



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.2.18.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 2278 Pana Posła Piotra Górnikiewicza, w sprawie procedury orzekania o stopniu niepełnosprawności, proszę przyjąć poniższe informacje.

Podstawę prawną w sprawach o ustalenie stopnia niepełnosprawności stanowią przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 44, ze zm., dalej zwanej „ustawą o rehabilitacji”) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2021 r. poz. 857, dalej jako: „rozporządzenie w sprawie orzekania”).

Wspomniane akty prawne wyznaczają wzorzec prawidłowego postępowania zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności w sprawach o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zarówno w przypadku, gdy jest ono wydawane po raz pierwszy, jak i za każdym kolejnym razem.

Pojęcie stopnia niepełnosprawności jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 4 ust. 1-3 ustawy o rehabilitacji, a jego zakres obejmuje:

- kryterium medyczne, zdefiniowane przez ustawodawcę jako naruszenie sprawności organizmu. Jest ono stopniowalne w odniesieniu do jego skutków, tj. utraty zdolności do pracy i/lub pełnienia ról społecznych;
- kryterium zawodowo-ekonomiczne, zdefiniowane przez ustawodawcę jako niezdolność do pracy i stopniowane (od całkowitej niezdolności do pracy, poprzez możliwość pracy w warunkach chronionych, do obniżenia w sposób istotny zdolności do wykonywania pracy);
- kryterium społeczne, zdefiniowane przez ustawodawcę jako zdolność do pełnienia ról społecznych. Zdolność ta jest stopniowana od konieczności stałej i długotrwałej opieki i pomocy osobie w pełnieniu ról społecznych do udzielania pomocy o charakterze okresowym lub częściowym.

Normatywne definicje stopni niepełnosprawności wymagają wystąpienia kilku elementów, wśród których ocenie poddać należy – poza samym naruszeniem sprawności organizmu – zdolność do pracy oraz pełnienia ról społecznych. Ustawodawca przyjął do oceny niepełnosprawności podejście holistyczne, wskazując konieczność uwzględnienia zarówno przyczyn niepełnosprawności jak i jej skutków w sferze funkcjonowania społecznego człowieka.

Ustawa o rehabilitacji w artykule 3 wprowadza gradację niepełnosprawności według stopni: znacznego, umiarkowanego i lekkiego. Gradacja stosowana jest przy orzekaniu osób w wieku powyżej 16 roku życia i służy systematyzacji przesłanek decydujących o nasileniu niepełnosprawności. Stosownie do art. 4 ust. 1-3 ustawy:

- Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji). Odrębną definicję „niezdolności do samodzielnej egzystencji” zawiera art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji. W tym ujęciu oznacza ona naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokojenie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację. Terminy „konieczność sprawowania opieki” i „konieczność udzielania pomocy” zdefiniowano odpowiednio w § 29 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Konieczność sprawowania opieki oznacza całkowitą zależność osoby od otoczenia, dotyczącą pielęgnacji w zakresie higieny osobistej i karmienia lub wykonywania czynności samoobsługowych, prowadzenia gospodarstwa domowego oraz ułatwiania kontaktów ze środowiskiem, natomiast konieczność udzielania pomocy, w tym również w pełnieniu ról społecznych – zależność osoby od otoczenia, polegającą na udzieleniu wsparcia w czynnościach samoobsługowych, w prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz w pełnieniu ról społecznych właściwych dla każdego człowieka, zależnych od wieku, płci, czynników społecznych i kulturowych.
- Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 ustawy o rehabilitacji).
- Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne (art. 4 ust. 3 ustawy o rehabilitacji)

Zaliczenie do danego stopnia niepełnosprawności nie może być dowolne i musi nastąpić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ustalającymi warunki konieczne do zakwalifikowania osoby orzekanej do znacznego, umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności.

W tym miejscu trzeba powtórzyć, że ocenie orzeczniczej podlegają ograniczenia funkcjonalne spowodowane naruszeniem sprawności organizmu, związane ze zdolnością do aktywności realizowanej na poziomie indywidualnym i społecznym, w szczególności zawodowym. Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności nie orzekają zatem o istnieniu stanu chorobowego, ale o tym, jakie ograniczenia stan ten powoduje (z uwzględnieniem efektów leczenia i rehabilitacji). Stwierdzone zaburzenia w stanie zdrowia rozpatrywane być powinny przez pryzmat ich wpływu na życie codzienne osoby orzekanej. Naruszenie sprawności organizmu (choroba, uraz, wada wrodzona) ma przez to szerszy kontekst, wykraczający poza indywidualną bądź czysto medyczną perspektywę.

Z woli ustawodawcy polski system prawny przewiduje odmienne kryteria i procedury oceny stanu zdrowia i naruszonej sprawności organizmu oraz wynikające z nich dla oceny niepełnosprawności implikacje (w tym z uwzględnieniem jej stopnia). Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do

wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Oznacza to konieczność wykazania istnienia związku przyczynowego, który wyraża się w bezpośrednim wpływie choroby, urazu lub wady na funkcjonowanie społeczne i zawodowe.

Definicja ta jest kompatybilna z definicją niepełnosprawności zawartą w Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku i ratyfikowaną przez Polskę 6 września 2012 roku. Niepełnosprawność według definicji konwencyjnej ma charakter ewoluujący oraz interaktywny i powstaje w interakcji z czynnikami środowiskowymi. Niepełnosprawności nie określa zatem sama choroba, tylko bariery, które dotknięty nią człowiek napotyka w życiu społecznym. System orzeczniczy zgodny z konwencyjnym paradygmatem niepełnosprawności powinien uwzględniać aspekt zmienności funkcjonalnej między innymi poprzez dokonywanie w określonych przedziałach czasowych oceny funkcjonalnej celem ustalenia, czy osoba nie potrzebuje innego rodzaju wsparcia, niż dotychczas jej udzielane.

Wiele chorób i urazów skutkuje ograniczeniami funkcjonalnymi o różnym nasileniu, zakresie, czy trwałości. Niektóre ograniczenia nasilają się w okresie bezpośrednio następującym po zabiegu, w trakcie intensywnego leczenia (np. radio i chemioterapii) czy rehabilitacji, po których następuje poprawa funkcjonalna, skutkująca zakwalifikowaniem do niższego stopnia niepełnosprawności, pomimo, że ciężkość stanu chorobowego utrzymuje się na niezmiennym poziomie.

W postępowaniu prowadzonym przed organem orzekającym o niepełnosprawności, również w postępowaniu odwoławczym, znaczenie ma niepełnosprawność kwalifikowana według wyżej opisanych zasad. Obowiązujące przepisy prawa materialnego określają, jakim stanom nadaje się znaczenie orzecznicze. Procesowo wyraża się to we właściwym kwalifikowaniu przez skład orzekający orzekanej osoby do stopnia niepełnosprawności oraz decydowaniu, które dowody przedstawione przez stronę mają istotne znaczenia dla zapadającego rozstrzygnięcia.

W prowadzonym przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności postępowaniu dąży się do ujednolicenia procesu orzeczniczego i stosowanych w nim procedur. Cel ten realizowany jest w drodze opracowania i przekazania przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych standardów orzekania organom orzekającym o niepełnosprawności, a także poprzez kontrolę prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów oraz procedur przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności w ramach nadzoru realizowanego na podstawie art. 6c ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji nad orzekaniem o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i wojewodę nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 6c ust. 6).

Informuję, że rozpoczęto prace nad projektem „Przebudowa modelu orzekania o niepełnosprawności oraz form wsparcia. Działanie Funduszu Europejskiego dla Rozwoju Społecznego 03.04 – Nowe rozwiązania na rzecz osób z niepełnosprawnościami”. Jego celem jest przygotowanie kompleksowego i uwzględniającego indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami modelu orzekania o niepełnosprawności. Jeszcze w 2025 roku planowane jest przeprowadzenie konsultacji społecznych, które umożliwią zebranie opinii grup zainteresowanych nowym systemem orzekania o niepełnosprawności.

Rozwiązania wprowadzone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), w części regulującej zasady postępowania odwoławczego przed organami administracji publicznej, są traktowane jako wzorzec normatywny dla regulacji ustawy o rehabilitacji i rozporządzenia w sprawie orzekania. Należy stwierdzić, że układ regulacji procesowych wypracowany na gruncie k.p.a. i recypowany do przepisów regulujących tryb postępowania z odwołania od orzeczenia wydanego przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności sprawdził się i nie jest wymagana nowelizacja przepisów w tym zakresie.

Zasady weryfikacji orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wydawanych przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności I i II instancji zostały ściśle określone w przepisach ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie orzekania. Zgodnie z § 16 ust. 1 tego rozporządzenia osoba zainteresowana lub przedstawiciel ustawowy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, może wnieść odwołanie do wojewódzkiego zespołu, składając je w powiatowym zespole, który wydał orzeczenie. Od orzeczenia wojewódzkiego zespołu przysługuje z kolei, zgodnie z dyspozycją art. 6c ust. 8 ustawy o rehabilitacji, odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Z treści interpelacji nie wynika, że Pan Piotr wniósł odwołanie od orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydanego w jego sprawie przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Mielcu. Orzeczenie nie zostało zatem poddane kontroli instancyjnej.

W omawianej sprawie brak podstaw do wszczęcia postępowania w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 6c ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji z tego powodu, że tryb odwoławczy ma w postępowaniach administracyjnych pierwszeństwo przed trybem nadzoru obejmującym m.in. stwierdzenie nieważności, czy też wznowienie postępowania. Wynika to z faktu, że organ odwoławczy ma szersze uprawnienia niż organ uprawniony do stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego albo wznowienia postępowania.

Podkreślić należy, że zasadniczym celem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy, co do rozstrzygnięcia której strona składająca odwołanie wniosła zastrzeżenia. Stąd jeśli strona korzysta z toku instancji, to aż do jego wyczerpania nie powinny być podejmowane żadne czynności zmierzające do usunięcia nieprawidłowości środkami pozainstancyjnymi w zaskarżonym orzeczeniu o niepełnosprawności. Organ drugiej instancji powinien w takich wypadkach w pierwszej kolejności rozpoznawać sprawę i wydać orzeczenie odwoławcze.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Łukasz Krasoń

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Sekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/