



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

PEŁNOMOCNIK RZĄDU DO SPRAW
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
SEKRETARZ STANU
Maja Nowak

BON-IV.055.11.2025
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), po rozpatrzeniu petycji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie przepisów dotyczących orzekania o niepełnosprawności, niniejszym zawiadamiam o sposobie jej rozpatrzenia.

Na wstępie pragnę podkreślić, że Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dostrzega problemy, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnością oraz ich rodziny. Dążąc do zapewnienia jak najlepszych warunków organizacyjnych i merytorycznych w procesie wydawania orzeczeń w sposób ciągły prowadzony jest nadzór Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych nad jednostkami orzecznictwem obejmujący m.in. przypominanie o konieczności podejmowania działań organizacyjnych zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, tak aby wymagane prawem czynności zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności były podejmowane w sposób nierodzący negatywnych skutków dla osób z niepełnosprawnościami. Wnioski płynące ze sprawowania nadzoru są wykorzystywane przez Biuro. Jeszcze w bieżącym roku rozpoczęte zostaną prace nad projektem „Przebudowa modelu orzekania o niepełnosprawności oraz form wsparcia”. Planowana jest pogłębiona analiza obecnego systemu orzekania, form wsparcia oraz infrastruktury orzeczniczej, w tym wypracowanie kompleksowego modelu orzekania o potrzebach wynikających z niepełnosprawności. Planowane działania mają na celu scalenie, rozproszonego obecnie systemu świadczeń oraz przygotowanie rozwiązań służących kompensacji zwiększonych kosztów życia wynikających z niepełnosprawności, jak również narzędzi i mechanizmów służących indywidualizacji wsparcia.

Odnosząc się do szczegółowych pytań zawartych w petycji proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień:

Warunkiem wykonywania zadań członka zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności zgodnie z przepisami 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, ze zm.) (dalej zwanym:

rozporządzeniem), w tym lekarza, jest powołanie na członka zespołu odpowiednio przez wojewodę albo starostę, odbycie szkolenia i złożenie z pozytywnym wynikiem testu w zakresie objętym szkoleniem organizowanym odpowiednio przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych albo wojewodę. Program szkolenia musi spełniać minimum programowe określone w przepisach § 27 rozporządzenia. Zgodnie z treścią pkt 2 wskazanego przepisu przedmiotowe minima programowe obejmują zagadnienia dla członków składów orzekających, w szczególności:

- a) zadania i kompetencje członków powiatowych zespołów i wojewódzkich zespołów,
- b) stosowanie standardów w zakresie kwalifikowania i postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności,
- c) zasady sporządzania ocen przez członków powiatowych zespołów i wojewódzkich zespołów, o których mowa w § 18 ust. 1 pkt 3-7,
- d) trafność i wewnętrzną spójność rozstrzygnięć orzeczniczych.

Podkreślenia wymaga, że celem szkolenia lekarzy powołanych na członków zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności jest wszechstronne przygotowanie do podejmowania zadań orzeczniczych. Szkolenia te nie mają charakteru ściśle związanego z dziedziną nauk medycznych, a ich celem jest przekazanie uczestnikom kompetencji w zakresie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności. Dzięki takiemu uniwersalnemu przygotowaniu lekarz – członek zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, który po odbyciu szkolenia złożył z wynikiem pozytywnym test sprawdzający i uzyskał zaświadczenie uprawniające do orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności może realizować zadania orzecznicze nałożone przepisami 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.). Treść zaświadczenia określa § 23 ust. 2 rozporządzenia. Zaświadczenia wydawane są na czas określony, do końca roku kalendarzowego, w którym upływa 2 lub 5 letni okres ich ważności. Osoby nowo powołane uzyskują zaświadczenia na 2 lata, natomiast osoby które już posiadają min. dwuletnie doświadczenie w orzekaniu i ubiegają się ponownie o wydanie ww. zaświadczeń uzyskują je na okres 5 lat. Niemniej jednak wielu orzeczników posiada zaświadczenia wydane na stałe na podstawie wcześniejszych przepisów.

Należy podkreślić, iż aktualnie stosownie do § 21 w związku z § 19 ust. 1 rozporządzenia na członków zespołów orzekających o niepełnosprawności mogą zostać powołani lekarze posiadający prawo wykonywania zawodu lekarza oraz tytuł specjalisty lub specjalizacja co najmniej I stopnia lub bycie w trakcie odbywania szkolenia specjalizacyjnego w określonej dziedzinie medycyny, po ukończeniu modułu podstawowego właściwego dla danego szkolenia specjalizacyjnego lub bycie w trakcie trzeciego roku tego szkolenia w przypadku specjalizacji, dla których został przewidziany moduł jednolity szkolenia – w szczególności w następujących dziedzinach medycyny: chorobach wewnętrznych, pediatrii, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, neurologii, psychiatrii, okulistyce i otorynolaryngologii, albo posiadane co najmniej pięcioletnie doświadczenie w wykonywaniu zawodu lekarza – z wyłączeniem okresów: wykonywania zawodu w celu odbycia stażu podyplomowego, wykonywania zawodu na podstawie warunkowego prawa wykonywania zawodu, wykonywania zawodu na podstawie prawa wykonywania zawodu na określony zakres czynności zawodowych, okres i miejsce zatrudnienia w podmiocie leczniczym.

Treść cytowanego przepisu wskazuje, że ustawodawca nie przewidział obowiązku powoływania na członków zespołu lekarzy o wąskich specjalizacjach. Brak jest podstaw do przesądzenia, że np. lekarz specjalista w dziedzinie chorób wewnętrznych lub pediatrii po odbyciu szkolenia i uzyskaniu zaświadczenia uprawniającego do orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności nie posiada wiadomości specjalnych niezbędnych do celów wydania orzeczenia, co mogłoby skutkować jego wadliwością.

Przedmiotowe rozporządzenie wskazuje specjalizacje lekarskie mające zastosowanie w procesie orzekania oraz wymogi kwalifikacyjne, jakie musi spełnić lekarz aby mógł on

wykonywać zadania członka powiatowego lub wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Należy także podkreślić, że w procesie orzekania rola lekarza członka zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności jest inna niż rola lekarza leczącego pacjenta. Lekarz orzekający o niepełnosprawności podporządkowuje procesy myślowe zasadom logicznym wynikającym z przepisów prawa regulujących zasady orzekania, dąży do ustalenia prawdy obiektywnej, a sporządzając ocenę stanu zdrowia dokonuje weryfikacji zgłaszanych przez osobę orzekaną objawów i szuka sposobów na ich obiektywne potwierdzenie. Spoczywa też na nim obowiązek potwierdzenia – na podstawie załączonej do wniosku dokumentacji medycznej – zawartego w zaświadczeniu o stanie zdrowia rozpoznania lekarskiego, ustalonych w nim rokowań co do zmiany stanu zdrowia, występujących u osoby orzekanej objawów oraz stopnia ich nasilenia, a także wpływu ograniczeń na codzienne funkcjonowanie, nie zaś przyjęcie przedmiotowych informacji jako pewnik. W przeciwnym razie brak byłoby zasadności wydawania orzeczeń o niepełnosprawności przez powołany do tego celu organ administracji publicznej.

Odnosząc się do kwestii samokontroli, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wprowadził dwuinstancyjny model orzekania o niepełnosprawności: powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako pierwsza instancja oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako druga instancja weryfikująca orzeczenia wydane przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Oznacza to, że orzeczenie wydane przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności może zostać uchylone albo zmienione jedynie przez właściwy instancyjnie wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Stosownie bowiem do § 16 ust. 1 rozporządzenia osoba zainteresowana lub przedstawiciel ustawowy w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, może wnieść odwołanie do wojewódzkiego zespołu, za pośrednictwem powiatowego zespołu, który wydał orzeczenie.

Zgodnie z art. 132 § 1, § 2 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Przepis ten stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie.

Na mocy § 16 ust. 3 rozporządzenia powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, który wydał zaskarżone orzeczenie, ma prawo do dokonania samokontroli orzeczenia i wydania orzeczenia uwzględniającego odwołanie strony w całości lub też przekazania akt sprawy do organu odwoławczego – wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności. Proces samokontroli dokonywany jest przez zespół, który wydał zaskarżone orzeczenie. Celem samokontroli jest dokonanie oceny prawidłowości przeprowadzonego procesu i ew. dokonania stosownych korekt, a nie wydawania przez inny skład orzekający nowego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z § 16 ust. 2 rozporządzenia, jeżeli powiatowy zespół, który wydał orzeczenie, nie uwzględnił odwołania i nie znalazł podstaw do zastosowania § 16 ust. 3 rozporządzenia, jest on obowiązany przestać odwołanie wraz z aktami sprawy do wojewódzkiego zespołu, w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania.

Ponadto należy wskazać, iż osoba niepełnosprawna niezadowolona z orzeczenia wydanego przez wojewódzki zespół, nie zostaje pozbawiona możliwości jego kontroli. Zgodnie bowiem z art. 6c ust. 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych rozstrzygnięcie wojewódzkiego zespołu można kwestionować w odwołaniu wniesionym do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem

wojewódzkiego zespołu, który je wydał. Odwołanie to należy złożyć w terminie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia. Pouczenie o możliwości i sposobie złożenia odwołania od rozstrzygnięcia zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności zawarte jest na końcu każdego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność.

W postępowaniu toczącym się w wyniku wniesienia odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności to sąd dokonuje weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięć dokonanych przez organy orzecznicze, zasięgając w postępowaniu procesowym opinii biegłych sądowych.

Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia członkowie powiatowego zespołu i wojewódzkiego zespołu (lekarze) powinni spełniać następujące wymogi kwalifikacyjne: prawo wykonywania zawodu lekarza oraz wymienione powyżej wykształcenie.

Odnosząc się do kwestii prawa wykonywania zawodu, wymóg ten jest weryfikowany w momencie powołania danego lekarza na członka danego zespołu orzeczniczego oraz w chwili kierowania go na szkolenie specjalistyczne, nie jest natomiast dokonywana weryfikacja każdorazowo przy wyznaczeniu do danego składu orzekającego, celem rozpatrzenia danej sprawy. Przepisy postępowania orzeczniczego nie przewidują regulacji pozbawienia zaświadczenia uprawniającego do orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, niemniej jednak członek zespołu może zostać odwołany odpowiednio przez wojewodę czy starostę z funkcji członka zespołu.

Odnosząc się do kwestii czasu na jaki wydawane są orzeczenia wyjaśnić należy, że zgodnie z § 3 ust. 4-6 rozporządzenia naruszenie sprawności organizmu uważa się za: 1) trwałe (stałe) – jeżeli według wiedzy medycznej stan zdrowia nie rokuje poprawy; 2) okresowe – jeżeli według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia. Stopień niepełnosprawności osoby zainteresowanej orzeka się na czas określony lub na stałe, natomiast niepełnosprawność dziecka orzeka się na czas określony, jednak na okres nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 16 roku życia. Przesłanki służące ustaleniu okresu, na jaki wydawane jest orzeczenie, determinowane są w pierwszej kolejności kryterium medycznym, jednakże określenie czasookresu na jaki wydawane jest orzeczenie ustalające niepełnosprawność musi uwzględniać również fakt wpływu naruszenia sprawności organizmu na zakres ograniczeń funkcjonalnych, będących konsekwencją naruszonej sprawności organizmu.

Przesłankę do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiotowym zakresie stanowi ocena rokownicza ustalona z prawdopodobieństwa wystąpienia zmiany w stanie zdrowia i ograniczeniach funkcjonalnych orzekanej osoby ustalonych na dzień wydania orzeczenia. W przypadku, gdy stan zdrowia oraz ograniczenia funkcjonowania będące skutkiem naruszonej sprawności organizmu mogą ulec poprawie w następstwie m.in. leczenia i rehabilitacji, orzeczenie o niepełnosprawności wydaje się na czas określony, w przeciwnym razie do ukończenia przez dziecko 16 roku życia.

Treść powołanych przepisów wskazuje, że o charakterze czasowym orzeczenia ustalającego niepełnosprawność decyduje rokowanie, zarówno co do długoterminowej odpowiedzi na stosowane leczenie i rehabilitację, jak i co do postępu choroby oraz ograniczeń funkcjonalnych z nią związanych. Z powołanej normy prawnej należy wywodzić, że ustawodawca na gruncie komentowanego przepisu przyznał organowi orzekającemu o niepełnosprawności swobodę wyboru rodzaju rozstrzygnięcia odnośnie okresu, na jaki zostaje wydane orzeczenie jednocześnie obligując, by ów wybór został poprzedzony ustaleniami podjętymi na podstawie wiedzy medycznej w zakresie możliwej poprawy stanu zdrowia oraz ograniczeń funkcjonalnych w codziennym funkcjonowaniu dziecka.

Wprowadzono także zmianę do polegającą na ustaleniu, że orzeczenie na czas określony o stopniu niepełnosprawności wydaje się na okres nie krótszy niż 7 lat w przypadku

potwierdzenia u osoby zainteresowanej spełniającej warunki zaliczenia do określonego stopnia niepełnosprawności:

- 1) rzadkiej choroby genetycznej o jednorodnym i niezmiennym przebiegu lub
- 2) zespołu Downa.

Niepełnosprawność dziecka spełniającego warunki zaliczenia do osób niepełnosprawnych orzeka się na czas:

- 1) określony, nie krótszy niż 3 lata, jednak nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 16 roku życia albo
- 2) do ukończenia przez dziecko 16 roku życia w przypadku potwierdzenia u dziecka:
 - a) rzadkiej choroby genetycznej o jednorodnym i niezmiennym przebiegu lub
 - b) zespołu Downa.

Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja gdy wniosek o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności zostanie złożony po ukończeniu przez dziecko 15 roku życia. Wtedy okres na jaki można wydać orzeczenie o niepełnosprawności ulega skróceniu, lecz nadal górną granicą jest data ukończenia 16 roku życia.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie definicją niepełnosprawności zawartą w Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. i ratyfikowaną przez Polskę 6 września 2012 r. niepełnosprawność ma charakter ewoluujący oraz interaktywny i powstaje w interakcji z czynnikami środowiskowymi. Oznacza to, że nie sama choroba, a tym bardziej jej etiologia decydują o niepełnosprawności, ale to w jakich warunkach rodzinnych i środowiskowych dziecko się rozwija i jakie bariery napotyka w rozwoju. System orzeczniczy zgodny z konwencyjnym paradygmatem niepełnosprawności powinien zatem ten aspekt zmienności funkcjonalnej uwzględnić, między innymi poprzez dokonywanie w określonych przedziałach czasowych oceny funkcjonalnej dziecka celem ustalenia, czy nie potrzebuje ono innego, niż dotychczas wsparcia.

Organami orzekającymi o niepełnosprawności, w myśl art. 6 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych są powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności jako pierwsza instancja oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako druga instancja. Właściwość miejscowa organu orzekającego do rozpatrzenia wniosku została uregulowana w art. 6 ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem właściwość miejscową powiatowego i wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności ustala się według miejsca stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności. Pragnę podkreślić, że wskazany problem kierowania pacjenta do innego województwa w celu przeprowadzenia specjalistycznych badań nie powinien mieć miejsca, ponieważ także zakres obszaru działania danego zespołu jest ograniczony zasięgiem terytorialnym. W myśl przestrzegania z urzędu właściwości organ nie może podejmować żadnej czynności w postępowaniu w przypadku ustalenia swojej niewłaściwości do jej dokonania. Zasada ta determinuje także kwestie kierowania pacjenta na badania. W postępowaniu wszczynanym na żądanie strony organ, do którego wniesiono podanie, jest obowiązany zbadać na podstawie treści żądania, czy jest właściwy do załatwienia sprawy. Jeżeli w wyniku tej analizy stwierdzi, że jest w sprawie niewłaściwy (rzeczowo, miejscowo, instancyjnie) do załatwienia sprawy, jest on obowiązany do przekazania sprawy do organu właściwego w jego ocenie, zgodnie z art. 65-66 k.p.a. Naruszenie przepisów o właściwości przez organ prowadzący postępowanie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w takim postępowaniu (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Postępowanie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności obejmuje – zgodnie z § 33 rozporządzenia – dokonanie przez lekarza wyznaczonego przez przewodniczącego zespołu wstępnej weryfikacji złożonej dokumentacji w zakresie jej

kompletności oraz ewentualnej konieczności jej uzupełnienia o badania potwierdzające rozpoznaną chorobę zasadniczą. Należy wskazać, iż dokumentacja medyczna dostarczona przez wnioskodawcę stanowi materiał dowodowy poddawany następnie – zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów – weryfikacji przez lekarzy członków zespołu orzekającego. Analiza dokumentacji odbywa się przed posiedzeniem składu orzekającego. Znaczenie posiada zawartość merytoryczna dokumentacji wskazująca na naruszenie sprawności organizmu, nie zaś np. obszerność dokumentacji. Ponadto przedstawienie wyczerpującej dokumentacji jest bardzo istotne z punktu widzenia interesu osoby zainteresowanej. Skład orzekający jest zobowiązany do zebrania materiału dowodowego dotyczącego skutków naruszonej sprawności organizmu oraz braku możliwości lub występujących ograniczeń w samodzielnym funkcjonowaniu w życiu codziennym i pełnieniu ról społecznych. Następnie zadaniem składu jest stworzenie wnikliwej i rzetelnej oceny stanu zdrowia, wskazania zakresu oraz rodzaju ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu będących podstawą do określenia potrzeb osoby niepełnosprawnej i wyznaczenia konieczności podjęcia działań o charakterze pomocowym, ułatwiającym możliwe pełne w stosunku do możliwości psychofizycznych osoby, uczestnictwo w życiu społecznym.

Jak już wspomniano na wstępie pragnę jeszcze raz podkreślić, iż Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wstuchując się w opinie wszystkich zainteresowanych stron, a zwłaszcza osób z niepełnosprawnościami, dostrzegało konieczność wypracowania nowego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności. Dlatego też podjęte zostały 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. Celem projektu jest przygotowanie kompleksowego nowego modelu orzekania o niepełnosprawności, odpowiadającego na indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami oraz systemu świadczeń i innych form wsparcia. W toku realizacji projektu planowane są konsultacje społeczne, których celem będzie zebranie opinii różnych grup związanych z systemem orzekania o niepełnosprawności oraz świadczeniami.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Maja Nowak

Sekretarz Stanu

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/