3.4.	Problem przepływów finansowych pomiędzy organizatorem a ZAZ _____	8
3.5.	Zakładowy fundusz aktywności _____	9
3.6.	Środki na inwestycje _____	10
3.7.	ZAZ jako przedsiębiorca _____	10
3.8.	Niska świadomość prawna urzędników _____	11
3.9.	Brak elastyczności przepisów _____	11
3.10.	Pomoc publiczna _____	12
3.11.	Postulaty _____	13

---

## 1. Czym jest ZAZ?

Zakład aktywności zawodowej (zwany dalej ZAZ) jest rozwiązaniem prawnym wprowadzonym ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>1</sup> (zwaną dalej ustawą o rehabilitacji). ZAZ nie jest samodzielną formą prawną – jest organizacyjnie i finansowo wydzieloną jednostką, która uzyskuje status zakładu aktywności zawodowej. O utworzenie ZAZ ubiegać się mogą jednostki i organizacje wymienione w ustawie, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych. Status ZAZ jest instrumentem prawnym dostępnym wyłącznie dla instytucji oraz organizacji pracujących z osobami niepełnosprawnymi, w szczególności zatrudniającymi osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a po wejściu w życie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej – także niektóre osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (u których stwierdzono autyzm, chorobę psychiczną lub upośledzenie umysłowe)<sup>2</sup>.

ZAZ zaprojektowany został jako element trzystopniowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w którym osoby niepełnosprawne, które przeszły przez warsztaty terapii zajęciowej (zwane dalej WTZ) i są w stanie pracować, mogą podjąć zatrudnienie w ZAZ i tym samym uzyskać niezbędne umiejętności i doświadczenie przed wejściem na otwarty rynek pracy. W ZAZ mogą znaleźć zatrudnienie również osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, które nie uczestniczyły w zajęciach WTZ, w szczególności te, które zostały skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy.

### 1.1. Kto może ubiegać się o status ZAZ?

- Powiat
- Gmina
- Fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

ZAZ tworzy się w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i określonych w ustawie grup osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także przygotowania ich do życia w otwartym środowisku oraz pomocy w realizacji pełnego, niezależnego, samodzielnego

i aktywnego życia na miarę ich indywidualnych możliwości. Statutowym działaniem fundacji, stowarzyszenia lub innej organizacji społecznej, która chce utworzyć ZAZ, powinna być działalność polegająca na rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Rehabilitacją zawodową jest między innymi prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia, przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia, dobór odpowiedniego dla osób niepełnosprawnych miejsca pracy i jego wyposażenie. Rehabilitacja społeczna może być realizowana przez pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, likwidację barier (w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych w komunikowaniu się i dostępie do informacji) czy też działanie na rzecz kształtowania w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

### 1.2. Jakie warunki musi spełnić organizacja starająca się o uzyskanie statusu ZAZ?

Podmioty ubiegające się o status ZAZ dla utworzonej przez siebie wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo jednostki powinny:

- zapewnić, by co najmniej 70% ogółu zatrudnionych w tej jednostce stanowiły osoby niepełnosprawne (w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy):
  - z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
  - z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osoby, w stosunku do których rada programowa działająca w WTZ zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej, z zastrzeżeniem, że wskaźnik ich zatrudnienia nie przekracza 35% ogółu zatrudnionych;
- posiadać obiekty i pomieszczenia, które odpowiadają przepisom i zasadom BHP oraz uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych, a także spełniają wymagania dostępności do nich;
- zapewnić doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne;
- przeznaczać uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności;
- uzyskać pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia ZAZ.

Podmiot ubiegający się o nadanie statusu ZAZ nie może prowadzić działalności polegającej na wytwarzaniu wyro-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 115, poz. 791), art. 29a ust. 1 pkt 1b.

bów przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub handlu tymi wyrobami.

### 1.3.

#### Procedura nadania statusu ZAZ

Nadanie statusu ZAZ następuje w drodze decyzji wydawanej przez właściwego miejscowo wojewodę na wniosek podmiotu ubiegającego się o nadanie statusu ZAZ (zwane dalej organizatorem).

Utworzenie ZAZ obejmuje następujące etapy:

1. uzyskanie pozytywnej opinii starosty;
2. stwierdzenie przez Państwową Inspekcję Pracy, że pomieszczenia i obiekty użytkowane przez podmiot ubiegający się o nadanie statusu ZAZ odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych;
3. pozytywne rozpatrzenie wniosku przez właściwego miejscowo wojewodę (organ w tym wypadku bada prawidłowość planowanych kosztów utworzenia i działania zakładu);
4. zawarcie umowy określającej w szczególności: (A) wysokość i termin przekazania środków PFRON<sup>3</sup> przeznaczonych na utworzenie ZAZ, (B) wysokość i sposób przekazywania środków PFRON przeznaczonych na działalność usługowo-rehabilitacyjną ZAZ do końca danego<sup>4</sup> roku kalendarzowego, (C) warunki renegotjacji umowy oraz (D) termin, w jakim musi być zawarta umowa ubezpieczenia wyposażenia i środków trwałych dofinansowanych ze środków PFRON. Umowę podpisuje podmiot ubiegający się o status ZAZ dla swojej wyodrębnionej jednostki, tj. organizator;
5. Po przyznaniu statusu ZAZ organizator składa we właściwej jednostce samorządu województwa kopię decyzji wraz z wnioskiem o uruchomienie środków PFRON przeznaczonych na dofinansowanie kosztów działania ZAZ, zgodnie z zawartą umową.

### 1.4.

#### Najważniejsze akty prawne dotyczące ZAZ

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.),

<sup>3</sup> Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

<sup>4</sup> Strony umowy corocznie, nie później niż do dnia 15 października określają w formie aneksu do umowy wysokość środków PFRON na działalność usługowo-rehabilitacyjną ZAZ w roku następnym z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów dofinansowywanych ze środków PFRON.

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej ( Dz.U. z 2007 r. Nr 242, poz. 1776).

## 2.

### Dlaczego organizacje pozarządowe mogą być zainteresowane tą formą działalności?

#### 2.1.

##### Dotacje

Pierwszym i, wydaje się, najważniejszym czynnikiem decydującym o wyborze prowadzenia działalności w formie ZAZ jest bardzo szeroki zakres kosztów finansowanych ze środków PFRON. Ogólnie rzecz ujmując, PFRON finansuje koszty związane z utworzeniem i prowadzeniem ZAZ, w tym koszty związane z działalnością usługowo-rehabilitacyjną. Część kosztów ZAZ powinien finansować również samorząd w ramach środków przeznaczonych na rehabilitację, integrację oraz aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych w danym regionie. Zatem pod względem samego finansowania ta forma wydaje się dużo korzystniejsza niż zakład pracy chronionej czy korzystanie z dofinansowania jako pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, choć oczywiście są to formy istotnie różniące się między sobą w zakresie przepisów, procedur czy wreszcie celu, na jaki przeznaczane są przychody z działalności gospodarczej.

Zgodnie z rozporządzeniem, które reguluje kwestie przyznawania dofinansowania dla ZAZ ze środków PFRON, przedmiotem dofinansowania mogą być koszty utworzenia oraz koszty działalności usługowo-rehabilitacyjnej ZAZ.

Do kosztów utworzenia ZAZ, które mogą zostać sfinansowane ze środków PFRON, zalicza się:

1. przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych pomieszczeń produkcyjnych lub pomieszczeń służących świadczeniu usług oraz pomieszczeń socjalnych i przeznaczonych na rehabilitację;
2. zakup sprzętu rehabilitacyjnego;
3. wyposażenie pomieszczeń socjalnych i przeznaczonych na rehabilitację, pomieszczeń produkcyjnych lub pomieszczeń służących świadczeniu usług oraz przygotowanie stanowisk pracy, w tym zakup maszyn, narzędzi i urządzeń niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług;
4. zakup surowców i materiałów potrzebnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej;
5. zakup lub wynajem środków transportu.

Natomiast do kosztów działalności obsługowo-rehabilitacyjnej, które mogą zostać sfinansowane ze środków PFRON, zalicza się:

1. wynagrodzenia osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, do wysokości 100% minimalnego wynagrodzenia, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę<sup>5</sup>;
2. wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy działalności obsługowo-rehabilitacyjnej;
3. dodatkowe wynagrodzenia roczne, odprawy emerytalne i pośmiertne oraz nagrody jubileuszowe;
4. składki należne na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za pracowników, naliczone od kwot wynagrodzeń wymienionych w pkt (i) i (ii);
5. materiały, energię, usługi materialne i usługi niematerialne;
6. transport i dowóz osób niepełnosprawnych;
7. szkolenia osób niepełnosprawnych związane z przygotowaniem ich do pracy na otwartym rynku pracy lub z działalnością gospodarczą zakładu;
8. odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych lub wypłaty świadczeń urlopowych, dokonywane na podstawie odrębnych przepisów;
9. wymianę zamortyzowanych maszyn, urządzeń i wyposażenia niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług;
10. wymianę maszyn i urządzeń w związku ze zmianą profilu działalności zakładu.

Dotacja PFRON przekazywana jest organizatorowi ZAZ przez samorząd województwa. Szczegółowe warunki przyznanej dotacji oraz wysokość dofinansowania określone są w umowie zawartej pomiędzy organizatorem ZAZ a marszałkiem województwa.

Natomiast dofinansowanie ze środków samorządu terytorialnego i innych źródeł unormowane jest w przepisach odrębnych. Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>5</sup> wskazuje jako należące do kompetencji powiatu zadania polegające na wspieraniu osób niepełnosprawnych oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (zadania publiczne o charakterze ponadgminnym).

## 2.2. Dofinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne

Zgodnie z art. 25a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych PFRON finansuje tę część wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej zatrudnionej w ZAZ, która odpowiada należnej składce pracownika na ubezpieczenie emerytalne i choro-

bowe. Dodatkowo PFRON finansuje część kosztów osobowych pracodawcy, odpowiadających należnej od pracodawcy składce na ubezpieczenie emerytalne, zdrowotne i wypadkowe pod warunkiem terminowego opłacania przez pracodawcę tych składek w całości.

## 2.3. Zwolnienia podatkowe

Podmiot prowadzący ZAZ jest zwolniony z:

- podatku od nieruchomości,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego,
- podatku od czynności cywilnoprawnych pozostających w bezpośrednim związku z prowadzeniem ZAZ,
- opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej oraz opłat o charakterze sankcyjnym.

Zwolnienie podatkowe nie przysługuje natomiast w odniesieniu do:

- podatku od towarów i usług,
- podatku akcyzowego,
- podatku od gier,
- cła,
- podatków dochodowych,
- podatku od środków transportowych.

Podmiot prowadzący ZAZ przekazuje środki uzyskane z tytułu powyższych zwolnień (oraz wpływy z działalności gospodarczej) na zakładowy fundusz aktywności.

## 2.4. Wysokość dofinansowania w latach 2007-2009

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 68c ustawy o rehabilitacji zawodowej udział dotacji PFRON w kosztach tworzenia i funkcjonowania ZAZ będzie stopniowo malał. Podczas gdy w roku 2007 PFRON finansował 95% kosztów działalności obsługowo-rehabilitacyjnej ZAZ, w 2008 r. będzie to 90%, a w roku 2008 – tylko 85% kosztów. Z kolei koszty utworzenia ZAZ są obecnie finansowane w wysokości 85%, w 2008 r. będzie to 75%, a w roku 2009 – 65% kosztów. Pozostałe koszty powinny zostać sfinansowane z innych źródeł, w tym z dotacji samorządu w ramach środków przeznaczonych na rehabilitację, integrację oraz aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych w danym regionie. Organizacje pozarządowe muszą się zatem liczyć z tym, że z roku na rok finansowy ciężar prowadzenia ZAZ będzie wzrastał, a koszty bieżącej działalności w coraz większej mierze będą musiały być finansowane z generowanego zysku lub z innych źródeł. Z tego względu instytucje zainteresowane stworzeniem ZAZ powinny starannie rozważyć kwestię efektywności i dochodowości planowanej działalności oraz dotacji pochodzących od grantodawców innych niż PFRON. Natomiast w przypadku już istniejących ZAZ ich działalność

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

powinna być oparta na profesjonalnym rachunku ekonomicznym uwzględniającym realne koszty, wysokość osiąganego zysku oraz środki pochodzące z budżetu samorządu. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawowym źródłem dochodu ZAZ, gwarantującym samodzielność i stabilność finansową, powinna być przede wszystkim efektywna działalność gospodarcza.

## 2.5. Relacja pomiędzy ZAZ a WTZ

Organizacje pozarządowe prowadzące warsztaty terapii zajęciowej (dalej WTZ) mogą być szczególnie zainteresowane tworzeniem ZAZ ze względu na systemowe powiązanie tych dwóch instytucji.

Prowadzenie zarówno ZAZ, jak i WTZ umożliwia instytucji lub organizacji zajmującej się osobami niepełnosprawnymi stworzenie dla swoich podopiecznych pełnego systemu opieki i rehabilitacji, w którym w zależności od stanu zdrowia mogą oni przechodzić z WTZ do ZAZ i stopniowo się usamodzielniać, a w sytuacji nawrotu choroby czy pogorszenia stanu zdrowia – wrócić do WTZ. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że dla utworzenia WTZ potrzebna jest grupa co najmniej 20 uczestników (przy ZAZ przepisy nie określają minimalnej liczby zatrudnionych), prowadzenie przez organizację jednocześnie i WTZ, i ZAZ oznacza w praktyce opiekę nad 30-40 osobami, co zdecydowanie przerasta możliwości większości organizacji pozarządowych, a w przypadku grup wymagających szczególnej opieki, np. osób chorych na autyzm, jest wręcz niemożliwe.

## 3. Trudności i bariery prawne przy prowadzeniu ZAZ

### 3.1. Bieg z przeszkodami – procedura tworzenia ZAZ

Czas potrzebny na utworzenie ZAZ to zazwyczaj okres od roku do dwóch lat, a urząd marszałkowski wpłaca dotację dopiero na kilka miesięcy przed podpisaniem umowy. Oznacza to, że organizacja tworząca ZAZ musi zainwestować własne kilkadziesiąt tysięcy złotych na liczne i kosztowne wydatki związane z tworzeniem ZAZ – wynagrodzenia dla pracowników, pozwolenia na budowę, podjazdy, materiały budowlane, remonty. Są to wydatki, których nikt później organizacji nie zwróci, ponieważ urząd marszałkowski pokrywa tylko te koszty, które zostały sfinansowane po podpisaniu umowy. Ponadto koszty poniesione przed podpisaniem umowy nie są liczone jako wkład własny.

Rozporządzenie w sprawie zakładów aktywności zawodowej wprowadza formułę „negocjacji” w przedmiocie warunków umowy i wysokości dofinansowania, co w praktyce oznacza, że urząd marszałkowski może postawić organizacji pozarządowej ubiegającej się o status ZAZ dowolne warunki, może np. wymagać zabezpieczeń finansowych w formie weksli, notarialnych poświadczeń o dobrowolnym poddaniu się egzekucji, zastawu rejestrowego, gwarancji bankowej czy poręczenia cywilnego członków zarządu wnioskującej organizacji do określonej wysokości, np. 200 000 zł.

Ustawa nie określa czasu, jaki organizacja ma na spełnienie wymagań określonych przez urząd marszałkowski, co pozwala urzędnikom na postawienie własnych, często nierealnych, warunków nawet na kilka tygodni przed planowanym podpisaniem umowy, np. wymaganie przedstawienia gwarancji bankowej w przeciągu miesiąca.

Gdy już umowa w sprawie utworzenia ZAZ pomiędzy organizacją pozarządową a urzędem marszałkowskim zostanie podpisana, urząd marszałkowski przelewa dotację w transzach i często wymaga rozliczenia danej dotacji w przeciągu jednego lub dwóch miesięcy od dnia podpisania umowy. W praktyce oznacza to konieczność wydania i rozliczenia w bardzo krótkim czasie nawet kilkaset tysięcy złotych. W sposób oczywisty takie umowy są nierealne, uniemożliwiają rozsądne planowanie wydatków i prowadzą do niegospodarności.

Dodatkowym utrudnieniem jest brak możliwości uzyskania środków przeznaczonych na rozwój zakładu już po jego uruchomieniu, w tym m.in. na adaptację i rozbudowę budynków oraz zakup dodatkowych środków transportu. Zgodnie z obowiązującą praktyką podmiot tworzący ZAZ otrzymuje środki na utworzenie zakładu, a po uruchomieniu zakładu – tylko na jego działalność. W tej sytuacji organizacja, która utworzyła zakład ze środków innych niż otrzymane na podstawie umowy przewidzianej w rozporządzeniu o ZAZ, a do samorządu województwa zwraca się o dofinansowanie jedynie działalności ZAZ, traci możliwość dofinansowania pozwalającego na pokrycie wydatków innych niż koszty bieżącej działalności. Problem będzie zyskiwał na znaczeniu, ponieważ w najbliższych latach szereg organizacji może podjąć próby utworzenia ZAZ ze środków Unii Europejskiej. Staną wtedy przed wyborem zawieszenia działalności przynajmniej na rok i rozpoczęcia procedury utworzenia ZAZ albo kontynuacji działalności i pogodzenia się z utratą możliwości otrzymania bardzo potrzebnych środków.

Organizacje pozarządowe, którym udało się ZAZ utworzyć, podkreślają, że decydujące znaczenia dla powodzenia takiego przedsięwzięcia są dobre kontakty z urzędem marszałkowskim oraz pomoc prawników i ekspertów.

### 3.2.

#### Problemy z planowaniem wydatków i płynnością finansową

Środki PFRON zapewniają prowadzącym ZAZ instytucjom i organizacjom stałe, względne bezpieczeństwo finansowe, ponieważ dofinansowanie obejmuje najważniejsze wydatki, w tym przede wszystkim wynagrodzenia dla pracowników oraz czynsze. W wielu sytuacjach może okazać się jednak, że to bezpieczeństwo jest pozorne. Organizacja tworząca ZAZ podpisuje z PFRON dwie umowy – najpierw umowę o utworzeniu ZAZ, następnie o jego prowadzeniu. Oznacza to, że w momencie tworzenia ZAZ organizacja pozarządowa nie zna treści późniejszej umowy o prowadzeniu ZAZ, a w szczególności nie zna dokładnej kwoty przyznanego dofinansowania. Jest oczywiste, że nie znając wysokości przyznanego środków nie można skonstruować realnego budżetu (co wymagane jest na jednym w pierwszych etapów tworzenia ZAZ).

Ponadto trzeba pamiętać, że PFRON nie ma obowiązku finansowania wszystkich kosztów określonych w rozporządzeniu, a art. 68c ust. 2 wyznacza tylko maksymalny udział procentowy finansowania kosztów funkcjonowania ZAZ przez PFRON. Może zatem dojść do sytuacji, w której urząd marszałkowski odmówi wypłacenia dotacji argumentując, że PFRON nie przekazał mu na to wystarczających środków, PFRON tymczasem będzie twierdzić, że tę część kosztów ZAZ powinien finansować urząd marszałkowski z własnego budżetu. W przypadku braku porozumienia pomiędzy tymi instytucjami wypłata środków dla ZAZ może zostać wstrzymana nawet na kilka miesięcy.

Środki z PFRON powinny być przekazywane na rachunek bankowy organizatora zgodnie z umową, w ratach półrocznych, jednak nie później niż do 5 dnia miesiąca rozpoczynającego półrocze. Organizacja prowadząca ZAZ musi się niestety liczyć z tym, że często zdarza się wpłacanie przyznanej dotacji na konto organizacji nawet z kilkumiesięcznym opóźnieniem.

### 3.3.

#### Brak osobowości prawnej

Status ZAZ może zostać nadany wyodrębnionej finansowo i organizacyjnie jednostce funkcjonującej w ramach powiatu, gminy czy organizacji pozarządowej. ZAZ nie ma osobowości prawnej, co oznacza, że nie może samodzielnie nabywać praw i zaciągać zobowiązań. Wszystkie umowy i zobowiązania muszą zatem zostać podpisane przez osoby uprawnione do reprezentacji instytucji lub organizacji, która ZAZ utworzyła. Oczywiście nie ma przeciwwskazań, aby zarząd instytucji lub organizacji prowadzącej ZAZ upoważnił w drodze pełnomocnictwa kierownika ZAZ do samodzielnego podejmowania decyzji, przy czym nadal będą to

decyzje podejmowane w imieniu instytucji czy organizacji pozarządowej prowadzącej ZAZ. Często jest zatem tak, że np. ZAZ ubiega się o wykonanie danego zlecenia w ramach przetargu, ale ofertę musi podpisać i zgłosić prowadząca ZAZ organizacja. Co za tym idzie, wszelka odpowiedzialność za zobowiązania finansowe oraz jakość produkowanych towarów lub świadczonych usług spoczywa na instytucji lub organizacji, która ZAZ utworzyła. Podobnie w przypadku umów o pracę z uczestnikami ZAZ pracodawcą nie jest ZAZ, lecz instytucja, która go prowadzi<sup>6</sup>.

W celu usprawnienia działalności bieżącej ZAZ można zdecydować się na pełnomocnictwo udzielone np. kierownikowi ZAZ przez osoby uprawnione do działania w imieniu i na rzecz organizatora. W pełnomocnictwie należy określić zakres czynności, do których wykonywania uprawniony będzie pełnomocnik – bądź przez ogólne wskazanie, że jest uprawniony do dokonywania czynności „zwykłego zarządu” związanych z działalnością ZAZ, bądź przez enumeratywne wskazanie rodzajów czynności, do których jest uprawniony. W szczególności organizator ZAZ może upoważnić osobę w ZAZ do zawierania umów o pracę z pracownikami, niemniej jednak pracodawcą będzie nadal organizator, a nie wyodrębniona jednostka posiadająca status ZAZ.

### 3.4.

#### Problem przepływów finansowych pomiędzy organizatorem a ZAZ

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych prowadzących ZAZ podkreśla problem braku jasnych zasad dotyczących przepływów finansowych pomiędzy instytucją lub organizacją, która ZAZ stworzyła, a ZAZ. Powstaje wiele wątpliwości, na jakich zasadach i w jakiej formie organizacja pozarządowa może przekazywać środki prowadzonemu przez siebie ZAZ oraz czy może wykorzystywać na rzecz ZAZ swoje zasoby osobowe i materiałowe. Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie ZAZ, organizator powinien prowadzić wydzieloną ewidencję analityczną dla działalności ZAZ według planu kont uzgodnionego w umowie z samorządem wojewódzkim. Nie ulega wątpliwości, że organizacja może przekazywać środki na działalność ZAZ. Natomiast analizując sytuację odwrotną, czyli kwestię przepływu środków z ZAZ do organizacji, przepisy mówią jasno, że zysk wypracowany przez ZAZ może zostać przeznaczony wyłącznie na zakładowy fundusz aktywności. W praktyce jednak może się zdarzyć, że działalność statutowa organizacji będzie się w dużej mierze pokrywała z celami zakładowego funduszu aktywności, co rodzi niebezpieczeństwo, że legalna działalność polegająca na wydatkowaniu zgromadzonych na koncie zakładowego funduszu aktywności

6 „Cechą pracodawcy jest zdolność do zatrudniania pracowników, wynikająca z osobowości prawnej i podmiotowości prawa własności” (wyrok Sądu Najwyższego z 20 września 2005 r., II PK 413/04).

środków może zostać uznane przez kontrolerów lub audytorów za zawołowaną formę finansowania własnej działalności statutowej, co w świetle obowiązującego prawa jest nielegalne.

Problem przepływów finansowych jest bardzo blisko związany z przepisami podatkowymi. Co do zasady – ZAZ nie jest samodzielnym podatnikiem i nie uzyskuje odrębnego numeru identyfikacji podatkowej. W prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej posługuje się numerem NIP podmiotu prowadzącego. W określonych sytuacjach ZAZ może jednak uzyskać status podatnika VAT i wówczas otrzymuje odrębny numer NIP. Bowiem w myśl art. 15 ust. 3b ustawy o VAT, za zgodą naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla osoby prawnej (np. organizacji pozarządowej), podatnikami mogą być również jednostki organizacyjne osoby prawnej będącej organizacją pożytku publicznego prowadzące działalność gospodarczą, jeżeli samodzielnie sporządzają sprawozdanie finansowe. Rzeczywiście więc może się zdarzyć, że podmiot prowadzący ZAZ nie będzie podatnikiem VAT, natomiast sam ZAZ uzyska taki status. Należy jednak podkreślić, że ZAZ może być podatnikiem VAT jedynie wtedy, gdy spełnia odpowiednie warunki i gdy zgodę na to wyrazi – na wniosek podatnika – właściwy organ podatkowy. W takiej sytuacji odpłatne przykazywanie towarów oraz świadczenie usług pomiędzy jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład osoby prawnej (prowadzącego ZAZ) traktowane jest jako sprzedaż.

ZAZ może świadczyć usługi i dokonywać dostawy towarów na rzecz prowadzącego ZAZ oraz innych jednostek organizacyjnych prowadzącego ZAZ. W takiej sytuacji odpłatna dostawa towarów i świadczenie usług na rzecz tych jednostek będzie podlegać opodatkowaniu VAT (przy założeniu, że ZAZ posiada status podatnika VAT). ZAZ dokumentuje sprzedaż fakturami, na których wykazuje podatek należny. Ponieważ ZAZ musi być wyodrębniony finansowo i samodzielnie sporządzać sprawozdanie finansowe, w praktyce posiada własny rachunek, na który prowadzący ZAZ dokonuje wpłat należności za wykonane usługi lub nabyte towary. Dokonane wydatki stanowią, po spełnieniu odpowiednich warunków, koszt uzyskania przychodu dla prowadzącego ZAZ i odpowiednio przychód dla ZAZ. ZAZ ma prawo do odliczenia podatku naliczonego przy zakupie towarów związanych z prowadzeniem działalności opodatkowanej VAT.

Prowadzenie ZAZ wiąże się również z bardzo zaawansowaną księgowością, która obejmuje dwa lub w przypadku organizacji prowadzącej zarówno WTZ, jak i ZAZ, trzy wzajemnie powiązane podmioty, z czego dwa (czyli ZAZ oraz prowadząca go organizacja pozarządowa) wymagają odrębnego fakturowania.

Kwestia przepływów finansowych pomiędzy instytucją lub organizacją, która ZAZ stworzyła, a ZAZ jest zatem bardzo trudna i rodzi wiele pytań, na które nie dały odpowiedzi dotychczas ani praktyka, ani orzecznictwo. W sposób oczywisty obecny stan rzeczy nie tylko nie sprzyja realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, ale również tworzy przestrzeń dla błędów, pomówień i możliwych nadużyć.

### 3.5. Zakładowy fundusz aktywności

Zgodnie z art. 31 pkt 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej organizacja prowadząca ZAZ musi przekazać środki uzyskane z tytułu ulg i zwolnień oraz, co najważniejsze, wpływy z dochodu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej na zakładowy fundusz aktywności. Przepisy nakładają na organizatora ZAZ obowiązek prowadzenia ewidencji środków funduszu aktywności oraz oddzielnego rachunku bankowego.

Zgodnie z par. 15 rozporządzenia w sprawie zakładów aktywizacji zawodowej<sup>7</sup> środki zakładowego funduszu aktywności przeznaczone są na następujące rodzaje wydatków:

- usprawnienie i dodatkowe oprzyrządowanie stanowisk pracy, wspomagające samodzielne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy,
- poprawę warunków pracy osób niepełnosprawnych
- zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku,
- pomoc w przygotowaniu osób niepełnosprawnych do pracy poza zakładem i wyrównaniu ich szans w nowym miejscu pracy,
- dokształcanie, przekwalifikowanie i szkolenie osób niepełnosprawnych,
- pomoc w przygotowaniu, budowie, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych, które nie znajdują oparcia we własnej rodzinie lub podejmują świadome decyzje dotyczące samodzielnego życia,
- rekreację i uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu kulturalnym,
- pomoc w zaspokajaniu innych potrzeb socjalnych i związanych z rehabilitacją społeczną zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Par. 16 rozporządzenia dodaje, że środki funduszu aktywności przeznaczone na poprawę warunków pracy nie mogą przekraczać 30% rocznych wpływów tego funduszu.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywizacji zawodowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 242, poz. 1776), par. 15 ust. 1.

Powyższe rodzaje wydatków dotyczą pracowników niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Organizacje prowadzące ZAZ zwracają również uwagę na to, że katalog dozwolonych wydatków z funduszu aktywności zawodowej sformułowany jest bardzo ogólnie, co w przypadku konkretnych wydatków pozwala na bardzo szeroką uznaniowość decyzji podejmowanych przez urzędników, którzy z wielu, często pozamerytorycznych względów mogą stosować zawężającą interpretację przepisów blokując tym samym wiele cennych i nowatorskich rozwiązań. Tytułem przykładu: literalna interpretacja przepisów pozwala na zakup usług rehabilitacyjnych dla pracowników ZAZ po cenach rynkowych, ale nie pozwala na stworzenie własnej bazy rehabilitacyjnej, np. poprzez zakup nieruchomości, wyposażenia ośrodka, co mogłoby być rozwiązaniem zdecydowanie tańszym i bardziej efektywnym. Wydaje się zatem, że dopuszczenie możliwości wydatkowania środków z funduszu aktywności zawodowej na inwestycje wieloletnie, np. zakup nieruchomości na potrzeby bazy szkoleniowo-rehabilitacyjnej, prowadziłoby do obniżenia kosztów związanych z podstawowymi celami ZAZ – zatrudnianiem oraz rehabilitacją zawodową i społeczną.

### 3.6. Środki na inwestycje

Jedną z najważniejszych kwestii w codziennej działalności ZAZ jest odpowiedź na pytanie, z jakich źródeł ZAZ może sfinansować tak ważne w każdym przedsiębiorstwie wydatki, jak choćby koszty związane z bieżącą konserwacją maszyn, konserwacją budynku, inwestycje w park maszynowy, nie wspominając o obowiązku dostosowania działalności ZAZ do przepisów Sanepidu oraz do wymogów Unii Europejskiej. Odpowiada na to par. 8 rozporządzenia w sprawie ZAZ, zgodnie z którym w ramach kosztów działalności ZAZ z zakładowego funduszu aktywności może zostać sfinansowana m.in. „wymiana zamortyzowanych maszyn, urządzeń i wyposażenia niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług”, „wymiana maszyn i urządzeń w związku ze zmianą profilu działalności zakładu” oraz „inne [koszty] niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej”. Można zastanawiać się, czy przywołany przepis rozwiązuje problem wszystkich niezbędnych inwestycji w ZAZ, np. zakupu nowych maszyn, których wcześniej w zakładzie nie było, lub dokupienia dodatkowych maszyn w związku z rozszerzeniem działalności, zwłaszcza że w wielu przypadkach celem zakupu będzie zwiększenie wydajności zakładu, a nie wspomaganie samodzielności osób niepełnosprawnych w ZAZ. Natomiast kategorią wydatków, która powinna zostać uznana za koszty „niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej”, powinny być wydatki związane

z konserwacją maszyn oraz budynków, np. naprawy nieuszczelnego dachu.

Przepisy wprowadzające możliwość finansowania ze środków funduszu powołanych wyżej kategorii wydatków obowiązują od grudnia 2007 r. i są odpowiedzią na postulaty podmiotów prowadzących ZAZ. Przepisy te są sformułowane stosunkowo ogólnie i wydają się stwarzać możliwości szerokiego korzystania z tej formy dofinansowania, ale wiele będzie zależało od ich interpretacji przez urzędy.

### 3.7. ZAZ jako przedsiębiorca

Przepisy dotyczące ZAZ dopuszczają wprawdzie prowadzenie działalności gospodarczej, ale jednocześnie znacznie ograniczają możliwość podejmowania przez ZAZ działań o charakterze rynkowym. W szczególności obowiązek przekazywania zysku na zakładowy fundusz aktywności oraz bardzo restrykcyjnie sformułowany katalog dozwolonych wydatków z tego funduszu ograniczają możliwości inwestycji w ZAZ. Dochodu ZAZ nie można np. inwestować w nieruchomości. Wypracowanego zysku nie można przeznaczyć także na budowę nowych budynków czy zakup terenu, nie można z niego sfinansować również stworzenia własnej bazy usługowo-rehabilitacyjnej dla pracowników ZAZ. Oznacza to, że jeśli organizacja prowadząca ZAZ zamierza rozwijać działalność i tworzyć nowe miejsca pracy lub jeśli chce stworzyć własną bazę rehabilitacyjną, potrzebną ziemię i nieruchomości musi zakupić ze środków innych niż zysk z działalności ZAZ. Nie jest też jasne, czy środki z zakładu funduszu aktywności można przeznaczać na zakup nowych maszyn w związku z rozszerzeniem działalności ZAZ. Odpowiedź na to pytanie będzie w dużej mierze zależała od interpretacji obecnych przepisów przez urzędy.

Jeśli przedsiębiorca nie inwestuje, jego szanse na wolnym rynku maleją, a co za tym idzie – spada zysk. Należy podkreślić, że każda inwestycja usprawniająca działalność gospodarczą ZAZ służy nie tylko generowaniu zysku, tak jak w zwykłym przedsiębiorstwie, ale jest również nieodłącznie związana z podniesieniem jakości oraz zakresu pomocy i wsparcia oferowanego uczestnikom ZAZ.

ZAZ jest zatem typowym przedsiębiorstwem społecznym – jego cele społeczne polegające na tworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz zapewnieniu pracownikom – uczestnikom ZAZ szans na integrację społeczną i zawodową, osiągnąć są dzięki działalności ekonomicznej. W tym sensie działalność gospodarczą ZAZ należy traktować jako instrument służący wyłącznie do osiągnięcia celów społecznych, a jeśli ma być to instrument efektywny, nie powinniśmy pozbawiać go podstawowych narzędzi zapewniających efektywność, czyli możliwości inwestycji w zakład i jego dalszy rozwój.

### 3.8. Niska świadomość prawna urzędników

Poważnym problemem jest niski poziom wiedzy urzędników na temat prawa i zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych. Problem ten staje się jeszcze poważniejszy na poziomie szczegółowych ustaw i rozporządzeń, takich jak np. ustawa o rehabilitacji zawodowej czy rozporządzenie o ZAZ.

Przepisy dotyczące działalności ekonomicznej prowadzonej przez organizacje pozarządowe oraz form zatrudnienia osób niepełnosprawnych cechuje wysoki stopień szczegółowości oraz rozproszenie w wielu różnych aktach prawnych, dlatego nawet urzędnicy odpowiedzialni za współpracę z organizacjami pozarządowymi mają poważne trudności ze zrozumieniem sytuacji, w której ZAZ prowadzony jest jako działalność gospodarcza lub odpłatna działalność pożytku publicznego organizacji pozarządowej. Tylko odpowiedni poziom wiedzy i doświadczenia może zapewnić właściwą wykładnię przepisów dotyczących dostępnych form prowadzenia działalności rehabilitacyjnej i integracyjnej. Problem braku jednolitej interpretacji przepisów prowadzi m.in. do sytuacji, w której nie jest możliwe przeprowadzenie ogólnokrajowego szkolenia z zakresu rozliczania dotacji, ponieważ każdy urząd marszałkowski ma własne metody i zasady rozliczania ZAZ.

Niewątpliwie, obok niejasnego prawa, niska świadomość prawna urzędników oraz problem niejednolitej interpretacji przepisów to kolejne ważne elementy składające się na bardzo trudną sytuację organizacji prowadzących działalność gospodarczą w formie ZAZ.

### 3.9. Brak elastyczności przepisów

Przepisy regulujące zasady przyznawania środków z Funduszu PRFON są niewątpliwie bardzo skomplikowane, co niestety nie idzie w parze z ich dostosowaniem do różnych stopni oraz rodzajów niepełnosprawności. W większości przypadków są to bardzo ogólne regulacje, a co za tym idzie, środki przyznawane są na zasadach nieuwzględniających znacznych różnic kosztów przy pracy z osobami o różnym stopniu i rodzaju niepełnosprawności. Tytułem przykładu – koszty związane z opieką nad chorymi psychicznie czy osobami z niepełnosprawnością intelektualną są dużo wyższe niż koszty pomocy dla osób niepełnosprawnych ruchowo.

Przepisy rozporządzenia w sprawie ZAZ określają jednolite proporcje osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności do innych pracowników zatrudnionych w ZAZ (obecnie wymagana proporcja zatrudnienia wynosi 70% osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 30% osób pełnosprawnych). Biorąc pod uwagę

fakt, że przy obliczaniu proporcji uwzględnia się nie tylko opiekunów i rehabilitantów, ale wszystkie osoby zatrudnione, w tym sekretariat, księgową czy kierowców, określona w rozporządzeniu proporcja ustalona jest bardzo wysoko, ponieważ w wielu przypadkach jeden opiekun będzie miał pod opieką nawet 4-5 osób. Wydaje się, że ze względu na bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w przypadku pracy z osobami z autyzmem lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi, powinno się rozważyć zwiększenie odsetka zatrudnionych osób pełnosprawnych.

Zwraca uwagę fakt, że mimo iż funkcjonowanie ZAZ uregulowane jest w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz w rozporządzeniu o zakładach aktywności zawodowej, wiele kwestii nadal pozostaje niejasnych lub nieuregulowanych, w tym m.in. wspomniany wyżej problem przekazywania 10% środków uzyskanych z tytułu ulg i zwolnień na PFRON, co tworzy bardzo szerokie pole do interpretacji urzędników.

Innym przykładem niejasnej interpretacji jest art. 31 ust 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej dotyczący obowiązku przekazywania przez organizatora na zakładowy fundusz aktywności środków uzyskiwanych z tytułu zwolnień podatkowych oraz wpływów z działalności gospodarczej ZAZ. ZAZ nie ma osobowości prawnej, a zatem podmiotem ulg i zwolnień podatkowych jest organizator. Art. 31 ust. 1 pkt. 1 lit. a mówi, że „prowadzący zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej w stosunku do tego zakładu zwolniony jest z podatków od nieruchomości (...)”. Wysokość podatku od nieruchomości zależy od rozmiaru działalności gospodarczej. W tym kontekście należy przypomnieć, że wszelkie wpływy z dochodu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej przez ZAZ muszą być bezpośrednio przekazywane na rachunek zakładowego funduszu aktywności. Tym samym żadne środki z tego tytułu nie wpływają do organizatora ZAZ. Zdaniem niektórych urzędników, przepis mówiący o obowiązku przekazywania przez organizatora na zakładowy fundusz aktywności środków uzyskiwanych z tytułu zwolnień podatkowych oznacza, że organizator zmuszony jest pokryć należną kwotę podatku z innych źródeł niż działalności gospodarcza ZAZ (z której dochód został już przekazany na zakładowy fundusz aktywności).

#### Kwestie związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych w ZAZ

Problem braku elastyczności regulacji prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych jest szczególnie trudny w kontekście obowiązków ZAZ jako pracodawcy. Wydaje się, że ustawodawca traktuje osoby niepełnosprawne jako jednolitą grupę, której przysługuje jeden określony zakres praw i obowiązków. Te same regulacje dotyczą zatem osób niepełnosprawnych ruchowo i np. osób upośledzonych

umysłowo w stopniu znacznym. O ile w przypadku osób niepełnosprawnych ruchowo obowiązek nawiązania stosunku pracy wydaje się właściwy, nie jest to już tak oczywiste w przypadku osób cierpiących na choroby, z którymi wiążą się częste zmiany stanu zdrowia i wysokie ryzyko nawrotu choroby. W takich przypadkach organizacje często podpisują z osobami niepełnosprawnymi umowy na czas określony (może to być okres, na który wystawione jest orzeczenie o niepełnosprawności). Dzięki takim rozwiązaniom organizacje próbują chronić swoje interesy jako pracodawcy, umożliwiając jednocześnie osobie niepełnosprawnej powrót do WTZ.

Organizacje pozarządowe zatrudniające niepełnosprawnych zgodnie podkreślają problem niedostosowania Kodeksu pracy do realiów rynku pracy oraz potrzeb osób niepełnosprawnych, zwłaszcza tych, które mogą i chcą pracować. Ilustruje to sytuacja, gdy po długiej absencji chorobowej osoba niepełnosprawna chce wrócić do pracy, ale nie może tego zrobić, ponieważ jej powrót może zbiec się z okresem, kiedy to pracownik musi wykorzystać urlop wypoczynkowy. Wtedy, bez względu na stan zdrowia i plany pracownika, pracodawca zmuszony jest wysłać go na urlop. Osoby pracujące z niepełnosprawnymi podkreślają, że po okresie choroby i depresji dla wielu chorych powrót do pracy i codziennego uczestnictwa w zajęciach rehabilitacyjnych w ZAZ stanowi często najlepszy sposób na skuteczną rekonwalescencję. Ponadto obowiązujące przepisy dotyczące świadczeń socjalnych oraz rentowych często zniechęcają osoby niepełnosprawne do decyzji o podjęciu aktywności zawodowej (choćby z obawy przed utratą renty – czy wręcz utratą świadczenia socjalnego – w momencie podjęcia zatrudnienia).

Institucje oraz organizacje pozarządowe zatrudniające osoby niepełnosprawne muszą się również liczyć z problemem wysokiej absencji chorobowej, urlopami, które muszą zostać wykorzystane niezależnie od woli oraz sytuacji pracownika, oraz z wyjazdami pracowników na turnusy rehabilitacyjne. Tytułem przykładu – osobie z orzeczoną znaczną i umiarkowaną stopniem niepełnosprawności przysługują do 57 wolnych dni roboczych w ciągu roku, w tym:

1. urlop wypoczynkowy – jeżeli pełny, to 26 dni;
2. dodatkowy urlop rehabilitacyjny w liczbie 10 dni, który rządzi się prawami urlopu wypoczynkowego, czyli przechodzi na kolejny rok i może być dzielony na krótsze odcinki czasu;
3. zwolnienia w celu uczestniczenia w turnusach rehabilitacyjnych oraz w celu wykonania badań specjalistycznych i zabiegów leczniczych lub usprawniających – ogółem zwolnienia z tego tytułu nie mogą przekroczyć 21 dni w roku.

Pracownicy korzystają także ze zwolnień chorobowych. W takiej sytuacji może dojść nawet do 80% absencji pra-

cownika, co może oznaczać niemożność wykonania zamówień na czas. Podkreślić należy, że pracownik nie może zrzec się urlopu. Pracodawca ma obowiązek wysłać pracownika na urlop, nie może wypłacić za ten urlop ekwiwalentu (chyba że wiąże się to z rozwiązaniem stosunku pracy).

Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba wprowadzenia nowych, elastycznych form zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, których zmienny stan zdrowia nie pozwala na podjęcie stałego zatrudnienia, oraz niezbędnych zmian w Kodeksie pracy pozwalających na bardziej elastyczne i szersze możliwości pracy dla osób niepełnosprawnych, które chcą pracować i którym pozwala na to stan zdrowia.

Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym finansuje PFRON w ramach umowy z organizacją prowadzącą ZAZ. Natomiast coraz częściej organizacje prowadzące ZAZ przechodzą na ogólny system obsługi dofinansowania PFRON (dalej: system SOD), ponieważ w przypadku grup nazwanych, paradoksalnie, uprzywilejowanymi (tj. osób niewidomych, osób z upośledzeniem umysłowym oraz osób chorujących psychicznie) system SOD pozwala na ubieganie się o zwrot kosztów pracy do wysokości 130% najniższego miesięcznego wynagrodzenia. Natomiast w przypadku pracowników ze znacznym stopniem niepełnosprawności pracodawca może uzyskać zwrot 90% kosztów zatrudnienia.

### 3.10. Pomoc publiczna

Sygnalizując niedoskonałości prawa i jego stosowania przez urzędników, podkreślić jednak należy cenną inicjatywę rządu polskiego polegającą na zwróceniu się do Komisji Europejskiej o ocenę zgodności polskich przepisów regulujących dofinansowanie ZAZ z europejskimi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej. Na wniosek władz polskich Komisja Europejska wydała decyzję z dnia 28 czerwca 2007 r., w której jednoznacznie stwierdziła, że dofinansowanie udzielane ZAZ na podstawie prawa polskiego nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej.

Niestety decyzja Komisji Europejskiej została wydana na podstawie nieobowiązującego już rozporządzenia o ZAZ, zgodnie z którym ze środków publicznych finansowane były wyłącznie wynagrodzenia osób z orzeczoną znaczną stopniem niepełnosprawności. W grudniu 2007 r. zostało ogłoszone nowe rozporządzenie o ZAZ, które wprowadza możliwość finansowania wynagrodzeń zarówno dla osób z orzeczoną znaczną jak i średnim stopniem niepełnosprawności. Powstaje zatem pytanie otwarte, czy decyzja Komisji Europejskiej jest nadal w pełni aktualna.

### 3.11.

#### Postulaty

- Kategoria wydatków „niezbędnych do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej” powinna być interpretowana możliwie szeroko, przede wszystkim w oparciu o rzeczywiste potrzeby działalności ekonomicznej ZAZ, pozwalające na rozwój przedsiębiorstwa.
  - Katalog dozwolonych wydatków z zakładowego funduszu aktywności powinien być przeformułowany w taki sposób, aby zasadność określonych wydatków jasno wynikała z przepisów prawa, a nie zależała od uznaniowych decyzji urzędników. Należałoby rozszerzyć ten katalog w sposób pozwalający na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, w tym m.in. na stworzenie profesjonalnej bazy rehabilitacyjnej, co nie tylko wiązałyby się z podniesieniem poziomu opieki i usług oferowanych pracownikom, ale w wieloletniej perspektywie pozwoliłoby również znacznie obniżyć związane z tym koszty.
  - Należy tak sformułować przepisy, aby na etapie tworzenia ZAZ czas na realizację umowy pomiędzy urzędem marszałkowskim a organizacją pozarządową prowadzącą ZAZ oraz wykaz potrzebnych dokumentów były jasno określone.
- Potrzebna jest większa elastyczność w przyznawaniu środków, uwzględniająca rodzaj i stopień niepełnosprawności oraz realne koszty związane z opieką nad określoną grupą osób niepełnosprawnych w sposób dostosowany do specyfiki danej niepełnosprawności.
  - Wydaje się, że ze względu na bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w przypadku pracy z osobami z niepełnosprawnościami sprzężonymi, powinno się rozważyć zwiększenie procentowego udziału zatrudnionych osób pełnosprawnych.
  - Potrzeba wprowadzenia nowych elastycznych form zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, których zmienny stan zdrowia nie pozwala na podjęcie zwykłego, etatowego zatrudnienia, oraz wprowadzenia do Kodeksu pracy zmian pozwalających na bardziej elastyczne (szersze) możliwości pracy dla osób niepełnosprawnych, które chcą pracować i którym pozwala na to stan zdrowia.
  - Pytanie otwarte o przyszłą politykę PFRON – czy PFRON stać na kolejne ZAZ, czy może kolejne przedsięwzięcia tego typu będą blokowane?

*Niniejszy tekst powstał w oparciu o dane zebrane w ramach badań jakościowych przedsiębiorstw społecznych zrealizowanych w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.*

*Serdecznie dziękujemy Kancelarii Weil, Gotshal & Manges za konsultacje części prawnej niniejszego tekstu, udzielone w ramach działalności pro bono.*

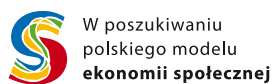




EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl).



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.