

**MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**  
**BIURO PEŁNOMOCNIKA RZĄDU DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 529 06 00, fax +48 22 529 06 02  
[www.mrpips.gov.pl](http://www.mrpips.gov.pl); [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl); E-Mail: [sekretariat.bon@mrpips.gov.pl](mailto:sekretariat.bon@mrpips.gov.pl)

BON-IV.053.7.2018.EW

Warszawa, 2018-02-08

Odpowiadając na Pana petycję z dnia 2 stycznia 2018 r. dotyczącą orzekania o stopniu niepełnosprawności i wykorzystywania w tym procesie skali Barthel, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych na wstępie uprzejmie przypomina, iż powyższe zagadnienia były przedmiotem szczegółowych odpowiedzi kierowanych do Pana (przy pismach znak: BON-IV.053.209.2016.MR, BON-IV.053.86.2017.MR). Mając na uwadze powyższe, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych pragnie poinformować, iż podtrzymuje stanowisko wyrażone we wskazanych pismach i w odpowiedzi na petycję z dnia 2 stycznia 2018 r. ponownie uprzejmie wyjaśnia:

W aktualnym stanie prawnym zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz kryteria kwalifikowania do stopni niepełnosprawności regulują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. *w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1110, ze zm.).

Każdy wniosek o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności jest rozpatrywany wg tych samych zasad w oparciu o powyższe przepisy prawa. Składy orzekające: zarówno w powiatowych zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako pierwszej instancji, jak również w wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako drugiej instancji, są obowiązane przy orzekaniu do przestrzegania powyższych jednolitych kryteriów kwalifikacji do statusu osób niepełnosprawnych, zawartych w przywołanych przepisach.

Jednocześnie Biuro Pełnomocnika Rządu pragnie wskazać, iż zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* *niepełnosprawność* oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Pojęcie *niepełnosprawność* obejmuje więc kategorię zdolności do pełnienia przez człowieka ról społecznych – adekwatnie do wieku. Zachodzi bowiem zależność pomiędzy ograniczeniem zdolności do realizacji oczekiwań, funkcji, zachowań i postaw wynikających z zajmowanej pozycji społecznej w różnych grupach

społecznych a niepełnosprawnością. Niepełnosprawność, zgodnie z kryterium ustawowym, to niemożność efektywnego pełnienia ról społecznych tj. wypełniania zobowiązania wynikającego z zajmowanej pozycji społecznej przy korzystaniu przez osobę z przysługujących jej przywilejów i praw według bardziej lub mniej określonego wzoru, a więc niemożność bądź trudności w codziennej aktywności i uczestnictwie. Wynik holistycznej oceny osoby zainteresowanej, w tym oceny sytuacji zdrowotnej, społecznej czy zawodowej ma wpływ na uznanie przesłanek kwalifikacji do jednego ze stopni niepełnosprawności. Celem procesu orzeczniczego jest nie tylko ocena stanu zdrowia (ocena medyczna), ale w oparciu o aktualny stan zdrowia dokonywana jest ocena możliwości i umiejętności społecznych i zawodowych. Tak więc w ocenie stopnia niepełnosprawności brane są pod uwagę łącznie kryteria biologiczne, społeczne i zawodowe osoby zainteresowanej. Kryterium oceny biologicznej, jako naruszenia sprawności organizmu, stanowi podstawę oceny orzeczniczej lekarza i psychologa, członków składu orzekającego. Zaś aspekt funkcjonowania zawodowego i społecznego, m.in. w kontekście zdolności do wykonywania zatrudnienia oraz pełnienia ról społecznych, są domeną oceny orzeczniczej doradcy zawodowego, psychologa, pedagoga i pracownika socjalnego. Proces orzekania jest zatem działaniem o charakterze autonomicznym ze względu na charakter podmiotu tego procesu, którym jest każdorazowo indywidualna osoba – co oznacza, iż każda osoba musi być traktowana indywidualnie, co służy zapewnieniu prawidłowości orzekania.

W stosunku do osób, które ukończyły 16 rok życia zgodnie z art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy ustala się jeden z trzech stopni niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany, lekki. Przesłanki kwalifikowania do określonego stopnia niepełnosprawności zawarte są w ich definicjach (art. 4 ust. 1-3 ww. ustawy) oraz w rozporządzeniu w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

*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.

*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.

*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.

Do rozpoznania wniosku i wydania orzeczenia powinien być wyznaczony lekarz ze specjalnością odpowiednią do rozpoznanej choroby zasadniczej osoby orzekanej. W razie potrzeby do składu orzekającego powołuje się dodatkowo specjalistę odpowiedniego do choroby współistniejącej, mogącej mieć wpływ na wynik postępowania orzeczniczego. Każdorazowo całość dokumentacji medycznej, w tym dokumentacja dostarczona z leczenia szpitalnego czy poradni specjalistycznych oraz wyniki badań, są szczegółowo analizowane przez przewodniczącego składu orzekającego. Ponadto kompleksowe orzekanie o niepełnosprawności podlega zasadzie kolegalności, co oznacza, że w postępowaniu

orzecznicy oprócz lekarza - przewodniczącego składu orzekającego uczestniczą, w zależności od potrzeb społecznych czy zawodowych inni specjaliści: lekarz członek zespołu orzekającego, psycholog, pracownik socjalny, pedagog lub doradca zawodowy. Celem ich działania jest ustalenie rzeczywistych ograniczeń funkcjonalnych osoby orzekanej wynikających z naruszenia sprawności organizmu, co pozostaje spójne z biopsychospołecznym modelem orzekania, zakładającym u swoich podstaw holistyczne podejście do osoby orzekanej.

Odnosząc się do zarzutu działania na niekorzyść osoby orzekanej przez lekarza orzecznika Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych uprzejmie wyjaśnia, iż kompleksowe orzekanie o niepełnosprawności podlega zasadzie kolegialności, co oznacza, że w postępowaniu orzecznicy oprócz lekarza - przewodniczącego składu orzekającego uczestniczą, w zależności od potrzeb społecznych czy zawodowych inni wskazani powyżej specjaliści. Celem ich działania jest ustalenie rzeczywistych ograniczeń funkcjonalnych osoby orzekanej wynikających z naruszenia sprawności organizmu.

Biuro Pełnomocnika Rządu pragnie przy tym podkreślić, iż brak jest jednoznacznych kryteriów kwalifikujących daną jednostkę chorobową do określonego stopnia niepełnosprawności, co wynika z faktu, iż każdy przypadek jest indywidualny i każdorazowo musi on być rozpatrzony po wnikliwej analizie dokumentacji medycznej, przeprowadzeniu badania przedmiotowego oraz jeżeli istnieją przesłanki medyczne po uzupełnieniu dokumentacji medycznej o wyniki badań dodatkowych oraz konsultacje specjalistyczne. Ocena stanu zdrowia nie jest jedynym wyznacznikiem niepełnosprawności bowiem orzecznictwo o niepełnosprawności uwzględnia zarówno fizyczne, psychiczne jak i społeczne aspekty funkcjonowania człowieka. Przyjęte zasady orzekania oznaczają, iż orzekanie o stopniu niepełnosprawności ma charakter kompleksowy. Wystąpienie tylko jednego z elementów np. naruszenia sprawności organizmu (potocznie utożsamianego z chorobą) nie musi zatem oznaczać, że mamy do czynienia z niepełnosprawnością. Natomiast intensywność tego czynnika nie wpływa bezpośrednio na ustalony stopień niepełnosprawności, jeżeli w następstwie jego występowania nie dochodzi do istotnych ograniczeń w sferze społecznej lub zawodowej. Reasumując, orzekanie o stopniu niepełnosprawności nie jest oceną stanu zdrowia osoby orzekanej, ale oceną ograniczeń w możliwości jej funkcjonowania w życiu społecznym i zawodowym.

Odnosząc się natomiast do podniesionych przez Pana kwestii dotyczących wykorzystania skali Barthel w postępowaniu orzecznicy wyjaśnić należy, że skala ta może być wykorzystywana jako pomocnicze narzędzie oceny funkcjonalności, opierające się na ocenie samodzielności w czynnościach życia codziennego. Niepełnosprawność, to niemożność efektywnego pełnienia ról społecznych tj. wypełniania zobowiązania wynikającego z zajmowanej pozycji społecznej przy korzystaniu przez osobę z przysługujących jej przywilejów i praw według bardziej lub mniej określonego wzoru, a więc niemożność bądź trudności w codziennej aktywności i uczestnictwie. W ocenie ograniczenia aktywności i uczestnictwa, jako narzędzie pomocnicze może zostać wykorzystywana skala Barthel. Do oceny bierze się wówczas pod uwagę dziesięć czynności dnia codziennego w zakresie zdolności do samodzielnego ich wykonywania, z czyją pomocą lub niemożność wykonania samodzielnie czynności. Ponadto znajduje ona zastosowanie celem rzetelnej oceny wskazań do przyznania świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej, powszechnie stosowana jest również w orzecznictwie rentowym.

Jednocześnie Biuro Pełnomocnika Rządu pragnie podkreślić, iż zgodnie z obowiązującym prawem Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych nie posiada uprawnień do dokonania oceny niepełnosprawności lub jego braku, bowiem właściwym w tym zakresie jest wyłącznie skład orzekający w powiatowym/wojewódzkim zespole do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz sąd pracy i ubezpieczeń społecznych.

Zapewnieniu prawidłowości orzekania służy mechanizm instancyjnej kontroli wydawania orzeczeń polegający na weryfikacji orzeczeń przez organ wyższego stopnia. Zgodnie z przepisami ustawy *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* postępowanie orzecznicze jest zespołowe i dwuinstancyjne. Organami właściwymi do spraw orzekania o niepełnosprawności są:

- powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako pierwsza instancja,
  - wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako druga instancja.
- Natomiast od orzeczeń wydanych w drugiej instancji, tj. przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, służy odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Jeżeli orzeczenie wydane przez powiatowy zespół nie spełnia oczekiwań wnioskodawcy – może on w określonym terminie tj. w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia złożyć odwołanie do wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności za pośrednictwem powiatowego zespołu, który wydał orzeczenie. Natomiast od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności służy odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia. Odwołanie wnosi się w trybie analogicznym za pośrednictwem wojewódzkiego zespołu, który orzeczenie wydał.

Biuro Pełnomocnika Rządu pragnie ponownie wyjaśnić, iż nie posiada kompetencji do wypowiedzania się na temat sposobu prowadzenia postępowania odwoławczego przez niezawisły sąd. Tym samym nie może odnieść się do pracy lekarzy – biegłych sądowych powołanych w postępowaniach prowadzonych przez sąd. Podkreślić należy, że sąd pracy i ubezpieczeń społecznych jest organem władzy sądowniczej, któremu na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* powierzono kontrolę orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Charakteryzuje go niezależność oraz niezawisłość sędziowska. W postępowaniu toczącym się w wyniku wniesienia odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności sąd dokonuje weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięć dokonanych przez organy orzecznicze, zasięgając w postępowaniu procesowym opinii biegłych sądowych. Na zlecenie sądu biegli wydają opinię, wykorzystując swoją specjalistyczną wiedzę i doświadczenie zawodowe. Opinia zawsze podlega ocenie sądu, który nie jest nią związany. Sąd zobowiązany jest poddać opinię szczegółowej analizie w celu zrewidowania zawartego w niej rozumowania i oceny trafności wniosków końcowych. Instytucja biegłego sądowego ustanowiona została w celu zapewnienia należytego funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i zapewnienia warunków prawidłowego wypełniania przez nie ustawowych zadań. Biegły sądowy jest organem pomocniczym wymiaru sprawiedliwości, powoływanym w postępowaniu sądowym, w przypadkach wymagających wiadomości specjalistycznych, służących przedstawianiu fachowych opinii o okolicznościach mających znaczenie dla wyniku rozpatrywanej sprawy. Może nim zostać wyłącznie osoba posiadająca odpowiednie wykształcenie, duży zasób wiedzy oraz bogate doświadczenie zawodowe, uznana za eksperta w zakresie swojej działalności.

Jednocześnie Biuro Pełnomocnika Rządu pragnie poinformować, że zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2017 r. powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy (M.P. poz. 167). Zespół jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów, którego głównym zadaniem jest dokonanie analizy funkcjonowania systemu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy w kontekście ich spójności i konieczności koordynacji działań lub możliwości ich zintegrowania oraz opracowanie projektu ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. W ocenie Biura przedstawiony przez Pana problem powinien zostać wzięty pod uwagę przy opracowywaniu nowych rozwiązań prawnych regulujących zasady orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Zgodnie z postanowieniami zarządzenia zakończenie prac Zespołu powinno nastąpić nie później niż do dnia 31 marca 2018 r.

DYWIZJA 02  
Biura Pełnomocnika Rządu  
do Spraw Osób Niepełnosprawnych  
*Mirosław Przewoźnik*