

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 2025 roku

Stowarzyszenie MOST

Ul. Wolności 274

41 – 800 Zabrze

EKSPERTYZA PRAWNA

w sprawie finansowania uczestników warsztatów terapii zajęciowej

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 aktualnych zapisów prawa w zakresie finansowania uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami, będącymi mieszkańcami danego powiatu w warsztatach terapii zajęciowej (zwanych dalej WTZ) organizowanych na terenie innego powiatu oraz postulaty zmian legislacyjnych.

III. Zgłoszone problemy z finansowaniem uczestnictwa osób niepełnosprawnych w warsztatach terapii zajęciowej na terenie powiatu znajdującego się poza miejscem ich zamieszkania.

Warsztaty Terapii Zajęciowej (WTZ) odgrywają kluczową rolę w rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami, szczególnie tych po kryzysach psychicznych.

WTZ zostały utworzone w celu pełnego włączenia społecznego jego uczestników, z poszanowaniem prawa do samostanowienia, oparte o proces pozyskiwania lub przywracania umiejętności niezbędnych do prowadzenia przez osoby z niepełnosprawnością niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia – w maksymalnie możliwym stopniu.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



most
STOWARZYSZENIE

W praktyce pojawiają się problemy związane z finansowaniem uczestnictwa mieszkańców jednego powiatu w WTZ zlokalizowanych w innym powiecie. Powiaty często odmawiają współfinansowania takiego uczestnika, powołując się na brak środków lub brak formalnych zobowiązań, w szczególności zawarcia porozumienia pomiędzy powiatami. Takie same trudności występują w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jakimi są miasta na prawach powiatu.

Także w przypadku, gdy na terenie danego powiatu funkcjonuje już WTZ, często ilość osób chętnych i spełniających wszystkie kryteria do uczestniczenia w WTZ jest większa od możliwości WTZ działającego na terenie powiatu ich zamieszkania. Oznacza to dla tych osób konieczność oczekiwania na zwolnienie się miejsca, podczas gdy potrzebują tego wsparcia w trybie pilnym, a jednocześnie istnieją WTZ na terenie innego powiatu, których możliwości pozostają niewykorzystane i mogą zapewnić natychmiastową pomoc tym osobom.

Niestety żadne dane statystyczne, dostępne publicznie, nie umożliwiają oceny skali tego problemu. Jednakże został on zgłoszony podmiotowi zlecającemu przez WTZ Ad Vitam Dignam, która sygnalizuje, że sytuacja ta dotyczy wielu osób niepełnosprawnych. Placówki prowadzące warsztaty często mają wolne miejsca, które nie mogą być wykorzystane, podczas gdy na terenie sąsiedniego powiatu osoby niepełnosprawne, nie mają możliwości skorzystania z tej pomocy wobec braku odpowiedniej placówki lub wolnych miejsc, co jest dla nich bardzo niekorzystne

IV. Akty prawne będące 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. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 05.06.1998 roku (t.j. Dz.U.1998.99.631 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. z 2004r. Nr 63, poz. 587).

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

V. Ocena aktualnego stanu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie pomocy społecznej (pkt 3) oraz wspierania osób niepełnosprawnych (pkt 5).

Warsztaty terapii zajęciowej są zaliczone do podstawowych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych - zgodnie z treścią art.10pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwaną w dalszej części ekspertyzy ustawą o rehabilitacji).

Koszty utworzenia, działalności i wynikające ze zwiększenia liczby uczestników warsztatu są współfinansowane ze środków Funduszu (PFRON) oraz ze środków samorządu

powiatowego lub innych źródeł (art.10b ust.2), przy czym udział finansowy samorządu powiatowego wynosi co najmniej 10% tych kosztów (art.10b ust.2a).

W praktyce najczęściej udział samorządu powiatowego wynosi właśnie to 10%, a PFRONu 90%, a mimo to są problemy z finansowaniem WTZ przez powiaty, nawet w tym niewielkim przecież zakresie. Dotyczą one głównie sytuacji gdy na terenie danego powiatu nie powstały WTZ lub też ilość osób chcących uczestniczyć w WTZ jest większa od możliwości istniejących już WTZ na terenie danego powiatu.

Zgodnie z art. 10b ust. 6 ustawy o rehabilitacji powiat, którego mieszkańcy są uczestnikami rehabilitacji w warsztacie działającym na terenie innego powiatu, jest obowiązany do pokrywania kosztów rehabilitacji w odniesieniu do swoich mieszkańców, w części nieobjętej dofinansowaniem ze środków Funduszu, w wysokości i na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z powiatem, na terenie którego działa warsztat.

Przepis ten ma zastosowanie także do miast na prawach powiatu, które zgodnie art.92 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym są gminą, która jednak wykonuje zadania powiatu. Miasta na prawach powiatu, pełniąc funkcje zarówno gminy, jak i powiatu, są więc zobowiązane do realizacji zadań przypisanych powiatom, w tym do pokrywania kosztów rehabilitacji swoich mieszkańców uczestniczących w warsztatach terapii zajęciowej znajdujących się na terenie innych powiatów, zgodnie z art.10b ust.6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Art. 10b ust.6 ustawy o rehabilitacji wprowadza więc formalnoprawne zobowiązanie powiatu do finansowania kosztów uczestnictwa swojego mieszkańca w WTZ na terenie innego powiatu i w świetle tego przepisu jest to jednoznaczny obowiązek powiatu (miasta na prawach powiatu).

Jednak zapis w końcowej części brzmienia art.10b ust.6 ustawy o rehabilitacji, o treści „w wysokości i na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z powiatem, na terenie którego działa warsztat” **jest często interpretowany przez powiaty jako warunek do pokrywania tych kosztów i na tej podstawie odmawiają finansowania, co nie jest uzasadnione.**

W praktyce często brakuje takich porozumień albo są zawierane z opóźnieniem, a w tym czasie osoba z niepełnosprawnością pozostaje bez przysługującego jej wsparcia, mimo że odpowiednia placówka, która mogłaby to jej zapewnić, istnieje na terenie sąsiedniego powiatu.

Analizując brzmienie art.10b ust.6 ustawy o rehabilitacji, należy odnieść się do wykładni prawa:

- z literalnej (**wykładnia językowa**) treści przepisu wprost wynika, że powiat, z którego pochodzi uczestnik, **ma obowiązek** ponosić koszty, a zasady i wysokość finansowania mają być **określone w porozumieniu** między powiatami. Nie zawiera słów, które pozwalałyby na interpretację, że zawarcie porozumienia jest **warunkiem powstania obowiązku** ponoszenia kosztów. Przepis ten nie zawiera bowiem klauzuli „jeżeli zawarto

-
- porozumienie”, nie używa trybu warunkowego. Użycie formy „ponosi koszty” ma charakter kategoriyczny i niebudzący wątpliwości co do powstania obowiązku.
- w szerszym (**wykładnia systemowa**) kontekście ustawy należy wskazać, że art.10b dotyczy funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej jako instytucji wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością, obowiązek finansowania WTZ przez powiaty wynika z ich ustawowych kompetencji i zadań z zakresu pomocy społecznej oraz rehabilitacji, a ustawa nie przewiduje żadnych przepisów wyłączających obowiązek finansowania z uwagi na brak porozumienia. Brak obowiązku zawarcia porozumienia nie oznacza więc braku obowiązku poniesienia kosztów — porozumienie powinno być środkiem technicznej współpracy, a nie przesłanką formalną aktywującą obowiązek.
 - celem ustawy (**wykładnia celowościowa**), a w szczególności art.10b ustawy o rehabilitacji jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnością możliwości korzystania z terapii zajęciowej niezależnie od barier geograficznych lub administracyjnych. Ustawodawca umożliwił korzystanie z WTZ także poza powiatem zamieszkania, a więc chciał **ułatwić dostęp do wsparcia**, nie zaś go ograniczać. Interpretacja, zgodnie z którą brak porozumienia zwalnia powiat z obowiązku finansowania, byłaby **sprzeczna z celem ustawy**, ponieważ prowadzi do odmowy wsparcia z powodów administracyjnych osobom spełniającym kryteria ustawowe.

Z treści przepisu art.10b ust 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wynika więc bezwzględny obowiązek powiatu do finansowania kosztów uczestnictwa mieszkańca WTZ na terenie innego powiatu.

Natomiast porozumienie między powiatami (wskazane w art. 10b ust6 ustawy o rehabilitacji) ma tylko **charakter techniczny i organizacyjny**, służący określeniu zasad i wysokości finansowania, a NIE stanowi warunku koniecznego do realizacji obowiązku finansowego.

Odmowa ze strony powiatu finansowania kosztów uczestnictwa swojego mieszkańca w WTZ na terenie innego powiatu jest więc niezgodna z prawem – bo taki obowiązek został nałożony na powiat przez prawo. Z treści omawianego art.10b ust6 ustawy o rehabilitacji nie wynika, by powiat był zwolniony z tego obowiązku przykładowo do czasu zawarcia porozumienia pomiędzy powiatami czy dysponowania odpowiednimi funduszami.

Tak więc WTZ ma prawo domagać się pokrycia kosztów uczestnictwa osoby spoza danego powiatu niezależnie od istnienia i treści porozumienia pomiędzy powiatami.

Z praktyki wynika jednak, że przepis ten budzi nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, które są wykorzystywane przez powiaty z naruszeniem prawa osób niepełnosprawnych, co zdecydowanie wymaga zmiany. Wydaje się, że jest to spowodowane faktem, że zapis o porozumieniu znajduje się po przecinku, zaraz po sformułowaniu obowiązku pokrywania tych kosztów przez powiat, które zapewne próbują to interpretować jako uzależnienie obowiązku finansowego od zawarcia porozumienia. Z podanych powyżej powodów jest to interpretacja błędna lecz aby unikać takich wątpliwości, w punkcie VI niniejszej ekspertyzy, zawarłam postulaty zmiany obowiązującej treści tego przepisu prawa.

Aktualny brak skutecznego i jednoznacznego systemowego/ustawowego rozwiązania, który nie wywoływałby rozbieżności interpretacyjnych, prowadzi bowiem do :

- 1) **dyskryminacji terytorialnej** – prawa osoby niepełnosprawnej są różnie realizowane w zależności od miejsca jej zamieszkania;
- 2) **utrudnionego dostępu do rehabilitacji społecznej i zawodowej**, która zgodnie z ustawą ma być elementem wspierającym niezależność i aktywność. Zgodnie z art. 69 Konstytucji RP osobom niepełnosprawnym zapewnia się szczególną opiekę zdrowotną i pomoc społeczną, uwzględniającą ich potrzeby, a ustawa o rehabilitacji w art.1 stanowi, że celem rehabilitacji jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym oraz osiągnięcia jak największej samodzielności. Także Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje państwa do **zapewnienia** równych i niedyskryminujących warunków dostępu do usług wspierających niezależne życie (art.19 Konwencji).
- 3) **zależności sytuacji osoby niepełnosprawnej – potrzebującej natychmiastowego i długofalowego wsparcia - od dobrej woli lub skuteczności urzędników** dwóch powiatów – co jest sprzeczne z zasadą równego traktowania obywateli przez państwo.

Tak więc aktualnie obowiązujące przepisy (przy uwzględnieniu wskazanych rozbieżności interpretacyjnych), w szczególności treść art.10bust.6 ustawy o rehabilitacji, nie zapewniają tym osobom równości szans w dostępie do wsparcia oferowanego przez WTZ, a w następstwie często także równości szans na rynku pracy, co może stanowić naruszenie ich praw do równego traktowania i dostępu do wsparcia w zakresie rehabilitacji zawodowej.

Podkreślić przy tym należy, że pomoc w ramach WTZ jest najczęściej udzielana osobom po głębokich kryzysach psychicznych, dla których korzystanie z WTZ jest kluczowe do unormowania ich sytuacji życiowej. Osoby te nie mogą oczekiwać na rozpoznanie ewentualnego sporu pomiędzy WTZ a powiatem w zakresie finansowania ich uczestnictwa w warsztatach.

Reasumując ustawa o rehabilitacji w art. 10b ust.6 wprowadza obowiązek powiatu finansowania kosztów uczestnictwa osoby niepełnosprawnej będącej jego mieszkańcem, w WTZ zlokalizowanym na terenie innego powiatu, jednak nieprawidłowa redakcja tego przepisu prawa skutkuje nieuprawnionym uzależnieniem tego finansowania od uprzedniego zawarcia porozumienia pomiędzy powiatami, które w żaden sposób nie jest skonkretyzowane co do terminu czy też sankcji jego braku. WTZ ma prawo domagać się finansowania tych kosztów niezależnie od miejsca zamieszkania uczestnika. Decyzje odmawiające finansowania, z powołaniem na brak porozumienia, stanowią nieuzasadnioną interpretację tego przepisu prawa.

VI. Postulaty de lege ferenda

Aby urealnić przepisy prawa, w szczególności ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, do faktycznie istniejącego zapotrzebowania osób niepełnosprawnych, które chcą uczestniczyć w WTZ i wykluczyć rozbieżności interpretacyjne, a jednocześnie umożliwić pełne wykorzystanie możliwości istniejących WTZ, postuluję wprowadzenie następujące zmiany w obowiązujących przepisach prawa. Ich wprowadzenie ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji mieszkańców terenów wykluczonych infrastrukturalnie oraz zrównanie szans osób z mniejszych powiatów w dostępie do rehabilitacji i dyskryminacji, a także zmotywowanie samorządów do współpracy w tym zakresie.

W ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy **przepisowi art.10b ust.6 nadać nowe brzmienie o treści:** „Powiat, którego mieszkańcy są uczestnikami rehabilitacji w warsztacie działającym na terenie innego powiatu, jest obowiązany do pokrywania kosztów rehabilitacji w odniesieniu do swoich mieszkańców, w części nieobjętej dofinansowaniem ze środków Funduszu. Wysokość i zasady pokrywania przez powiat tych kosztów określa porozumienie zawarte z powiatem, na terenie którego działa warsztat. Do czasu zawarcia tego porozumienia jego brak nie zwalnia z powyższego obowiązku.”

VII. Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym art. 10b ust. 6 ustawy o rehabilitacji przewiduje obowiązek powiatu do finansowania uczestnictwa mieszkańca w WTZ poza jego powiatem, jednak powiaty często interpretując jego treść uzależniają realizację tego obowiązku od zawarcia porozumienia z powiatem, na terenie którego działa warsztat. Brak sankcji za niezawarcie porozumienia czy też jednoznacznego wskazania, że brak zawarcia porozumienia nie wyłącza obowiązku finansowania, powoduje że wiele osób z niepełnosprawnościami nie może korzystać z należnej im formy wsparcia w związku z uchylaniem się przez powiaty od tego obowiązku. Proponowane zmiany wprowadzają jednoznaczne przepisy eliminujące uznaniowość i przewlekłość w działaniach administracyjnych. Nowelizacja ma na celu zapewnienie faktycznej wykonalności prawa do rehabilitacji społecznej poprzez instytucjonalne wsparcie w postaci WTZ. Wprowadzenie zapisu jednoznacznie określającego, że obowiązek finansowania jest niezależny od zawarcia porozumienia, będzie impulsem do podejmowania formalnych ustaleń między powiatami i budowania trwałych mechanizmów współpracy. Wprowadzenie proponowanej zmiany w przepisach wesprze zasadę solidarności i efektywnego zarządzania środkami publicznymi oraz odpowiada rzeczywistym potrzebom osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.