

Zbigniew Wasiak

Naczelnik Wydziału do spraw Orzekania o Niepełnosprawności
w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Podstawowe zasady orzekania o niepełnosprawności

Przeprowadzona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku reforma funkcjonującego systemu ubezpieczeń społecznych sprowadziła procesy oceny naruszenia sprawności organizmu do oceny zdolności do pracy i ustalania związanych z nią uprawnień do świadczeń rentowych. Ponieważ system orzeczniczy w takim kształcie nie obejmował wszystkich osób, które miały naruszoną sprawność organizmu, zaistniała potrzeba zbudowania równoległego systemu, który łączyłby stan zdrowia osoby orzekanej z potrzebą jej rehabilitacji w wymiarze społecznym i zawodowym. W ten sposób został powołany do życia system orzekania o niepełnosprawności, którego podstawowym zadaniem stało się ustalanie, na podstawie oceny ograniczenia zdolności do samodzielnego funkcjonowania w różnorodnych sferach życia, prawa do korzystania z ulg i uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnym na podstawie przepisów prawa. Ponieważ orzekanie o niepełnosprawności nie łączy się w żaden sposób z uzyskaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, dlatego system ten określany został mianem systemu pozarentowego.

Orzekanie o niepełnosprawności rozpoczęło swoje funkcjonowanie z dniem 1 września 1997 roku w oparciu o znowelizowane przepisy ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹. Od 1 stycznia 1998 roku realizowane jest w oparciu o postanowienia ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych². Szczegółowe zasady orzekania o niepełnosprawności regulują przepisy

¹ Art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 100, poz. 461).

² Art. 3-6c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.).

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia³ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴.

W oparciu o przepisy ustawy o rehabilitacji prowadzone jest postępowanie orzecznicze mające na celu ustalenie:

- niepełnosprawności osób w wieku do 16 roku życia
- stopnia niepełnosprawności w stosunku do osób, które ukończyły 16 rok życia
- wskazań do korzystania z ulg i uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów, stosownie do naruszenia sprawności organizmu i wynikających z tego ograniczeń funkcjonalnych.

Postępowanie realizowane w ramach systemu orzekania o niepełnosprawności jest, co do zasady, zespołowe i dwuinstancyjne⁵. Organami właściwymi do orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności są:

- powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, jako organy działające w I instancji
- wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, działające jako organy orzecznicze w II instancji.

Od orzeczenia wydanego w I instancji osoba zainteresowana lub przedstawiciel ustawowy mogą wnieść, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, odwołanie do wojewódzkiego zespołu, za pośrednictwem powiatowego zespołu, który wydał orzeczenie. Powiatowy zespół przesyła takie odwołanie wraz z aktami sprawy w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania. Należy jednak pamiętać, że jednym z uprawnień powiatowego zespołu jest prawo do samokontroli wydanych i zaskarżonych orzeczeń. Realizacja tego prawa polega na tym, że jeżeli powiatowy

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 17, poz. 162.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328.

⁵ Wyjątek dotyczy postępowania w sprawie wydania orzeczenia dotyczącego wskazań do korzystania z ulg i uprawnień, które ma charakter jednoosobowy i od wydanego w jego trybie orzeczenia nie przysługuje odwołanie.

zespół uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, to wydaje orzeczenie, w którym uchyla lub zmienia zaskarżone orzeczenie.

Natomiast od orzeczenia wydanego przez organ II instancji przysługuje odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia. W postępowaniu odwoławczym wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, podobnie jak zespół powiatowy, ma prawo skorzystać z instytucji samokontroli. Postępowanie w sprawach odwołań nie korzysta ze zwolnienia od kosztów i opłat sądowych⁶.

Członkami powiatowego oraz wojewódzkiego zespołu są: przewodniczący zespołu, sekretarz, lekarze, psycholodzy, pedagodzy, doradcy zawodowi oraz pracownicy socjalni. Przewodniczącego powiatowego zespołu powołuje i odwołuje starosta, a przewodniczącego wojewódzkiego zespołu wojewoda. Natomiast członków powiatowego zespołu starosta powołuje i odwołuje na wniosek przewodniczącego zespołu, a członków wojewódzkiego zespołu - wojewoda odpowiednio na wniosek przewodniczącego.

Każdy z członków zespołu uczestniczący w posiedzeniu składu orzekającego sporządza, w zakresie swojej specjalności, ocenę osoby orzekanej. Lekarz dokonuje oceny stanu zdrowia uwzględniając m.in. przebieg choroby zasadniczej oraz wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji. Psycholog ocenia występowanie dysfunkcji psychicznych warunkujących trudności w samodzielnym funkcjonowaniu, z uwzględnieniem zaburzeń w zakresie procesów poznawczych oraz emocjonalno-motywacyjnych, poziom inteligencji, zaburzenia zachowania werbalnego oraz ruchowego, a także zaburzenia w interakcjach interpersonalnych, poziom krytycyzmu i samokrytycyzmu oraz występowanie ograniczeń, odpowiednio do wieku, w zakresie umiejętności przystosowawczych, z uwzględnieniem: zdolności do samoobsługi, samodzielnego zaspokajania własnych potrzeb i uspołecznienia.

⁶ Odmienne zasady obowiązywały do 1 marca 2006 r. z dniem 2 marca 2006 r. postępowanie odwoławcze przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych nie korzysta ze zwolnień od kosztów i opłat sądowych w związku z nowelizacją art. 6c ust. 8 ustawy o rehabilitacji postanowieniami art. 140 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1398).

Zadaniem pedagoga jest sporządzenie oceny uwzględniającej przebieg dotychczasowego kształcenia, występowanie dysfunkcji psychofizycznych utrudniających lub uniemożliwiających kształcenie osoby zainteresowanej w warunkach ogólnodostępnych, występowanie dysfunkcji psychofizycznych utrudniających proces wychowania. Natomiast zadaniem doradcy zawodowego jest ocena posiadanych kwalifikacji i predyspozycji zawodowych oraz dotychczasowego przebiegu kariery zawodowej, a także indywidualnych przeciwwskazań do wykonywania zatrudnienia wynikających z psychofizycznych ograniczeń i wreszcie oceny warunków, w jakich osoba zainteresowana może podjąć i wykonywać zatrudnienie, z uwzględnieniem jej możliwości.

Z kolei pracownik socjalny, jako ostatni z członków składu orzekającego, sporządza ocenę, która uwzględnia występujące ograniczenia w zdolności do samodzielnej egzystencji i pełnieniu ról społecznych, stopień uzależnienia od innych osób w codziennym funkcjonowaniu oraz zakres koniecznej opieki lub pomocy innych osób, w tym systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji. Wszystkie tak sporządzone oceny składają się na ostateczną decyzję składu orzekającego w przedmiocie niepełnosprawności lub jej zakresu wyrażonego stopniem.

Przeprowadzane przez lekarza badanie fizykalne oraz dostarczana przez wnioskodawcę dokumentacja medyczna nie w każdym przypadku pozwala dokonać pełnej oceny stanu zdrowia. Skutkiem tego mogą być wątpliwości co do rzeczywistego zakresu ograniczeń funkcjonalnych, a w konsekwencji wątpliwości co do prawidłowości oceny niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

W celu zminimalizowania zakresu tych wątpliwości, poprzez pogłębienie diagnozy orzeczniczej, system orzekania o niepełnosprawności został z dniem 30 lipca 2007 roku wzbogacony o dodatkowy instrument w postaci badań specjalistycznych. Badania specjalistyczne zostały wprowadzone do procesu orzekania w następstwie nowelizacji przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zgodnie z przepisami ustawy 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. Nr 115, poz. 791).

Dodany do ustawy o rehabilitacji art. 6b¹ stanowi, iż w wojewódzkim zespole do spraw orzekania o niepełnosprawności przeprowadza się specjalistyczne badania, w tym psychologiczne, osób ubiegających się o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, na podstawie skierowań wystawionych odpowiednio przez lekarzy lub psychologów członków zespołów orzekających o niepełnosprawności.

Jednocześnie przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁷, określony został zakres tych badań. Badania specjalistyczne nie obejmują zatem każdego rodzaju badania, ale wyłącznie badania w zakresie: diagnostyki obrazowej, elektromiografii, oftalmoskopii, perymetrii, spirometrii oraz badania psychologiczne. Ograniczenie zakresu badań do wskazanych wynika przede wszystkim z faktu, że zespół wojewódzki jest interdyscyplinarną jednostką o charakterze orzeczniczym, a nie medycznym zakładem diagnostycznym.

Rozporządzenie wskazuje również okoliczności, w jakich badania mogą zostać zlecone. Zgodnie z jego postanowieniami skierowanie na badanie powinno być wystawione, gdy dokumentacja medyczna jest niewystarczająca do pełnej oceny stanu zdrowia.

Stosownie do postanowień ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, za osoby niepełnosprawne uznaje się - poza osobami, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności - również osoby posiadające orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸. Ustawa o rehabilitacji ustala również odpowiednie zasady tzw. *przekładania* orzeczeń

⁷ Dz. U. Nr 250, poz. 1875

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm..

wydanych przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Zgodnie z tymi zasadami:

- orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności
- orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy oraz celowości przekwalifikowania zawodowego traktowane jest na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Bezwzględne podkreślenie wymaga fakt jednokierunkowości zasady *przekładania*. Umożliwia ona bowiem wyłącznie *przekładanie* orzeczeń wydanych przez organ rentowy na orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, natomiast zasada ta nie pozwala na *przekładanie* orzeczeń o stopniu niepełnosprawności na orzeczenia organu rentowego. Fakt ten znalazł potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego, który zauważył, iż *orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydane w trybie przepisów ustawy z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych nie jest równoznaczne z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS wydanym w trybie przepisów ustawy z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie wywiera zatem skutków prawnych, jakie ustawa łączy z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS*⁹.

Status osoby niepełnosprawnej posiadają również, bez potrzeby dodatkowego orzekania w powiatowych i wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy o rehabilitacji, tj. przed dniem 1 stycznia 1998 roku zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów lub uzyskały orzeczenie o stałej lub długotrwałej niezdolności do pracy w

⁹ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2001 r. sygn. II S.A. 386/01.

gospodarstwie rolnym, jeżeli przed tą datą orzeczenie to nie utraciło mocy. W tym przypadku *przekładanie* powyższych orzeczeń odbywa się w następujący sposób:

- orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- orzeczenie o zaliczeniu do II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- orzeczenie o zaliczeniu do III grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności

Z kolei osoby o stałej lub długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny:

- traktowane są na równi z osobami zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności
- pozostałe osoby traktowane są jako zaliczone do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Nie są natomiast traktowane jak osoby niepełnosprawne osoby posiadające orzeczenie wydane po 1 stycznia 1998 r. przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz komisje lekarskie MON i MSWiA. Osoby te, aby móc korzystać z ulg i uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnym, powinny złożyć do powiatowego zespołu, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania, wnioski o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Odmienny sposób potraktowania tych osób wynika z istotnej różnicy zasad orzekania, którymi kierują się organy orzekające w tych systemach.

Zbigniew Wasiak