



Warszawa, 13 grudnia 2001 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

35358

RPO/395515/01/III/LN

Pani
Jolanta Banach
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Pracy
i Polityki Społecznej
Pełnomocnik Rządu
do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Szanowna Pani Minister,

Uprzejmie informuję, że byłem organizatorem Konferencji na temat problemów osób niepełnosprawnych.

W konferencji, która odbyła się w dniach 13 i 14 listopada br., uczestniczyły reprezentatywne dla środowiska osób niepełnosprawnych organizacje pozarządowe i fundacje.

Stosownie do podjętych wcześniej ustaleń, przekazuję uprzejmie w załączeniu zestawienie podstawowych wniosków i postulatów, zgłoszonych w trakcie Konferencji.

Wyrażam głębokie przekonanie, że przedstawione w materiale oceny i wnioski przyczynią się do zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw osób niepełnosprawnych i poprawy warunków ich życia.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll

Zestawienie
podstawowych wniosków i postulatów zgłoszonych
na Konferencji w dniach 14 i 15 listopada 2001 r.

I. Opracowanie rządowych programów i przedsięwzięć w zakresie poprawy warunków życia osób niepełnosprawnych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

1. Stworzenie spójnej polityki państwa na rzecz osób niepełnosprawnych - rządowego programu pomocy osobom niepełnosprawnym oraz wprowadzenie zasad kontroli jego realizacji.

Obecne rozwiązania mają często charakter „resortowy”, nie zapewniają ciągłości i koordynacji podejmowanych działań, nie zapewnia się również skutecznego i bieżącego monitorowania podejmowanych działań, a zatem niezwłocznego upowszechniania sprawdzonych rozwiązań oraz eliminowania we właściwym czasie ewentualnych nieprawidłowości.

2. Zapewnienie bieżącej i stałej konsultacji przedsięwzięć rządowych ze środowiskiem osób niepełnosprawnych - celem uzyskania opinii, stanowiska lub rekomendacji środowiska osób niepełnosprawnych we wszystkich istotnych sprawach dotyczącej tej grupy obywateli, mającej - w świetle preambuły Karty Praw Osób Niepełnosprawnych (uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475) - prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia.

Opracowanie i wdrożenie narodowego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych - koszty życia i funkcjonowania w społeczeństwie osób niepełnosprawnych są zdecydowanie wyższe od kosztów ponoszonych przez osoby pełnosprawne. Ograniczenia funkcjonalne, jakie niesie za sobą niepełnosprawność, stanowią często barierę niemożliwą do samodzielnego pokonania. W tej sytuacji, niezbędne są odpowiednie mechanizmy wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz ich integracji ze społeczeństwem oraz mechanizmy umożliwiające niepełnosprawnym korzystanie z powszechnie dostępnych dóbr i usług.

4. Zniesienie utrudnień w dostępie osób niepełnosprawnych do obiektów publicznych, usług telekomunikacyjnych, likwidacja barier funkcjonalnych dotychczasowe działania w tym zakresie są wysoce niewystarczające, zważywszy w szczególności, że problem barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych nie powinien mieć w zasadzie miejsca z uwagi na kilkuletni okres obowiązywania przepisów mających doprowadzić do eliminacji dotychczasowych utrudnień, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 106 poz. 1126 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z

1999 r. Nr 15, poz. 140 z późn. zm.). Problem dotyczy nie tylko dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych, ale również kształtowania otoczenia przyjaznego osobom niepełnosprawnych (likwidacji barier architektonicznych i urbanistycznych, barier w komunikowaniu się, w dostępie do informacji) oraz zmiany świadomości urzędników załatwiających sprawy osób niepełnosprawnych, tak aby osoby te nie były traktowane jak natrętni intruzi.

5. Przygotowanie ustawy o kompleksowej rehabilitacji dzieci i młodzieży - dotyczącej dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością, których specyficzne potrzeby wymagają stworzenia sutemu kompleksowej pomocy, zapewniającej wczesne wykrywanie nieprawidłowego rozwoju, diagnostykę, rehabilitację, terapię, edukację i opiekę, a także funkcjonowanie interdyscyplinarnych / wieloprofilowych placówek dla dzieci i młodzieży.

6. Opracowanie i wdrożenie programu rozwoju dzieci autystycznych, zapewniającego interdyscyplinarną pomoc dzieciom i osobom dorosłym z autyzmem dziecięcym i pokrewnymi zaburzeniami rozwoju oraz ich rodzinom - umożliwienie dostępu do opieki medycznej i rehabilitacji medycznej, społecznej i funkcjonalnej oraz pomocy społecznej, edukacji i rynku pracy.

7. Zachodzi konieczność nauczenia młodzieży niepełnosprawnej zbioru różnych umiejętności, które będzie mogła wykorzystać w pracy zawodowej. Pożądane jest zatem opracowanie, we współdziałaniu z Ministerstwem Edukacji Narodowej, nowoczesnych, atrakcyjnych programów nauczania uwzględniających wiedzy ogólną oraz specjalistyczne kształcenie w zawodach poszukiwanych na aktualnym rynku pracy, a także mających zagwarantowany popyt w przyszłości. Należy podejmować zakrojoną na szeroką skalę edukację społeczeństwa w celu uświadomienia mu istnienia w środowisku, bliższym i dalszym, osób o różnym stopniu niepełnosprawności i ułomności, informowania o ich potrzebach i możliwościach, podkreślania walorów osobistych, zdolności a także trudności z jakimi się zmagają. Realizacji takiego celu może służyć, w odniesieniu do dzieci i młodzieży, rozwój sieci szkół integracyjnych, właściwe zorganizowanie i przystosowanie do różnorodnych potrzeb wyższych uczelni, rozwój innych instytucji oświatowo - kulturalnych.

II. Usprawnienie realizacji zadań w sferze rehabilitacji zawodowej, społecznej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych

1. Krytycznie oceniany jest system wielotorowości orzecznictwa o niepełnosprawności i niezdolności do pracy tj. odrębny tryb orzekania o niezdolności do pracy do celów ubezpieczeniowych i odrębny służący ustaleniu stopnia niepełnosprawności do celu zatrudnienia i innych celów związanych z systemem indywidualnych świadczeń i usług przysługujących osobie niepełnosprawnej. Podkreśla się, że osoby ciężko chore lub posiadające dysfunkcje organizmu ograniczające sprawność funkcjonowania, narażone są na szereg trudności w zgromadzeniu wymaganej

dokumentacji, głównie medycznej, oraz stawania, czasami kilkakrotnego, przed odpowiednimi organami orzekającymi (zespołami, lekarzami orzecznikami ZUS).

Przedstawiłem szczegółowo ten problem, w piśmie nr RPO/352580/2000/VIII/DU z dnia 12 października 2000 r., Wicepremierowi - Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej. Sądzę więc, że nie jest konieczne opisywanie go ponownie.

W odpowiedzi na powyższe pismo Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zapewniła, że w ramach nadzoru nad podległymi organami orzeczniczymi, rozważy możliwość wzajemnego udostępniania przez organy właściwe do orzekania w różnym zakresie (do celów ubezpieczeniowych oraz do ustalania stopnia niepełnosprawności) zgromadzonej przez obywatela dokumentacji medycznej, o ile dopuszczają taką możliwość przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Problem ten uważam za istotny, w całokształcie funkcjonowania obydwu systemów orzekania, w szczególności z punktu widzenia sprawności działania tych organów, w tym oszczędności finansowych i terminowości załatwiania wniosków. W konsekwencji może to zaowocować zmniejszeniem uciążliwości postępowania dla zainteresowanych obywateli.

Dotychczas nie otrzymałem informacji o działaniach poczynionych w tym kierunku oraz o ich wynikach.

2. Powiatowe zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności związane są, w procesie orzekania, terminami określonymi w przepisach Kpa. W praktyce bardzo często dochodzi do przewlekłości postępowania orzeczniczego i na ogół związane to jest z brakiem środków finansowych: Otrzymałem w tej sprawie wiele skarg od obywateli wobec czego wystąpiłem do Wojewody, z którego terenu skargi były najbardziej bulwersujące, o zbadanie sprawy i ewentualne przyznanie specjalnej dotacji dla zespołu mającego najpoważniejsze zaległości w rozpatrywaniu wniosków. Interwencja nie przyniosła jednak oczekiwanego rezultatu zatem przedstawiłem problem Ministrowi Finansów. Moim zdaniem brak środków finansowych zapewniających zespołom płynność orzekania (zdarza się, że zaległości sięgają kilkunastu miesięcy) jest problemem niezmiernie poważnym i niepokojącym z punktu widzenia interesów obywateli. Wynikająca bowiem z tego przewlekłość postępowania orzekającego uniemożliwia osobom zainteresowanym uzyskaniem orzeczenia skorzystanie, we właściwym czasie, ze świadczeń i ulg przewidzianych dla osób niepełnosprawnych w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W wielu przypadkach może to doprowadzić do dramatycznej sytuacji materialnej i życiowej wnioskodawców.

3. W zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych niezmiernie istotne wydaje się podjęcie szerokich działań zmierzających do wyrównania szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Służyć temu powinna, realizowana w różnych formach, edukacja zawodowa, a także ogólna, przystosowująca do codziennej egzystencji. Jest to niewątpliwie zadanie dla Pełnomocnika Rządu ds. Osób

Niepełnosprawnych ale także dla Ministerstwa Edukacji Narodowej, stowarzyszeń zrzeszających niepełnosprawnych oraz organizacji pozarządowych współdziałających z niepełnosprawnymi i pracodawcami. Wydaje się, że pracodawcom należy zaproponować system skutecznych zachęt ekonomicznych motywujących do tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych także w małych zakładach gdzie łatwiej o indywidualny kontakt z osobą niepełnosprawną. Właśnie przez osobisty, bezpośredni kontakt pracodawca może wspomóc pracownika w wysiłkach rehabilitacyjnych, edukacyjnych i oczywiście zawodowych. Zachęcanie pracodawców do tworzenia miejsc pracy w małych zakładach jest istotne również z tego względu, iż w wielu ośrodkach wiejskich i małomiasteczkowych nie ma szans na powstanie dużych, prężnych zakładów pracy.

Wspomniany system zachęt ekonomicznych dla pracodawców; aby był skuteczny, powinien być stabilny i oczywisty. Działania pozorne i krótkotrwałe wyrażające się m.in. częstą zmianą odnośnych przepisów prawnych nie powinny mieć miejsca. Zainteresowani tworzeniem nowych miejsc pracy i dostosowaniem obiektów i pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych muszą mieć pewność, że poniesione nakłady finansowe i wysiłek osobisty nie zostaną stracone, a wprost przeciwnie przyniosą zysk zarówno pracodawcy jak i pracownikowi. W przeciwnym razie warunki pracy np. w zakładach pracy chronionej będą pozostawiały wiele do życzenia, co często obecnie obserwuję i o czym donoszą mi korespondenci.

4. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych była od czasu wejścia w życie do chwili obecnej zmieniana aż 18 razy. Zmiany te miały różny ciężar gatunkowy, zmieniały się zasady funkcjonowania zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej. Zmiany te wkraczały także w sferę obowiązków i uprawnień pracodawców w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Zdaniem uczestników konferencji inicjując zmiany przepisów, powołane organy powinny przeprowadzić szczegółową analizę jakości dotychczasowego prawa i jego oddziaływania na funkcjonowanie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a w rezultacie na funkcjonowanie osób niepełnosprawnych w środowisku pracy.

Trudno nie zgodzić się z poglądem, iż częste zmiany unormowań adresowanych do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, przez to, że powodują niepewność co do zasad regulujących ich funkcjonowanie na rynku pracy, działają na pracodawców zniechęcająco. Rynek pracy osób niepełnosprawnych jest rynkiem szczególnie trudnym. Aby prawidłowo funkcjonował wymaga systemu stabilnych zachęt dla wszystkich tych pracodawców, którzy zdecydują się na zatrudnianie pracowników o niepełnej sprawności.

Na marginesie kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych chciałbym poinformować Panią Minister, iż problem bezrobocia tej grupy osób został poruszony na konferencji, jaka odbyła się dnia 28.11. br. w kierowanym przeze mnie Biurze z udziałem

przedstawicieli sieci supermarketów. W tych zakładach pracy dotychczas osoby niepełnosprawne nie są zatrudnione. Optymistyczne jest, że uczestnicy spotkania wyrazili zainteresowanie problemem, co - mam nadzieję - doprowadzi do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę ilość zatrudnianych pracowników w sieci supermarketów i różnorodność stanowisk pracy, myślę iż istnieje możliwość zatrudniania dość znacznej liczby osób niepełnosprawnych.

6. Monitorowanie stosowania obiektywnych i merytorycznych kryteriów (standardów) kwalifikacji na turnusy rehabilitacyjne - wagę kryteriów kwalifikowania kandydatów na turnusu oraz konieczność zapewnienia bieżącego nadzoru w tym zakresie uzasadniają znane trudności w dofinansowywaniu uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych, wynikające z ograniczonych środków finansowych na ten cel Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

7. W zakresie udzielania pomocy w ramach programów celowych PFRON:

- wprowadzenie obiektywnych i merytorycznych kryteriów przyznawania pomocy, a w szczególności przejrzystej procedury, możliwości odwołania się od decyzji, zasad postępowania z wnioskami, które nie mogły być zrealizowane w danym roku budżetowym.
- terminowe rozpatrywanie wniosków, tak aby nie obarczać osób niepełnosprawnych przedstawianiem kolejnych, aktualnych dokumentów (np. orzeczeń lekarskich) w tej sprawie,
- dopracowanie programów tak, aby uniknąć corocznej zmiany warunków przyznawania pomocy,
- zapewnienie pełnej i jednoznacznej informacji w zakresie warunków i trybu przyznawania pomocy oraz odnośnie losów wniosków przyjętych do realizacji w innym terminie.

III. Problematyka prawa do zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych.

1. Funkcjonowanie zmienionych z dniem 1 września 1997 r. zasad orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych powinno stać się przedmiotem szczegółowych badań i analiz. Dotyczy to w szczególności następujących kwestii:

- ◆ utrzymuje się niski - w stosunku do oczekiwań - poziom orzeczeń o prawie do świadczenia rehabilitacyjnego, a także stwierdzających celowość przekwalifikowania zawodowego. Istotne jest zbadanie tego zjawiska, które sygnalizuje istnienie sytuacji odbiegającej od założenia, że prawo do renty przysługuje po wyczerpaniu możliwości rehabilitacji i zmiany kwalifikacji zawodowych.
- ◆ brakuje świadczeń pomostowych spoza systemu ubezpieczeń społecznych, które byłyby adresowane do osób w wieku ponad 50 lat, które po relatywnie długim okresie niezdolności do pracy zostały uznane za zdolne do pracy.
- ◆ weryfikacji wymagają przepisy, które nie przewidują dwuinstancyjnego trybu orzekania w toku postępowania przed organem rentowym. W tym modelu sąd sprawował kontrolę nad prawidłowością decyzji organów rentowych wydanych w

oparciu o orzeczenie sporządzone przez kilku lekarzy w I i II instancji. Wpływ spraw do sądów był zdecydowanie mniejszy.

Obecnie faktyczną rolę wojewódzkiej komisji lekarskiej przyjęły sądy, które celem skontrolowania prawidłowości orzeczenia lekarza orzecznika (wydanego jednoosobowo lub po konsultacji najczęściej z jednym specjalistą) zobowiązane są powołać niejednokrotnie trzech do pięciu biegłych sądowych różnych specjalności. Powoduje to zwiększenie wpływu spraw i przedłużenie postępowania także zwielokrotnienie kosztów procesu sądowego (wynagrodzenie biegłych, należności z tytułu dodatkowo przeprowadzanych badań, które nie podlegają pokryciu przez kasy chorych).

Przykładowo w Sądzie Okręgowym w Katowicach wpłynęło w 2000 r. 17.554 spraw o prawo do renty - około 5000 z nich stanowią tzw. "sprawy lekarskie", wymagające przeprowadzenia opisanego postępowania.

2. Niezbędne wydaje się wprowadzenie instytucji tzw. "miękkiego lądowania", podczas badania uprawnień do zasiłku stałego z pomocy społecznej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. W świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy o pomocy społecznej niewielkie nawet przekroczenie określonego w ustawie progu dochodowego może pozbawić prawa do zasiłku stałego i świadczeń w postaci opłacania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osobę, która odeszła z pracy ze względu na potrzeby zapewnienia opieki dziecku.

Instytucja tzw. "miękkiego lądowania", wprowadzona na wzór regulacji obecnej w ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (potrącanie z zasiłku kwoty przekroczenia progu dochodowego) przyczyniłaby się niewątpliwie do stabilizacji sytuacji prawnej osób pobierających zasiłek stały z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski.

Podtrzymuję stanowisko, że docelowym rozwiązaniem powinno być zapewnienie takim osobom świadczenia finansowego metodą zaopatrzeniową z budżetu państwa, bez względu na dochód rodziny (wystąpienie z dnia 26 kwietnia 1999 r., znak RPO/301752/). Może się bowiem okazać, że skutki finansowe takiego rozwiązania będą niższe od kosztów opłacania pobytu dzieci wymagających stałej opieki w specjalistycznych ośrodkach.

3. Potrzebne są regulacje prawne, umożliwiające uzyskanie prawa do renty przez osoby, które stały się niezdolne do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia.

Renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który spełnia łącznie trzy warunki, a mianowicie:

- 1) jest niezdolny do pracy,
- 2) ma wymagany staż ubezpieczenia,

3) niezdolność do pracy powstała w okresie ubezpieczenia, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia.

Tak sformułowane przesłanki prawa do renty eliminują z kręgu uprawnionych osoby niezdolne do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia, które nie podjęły działalności zarobkowej. Osoby z całkowitą niezdolnością do pracy, która powstała z powodu inwalidztwa przed ukończeniem 18 roku życia, powinny nabywać prawo do renty po spełnieniu jednego warunku, a mianowicie po osiągnięciu odpowiedniego stażu ubezpieczenia (taka regulacja obowiązywała pod rządami przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników z 1982 r.).

Takie osoby posiadają obecnie prawo do renty socjalnej i bez wprowadzenia szczególnej regulacji, o której mowa wyżej, nie nabędą prawa do świadczenia rentowego z ubezpieczenia społecznego, pomimo znacznego wkładu w tworzenie funduszu rentowego z tytułu opłacania składki ubezpieczeniowej.

4. Niezbędne jest także uregulowanie prawa do zabezpieczenia społecznego osoby z częściową niezdolnością do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia.

Osobom takim nie przysługuje renta socjalna z pomocy społecznej. Podjęcie przez takie osoby działalności zarobkowej, połączonej z obowiązkiem ubezpieczenia, nie daje im również uprawnień do renty z ubezpieczenia społecznego w wypadku niepogorszenia stanu zdrowia w okresie ubezpieczenia, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tego okresu.

Pogorszenie stanu zdrowia musi być ponadto w takim stopniu, aby była możliwość uznania takiej osoby za całkowicie niezdolną do pracy. W przeciwnym razie - pomimo posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczenia - pozostanie ona bez prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu niezdolności do pracy.