



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-661550-V/12/ŁK

00-090 Warszawa Tel.cent. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 24.I.2013

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Zagadnienia związane z zapewnieniem należytej pomocy osobom niepełnosprawnym należą do spraw priorytetowych w mojej działalności. Z tym większą uwagą zapoznaję się z napływającymi do mnie skargami dotyczącymi funkcjonowania prawnych mechanizmów służących realizacji zawartego w art. 69 *Konstytucji RP* obowiązku władz publicznych udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym. Analiza treści skarg doprowadziła mnie do zwrócenia się do Pana Ministra w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.)* z prośbą o ocenę i ustosunkowanie się do szeregu kwestii związanych z orzecznictwem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

I.

Pierwszym z zagadnień, na które chciałabym zwrócić uwagę Pana Ministra, jest kwestia określonego w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328 ze zm.)* - dalej „rozporządzenie” - terminu na złożenie wniosku o ponowne wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (możliwe jest to najwcześniej na 30 dni przed upływem ważności poprzedniego orzeczenia). Skarżący zwracają przy tym uwagę na okoliczność, iż postępowanie w przedmiocie ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności

przedłuża się ponad określone w Kodeksie postępowania administracyjnego terminy rozstrzygania spraw. Powoduje to częstokroć przerwę w możliwości korzystania z przysługujących w oparciu o orzeczenie o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności świadczeń.

W związku z opisanym powyżej problemem, prowadziłam korespondencję z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, który nie podzielił jednak moich zastrzeżeń dotyczących przedstawionego problemu. W jego ocenie, wydanie powtórnego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności po upływie ważności poprzedniego nie powoduje po stronie osób niepełnosprawnych negatywnych skutków (dla przykładu wskazał regulację dotyczącą zasiłku pielęgnacyjnego, który jest wypłacany w drodze „wyrównania” za okres, kiedy toczyło się postępowanie w przedmiocie wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu i została ona ustalona na ten okres).

Stanowisko Pełnomocnika budzi jednak istotne wątpliwości. W mojej ocenie bowiem, owa przerwa w posiadaniu statusu osoby niepełnosprawnej powoduje istotne niedogodności po stronie osób niepełnosprawnych w postaci przerwy w uzyskiwaniu szeregu świadczeń (rodziny, rehabilitacyjnych, komunikacyjnych), których ewentualne późniejsze „wyrównanie” nie rekompensuje. Brak możliwości korzystania przez pewien okres z rehabilitacji czy niemożność otrzymywania wsparcia finansowego (mimo, iż niepełnosprawność, będąca podstawą ich przyznania istnieje) jest nie do pogodzenia z powołanym na wstępie niniejszego wystąpienia art. 69 *Konstytucji*.

Dla przykładu wskażę sprawę skierowanej do mnie skargi rodziny niepełnosprawnego dziecka, dla której zasiłek pielęgnacyjny był istotnym składnikiem domowego budżetu. Zasiłek został wspomnianej rodzinie przyznany na czas określony - na okres ważności orzeczenia o stopniu niepełnosprawności dziecka. W sytuacji, gdy kolejne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zapadło po blisko dwóch miesiącach od utraty ważności poprzedniego (a walor ostateczności uzyskało po upływie dwóch miesięcy), mimo iż niepełnosprawność dziecka trwała nadal, rodzina zmuszona była pokryć braki spowodowane nieuzyskaniem zasiłku pielęgnacyjnego pożyczkami.

Co więcej, analizując omawiane rozporządzenie, powzięłam wątpliwości odnośnie konstytucyjności regulacji § 15 ust. 1. Podstawy wydania rzeczonego aktu wykonawczego

szukać bowiem należy w treści art. 6c ust. 9 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.) - dalej „ustawa o rehabilitacji”. Powołany przepis stanowi, że „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady wydawania orzeczeń, o których mowa w art. 5a, orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, uwzględniając tryb postępowania przy orzekaniu oraz skład i sposób powoływania i odwoływania członków zespołów orzekających, a także sposób działania tych zespołów”. Taka treść ustawowego upoważnienia nie daje, w mojej ocenie, podstawy do modyfikacji trybu (a zatem procedury) wydawania orzeczeń, którą jest bez wątpienia ustanowienie terminu na złożenie wniosku o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Zgodnie z przedmiotową delegacją minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ma określić szczegółowe zasady wydawania orzeczeń uwzględniając istniejący (a określony w przepisach ustawy o rehabilitacji i Kodeksie postępowania administracyjnego) tryb orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Na podobnej zasadzie należy zakwestionować regulacje wspomnianego rozporządzenia dotyczące sposobu powoływania członków zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. W § 18 ust. 3 analizowanego rozporządzenia wskazano dodatkową (pozaustawową) przesłankę powołania członka zespołu orzekającego, jaką jest „wniosek przewodniczącego zespołu” i taką treść rzeczono przepisu trudno uznać za „szczegółową zasadę wydawania orzeczeń” o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, o których mowa w ustawowym upoważnieniu.

Kolejno za niezgodne z konstytucją należy przyjąć przepisy § 16 i 17 rozporządzenia, które określają terminy i sposób zaskarżania orzeczeń wydawanych przez powiatowe zespoły, a także tryb postępowania przed wojewódzkimi zespołami. Granice upoważnienia ministra wyznacza bowiem tryb określony w ustawie o rehabilitacji i Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 66 ustawy o rehabilitacji). Jakkolwiek omawiane przepisy stanowią de facto powtórzenie regulacji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego, stanowienie ich w akcie wykonawczym przy wskazanym

wyżej brzmieniu upoważnienia również uznać należy za naruszające art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II.

Drugą z kwestii, które dostrzegłam w ramach podejmowanych spraw, jest zagadnienie związane z wypłacaniem przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych refundacji składek na ubezpieczenie społeczne niepełnosprawnym przedsiębiorcom.

Zgodnie z art. 25 a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, Fundusz refunduje osobie niepełnosprawnej wykonującej działalność gospodarczą obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do wysokości odpowiadającej wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota określona w art. 18 ust. 8 oraz w art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

Artykuł 25 d ust. 1 ustawy o refundacji zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych warunków udzielania oraz trybu przekazywania refundacji składek na ubezpieczenia społeczne. Załącznikiem do wydanego w oparciu o powołany przepis ustawy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 8, poz. 42 ze zm.) jest wzór wniosku o refundację składek, jaki osoba niepełnosprawna wykonująca działalność gospodarczą składa w Funduszu (Wn-U-G).

Moje wątpliwości wzbudził jeden z elementów owego formularza (poz. 20 bloku C), który nakazuje podać „liczbę dni prowadzenia działalności gospodarczej i posiadania orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność”. objaśnienia do formularza rozwijają użyte w jego treści określenie stwierdzając, że oznacza ono liczbę dni, w których wnioskodawca posiadał „ważne orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność”. Określenia te są, w mojej ocenie bardzo nieostre i są powodem naruszania praw osób niepełnosprawnych.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (por. pismo z 24 lipca 2012 r., znak BON-I-5232-30-2-PM/12) interpretuje je jako okres od daty wydania orzeczenia. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra, iż proces wydawania orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności trwa zwykle kilka miesięcy, zaś w samej treści orzeczenia, w przypadku pozytywnego załatwienia wniosku o ustalenie, ustala się niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności z datą wsteczną (najczęściej od daty złożenia wniosku).

Przy interpretacji przepisów dotyczących refundacji składek na ubezpieczenie społeczne zaprezentowanej przez Pełnomocnika Rządu (a stosowanej przez Fundusz), osoba której niepełnosprawność została potwierdzona odpowiednim orzeczeniem, nie otrzymuje refundacji za okres, w którym istniała niepełnosprawność, a jedynym powodem jej niezyskania jest zwłoka w wydaniu orzeczenia przez odpowiednie organy.

Praktyka ta budzi tym większe zastrzeżenia, że w powołanym wyżej piśmie Pełnomocnika Rządu stwierdzono, iż w przypadku wydawania przez zespoły orzekające ponownego orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu, gdy niepełnosprawność ma charakter ciągły (tj. w nowym orzeczeniu wskazano jako datę powstania niepełnosprawności datę wygaśnięcia poprzedniego orzeczenia), refundację „tytułem wyjątku” można przyznać niepełnosprawnemu przedsiębiorcy również za okres oczekiwania na wydanie kolejnego orzeczenia.

W mojej ocenie, w świetle powołanych wyżej przepisów ustawy o rehabilitacji, jak również przepisu art. 69 Konstytucji RP, refundacja winna przysługiwać za okres trwania niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem - nie powinna być natomiast uzależniona od daty wydania orzeczenia, na którą osoba niepełnosprawna nie ma żadnego wpływu. W sytuacji, w której orzeczenie o niepełnosprawności lub jej stopniu ustala niepełnosprawność na okres sprzed wydania samego orzeczenia, niepełnosprawny przedsiębiorca powinien mieć prawo do refundacji składek za cały okres trwania niepełnosprawności.

Legis poroboczenia

Zeno J. J. J.