

Fundacja
Instytut Aktywizacji Regionów
z siedzibą w Gdyni
adres do korespondencji:
ul. Sarnia Góra 9
84-207 Koleczkowo

Gdynia, dnia 25 maja 2026 roku

Biuro Pełnomocnika Rządu
do Spraw Osób Niepełnosprawnych
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

PETYCJA

Działając w imieniu Fundacji Instytut Aktywizacji Regionów na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, niniejszym wnoszę petycję dotyczącą podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz powiązanych przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Fundacja Instytut Aktywizacji Regionów prowadzi działania społeczne i rzecznicze dotyczące osób z niepełnosprawnościami doświadczając wspólnie ze swoimi podopiecznymi licznych problemów w wymiarze stosowania prawa.

I. CZĘŚĆ WNIOSKOWA

W imieniu fundacji Instytut Aktywizacji Regionów wnoszę o:

1. Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia 5 zmian w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności poprzez wprowadzenie m. in. obowiązku sporządzania szczegółowych, pełnych i funkcjonalnych uzasadnień orzeczeń o niepełnosprawności oraz stopniu niepełnosprawności.
2. Zmiany rozporządzenia pozwolą na wprowadzenie obowiązku:
 - a) szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do całej dokumentacji medycznej zgromadzonej w sprawie,
 - b) wskazania, które dokumenty zostały uznane za podstawę ustaleń,
 - c) wyjaśnienia przyczyn pominięcia określonych dowodów, badań lub opinii specjalistycznych.

3. Wprowadzenie obowiązku opisu wpływu poszczególnych schorzeń na rzeczywiste funkcjonowanie osoby orzekanej, w szczególności w zakresie:
 - a) samodzielnej egzystencji,
 - b) mobilności,
 - c) komunikacji,
 - d) możliwości wykonywania pracy,
 - e) konieczności korzystania z pomocy osób trzecich,
 - f) funkcjonowania społecznego.
4. Wprowadzenie minimalnych standardów uzasadnień orzeczeń, obejmujących:
 - a) opis ustalonego stanu faktycznego,
 - b) wskazanie dowodów,
 - c) ocenę funkcjonalną,
 - d) uzasadnienie odmowy przyznania określonego stopnia niepełnosprawności,
 - e) uzasadnienie odmowy wskazań określonych w pkt 7 orzeczenia.
5. Wprowadzenie obowiązku sporządzania uzasadnień w sposób umożliwiający rzeczywistą kontrolę instancyjną oraz sądową.
6. Wprowadzenie obowiązku rejestrowania przebiegu posiedzeń sądów orzekających w formie audio albo audio-video oraz przechowywania nagrań w aktach sprawy.
7. Wprowadzenie obowiązku udziału lekarza specjalisty właściwego dla dominującego schorzenia osoby badanej, w szczególności w sprawach neurologicznych, psychiatrycznych, onkologicznych oraz dotyczących schorzeń narządu ruchu.
8. Wprowadzenie jednolitych wytycznych dotyczących oceny funkcjonalnej osoby z niepełnosprawnością, zamiast ograniczania oceny wyłącznie do rozpoznania medycznego.
9. Wprowadzenie mechanizmów nadzoru nad jakością uzasadnień orzeczeń, w tym:
 - a) okresowej kontroli losowo wybranych orzeczeń,
 - b) opracowywania raportów jakościowych,
 - c) wydawania wytycznych interpretacyjnych przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.
10. Rozważenie zmian ustawowych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez:
 - a) doprecyzowanie obowiązku sporządzania pisemnych uzasadnień,
 - b) rozszerzenie kompetencji nadzorczych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych,
 - c) stworzenie podstaw do ujednolicania praktyki orzeczniczej w skali kraju.

II. UZASADNIENIE

Obowiązujący model orzekania o niepełnosprawności oraz stopniu niepełnosprawności wymaga pilnej reformy w zakresie standardów sporządzania uzasadnień orzeczeń. Obecna praktyka funkcjonowania powiatowych oraz wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności prowadzi do sytuacji, w której osoby z niepełnosprawnościami otrzymują rozstrzygnięcia pozbawione realnego i zrozumiałego uzasadnienia.

Pomimo istnienia § 13 ust. 4 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., zgodnie z którym uzasadnienie powinno zawierać wskazanie faktów uznanych za istotne oraz dokumentów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, przepis ten ma charakter bardzo ogólny i nie określa rzeczywistych standardów uzasadniania orzeczeń.

W praktyce uzasadnienia bardzo często ograniczają się do kilku lakonicznych zdań, bez:

- wskazania toku rozumowania składu orzekającego,
- odniesienia się do dokumentacji medycznej,
- wyjaśnienia przyczyn odmowy uznania określonych ograniczeń funkcjonalnych,
- omówienia wpływu schorzeń na codzienne życie osoby orzekanej.

Prowadzi to do poważnych problemów praktycznych.

Osoby z niepełnosprawnościami nie są w stanie ustalić:

- dlaczego odmówiono im znacznego stopnia niepełnosprawności,
- dlaczego odmówiono wskazania dotyczącego konieczności stałej opieki,
- dlaczego pominięto określone wyniki badań albo opinie specjalistów,
- jakie okoliczności faktyczne zostały uznane za decydujące.

W konsekwencji system staje się nieprzejrzyisty, a możliwość skutecznego wniesienia odwołania zostaje istotnie ograniczona.

Obecny model orzecznictwa opiera się przede wszystkim na formalnym rozpoznaniu medycznym, przy niewystarczającej analizie rzeczywistych skutków funkcjonalnych schorzeń. W praktyce oznacza to, że dwie osoby z tym samym rozpoznaniem mogą otrzymać całkowicie odmienne orzeczenia bez jasnego wyjaśnienia przyczyn takich rozbieżności.

Brakuje jednolitych standardów oceny:

- samodzielności,
- zdolności do pracy,
- potrzeby wsparcia,
- ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu,
- konieczności korzystania z pomocy osób trzecich.

Jednocześnie system orzecznictwa pozostaje rozproszony pomiędzy:

- powiatowe zespoły,
- wojewódzkie zespoły,
- ZUS,
- KRUS,
- system świadczenia wspierającego.

Powoduje to liczne sprzeczności praktyczne. Występują przypadki, w których osoba uznana przez ZUS za całkowicie niezdolną do pracy nie uzyskuje znacznego stopnia niepełnosprawności albo nie otrzymuje odpowiednich wskazań dotyczących konieczności wsparcia.

Dodatkowym problemem jest brak rzeczywistych mechanizmów kontroli jakości uzasadnień orzeczeń. Obecny nadzór ma charakter głównie formalny i nie prowadzi do wypracowania jednolitych standardów praktyki orzeczniczej.

W ocenie wnoszącego petycję konieczne jest odejście od modelu ograniczającego się wyłącznie do opisu jednostki chorobowej na rzecz modelu funkcjonalnego, koncentrującego się na rzeczywistym wpływie schorzeń na życie osoby z niepełnosprawnością.

Szczególnie istotne jest wprowadzenie obowiązku:

- szczegółowego odnoszenia się do dokumentacji medycznej,
- wyjaśniania przyczyn nieuwzględnienia określonych dowodów,
- opisywania wpływu schorzeń na codzienne funkcjonowanie,
- uzasadniania odmowy przyznania określonych wskazań.

Niezbędne jest również zwiększenie transparentności postępowań poprzez rejestrowanie przebiegu posiedzeń składów orzekających. Obecnie strony postępowania często nie mają możliwości wykazania przebiegu komisji ani sposobu przeprowadzenia oceny.

Konieczne jest również zapewnienie udziału lekarzy specjalistów właściwych dla głównych schorzeń osoby badanej. Aktualnie zdarzają się sytuacje, w których skomplikowane schorzenia neurologiczne, psychiatryczne albo ortopedyczne oceniane są bez udziału specjalisty posiadającego odpowiednie doświadczenie kliniczne.

Projektowane zmiany nie mają charakteru wyłącznie formalnego. Ich celem jest:

- zwiększenie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami,
- zapewnienie przejrzystości postępowań,
- ograniczenie arbitralności decyzji,
- poprawa jakości orzecznictwa,
- zmniejszenie liczby sporów odwoławczych oraz sądowych.

Wprowadzenie jasnych standardów uzasadnień zwiększy zaufanie obywateli do instytucji publicznych oraz umożliwi rzeczywistą kontrolę prawidłowości wydawanych orzeczeń.

W związku z powyższym niniejsza petycja jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Treść proponowanych zmian obejmuje zmianę 5 przepisów rozporządzenia.

PROJEKT ZMIAN

rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
z dnia 15 lipca 2003 r.

w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności

§ 1

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wprowadza się następujące zmiany:

1. § 13 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Uzasadnienie orzeczenia o ustaleniu albo odmowie ustalenia niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności lub wskazań do ulg i uprawnień powinno zawierać w szczególności:

1. opis wszystkich istotnych schorzeń, dysfunkcji oraz zaburzeń wpływających na funkcjonowanie osoby zainteresowanej, wraz ze wskazaniem daty ich powstania lub ujawnienia;
2. wskazanie faktów uznanych za udowodnione oraz dowodów stanowiących podstawę ustaleń, w tym dokumentacji medycznej, wyników badań, opinii specjalistycznych oraz innych dokumentów zgromadzonych w sprawie;
3. wskazanie dokumentów oraz dowodów nieuwzględnionych przy wydawaniu orzeczenia wraz z wyjaśnieniem przyczyn ich pominięcia;
4. szczegółową analizę wpływu każdego ze stwierdzonych schorzeń lub dysfunkcji na:
 - a) zdolność do samodzielnej egzystencji,
 - b) możliwość wykonywania pracy,
 - c) mobilność i poruszanie się,
 - d) komunikowanie się,
 - e) funkcjonowanie społeczne,
 - f) możliwość samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych;
5. uzasadnienie przyjętego stopnia niepełnosprawności wraz ze wskazaniem przesłanek decydujących o odmowie ustalenia wyższego stopnia;
6. uzasadnienie odmowy ustalenia wskazań określonych w orzeczeniu, w szczególności dotyczących konieczności stałej albo długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby;
7. ocenę funkcjonalną osoby zainteresowanej uwzględniającą wiek, wykształcenie, wykonywany zawód, możliwość rehabilitacji oraz zdolność do pełnienia ról społecznych;
8. wskazanie składu orzekającego wraz z określeniem specjalizacji członków zespołu uczestniczących w wydaniu orzeczenia.”

2. Po § 13 ust. 4 dodaje się ust. 4a–4d w brzmieniu:

„4a. Uzasadnienie sporządza się w sposób umożliwiający kontrolę instancyjną oraz sądową prawidłowości ustaleń faktycznych i oceny funkcjonalnej osoby zainteresowanej.

4b. Uzasadnienie nie może ograniczać się wyłącznie do wskazania rozpoznania medycznego albo ogólnego stwierdzenia niespełnienia przesłanek ustawowych.

4c. W przypadku nieuwzględnienia dokumentacji medycznej przedłożonej przez osobę zainteresowaną skład orzekający obowiązany jest szczegółowo wyjaśnić przyczyny odmowy uznania jej znaczenia dowodowego.

4d. Uzasadnienie sporządza się w formie pisemnej i doręcza osobie zainteresowanej wraz z orzeczeniem.”

3. Po § 13 dodaje się § 13a w brzmieniu:

„§ 13a

1. Posiedzenia składów orzekających podlegają rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku.
2. Nagranie stanowi część akt sprawy.
3. Osoba zainteresowana ma prawo uzyskać kopię nagrania albo wgląd do nagrania na zasadach określonych dla akt sprawy.
4. Nagranie przechowuje się przez okres co najmniej 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.”
5. § 18 otrzymuje dodatkowy ust. 5 w brzmieniu:

„5. W przypadku schorzeń neurologicznych, psychiatrycznych, onkologicznych, okulistycznych albo dotyczących narządu ruchu w składzie orzekającym uczestniczy lekarz posiadający specjalizację odpowiadającą dominującemu schorzeniu osoby zainteresowanej albo skład orzekający zasięga jego opinii.”

5. Po § 32 dodaje się § 32a w brzmieniu:

„§ 32a

1. Ocena stopnia niepełnosprawności oraz wskazań do ulg i uprawnień uwzględnia nie tylko rozpoznanie medyczne, lecz również rzeczywisty wpływ schorzeń na funkcjonowanie osoby zainteresowanej.
2. Przy dokonywaniu oceny funkcjonalnej uwzględnia się w szczególności:
 1. zdolność do samodzielnej egzystencji;
 2. możliwość wykonywania pracy;
 3. możliwość samodzielnego poruszania się;
 4. zdolność komunikowania się;
 5. konieczność korzystania z pomocy innych osób;
 6. możliwość uczestniczenia w życiu społecznym;
 7. możliwość samodzielnego wykonywania czynności dnia codziennego.”

6. Po § 34 dodaje się § 34a w brzmieniu:

„§ 34a

1. Wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności dokonują okresowej kontroli jakości uzasadnień wydawanych przez powiatowe zespoły.
2. Kontrola obejmuje w szczególności:
 1. kompletność uzasadnień;
 2. odniesienie się do dokumentacji medycznej;
 3. prawidłowość oceny funkcjonalnej;
 4. zgodność uzasadnień z wymaganiami określonymi w § 13 ust. 4–4d.
3. Wyniki kontroli przekazuje się Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych raz w roku.”
4. Dodaje się załącznik nr ... do rozporządzenia w brzmieniu:

„Minimalny standard uzasadnienia orzeczenia”

Załącznik powinien zawierać obowiązkowe części uzasadnienia obejmujące:

1. opis schorzeń;
2. opis dokumentacji;
3. ocenę funkcjonalną;
4. ocenę samodzielności;
5. ocenę zdolności do pracy;
6. uzasadnienie stopnia niepełnosprawności;
7. uzasadnienie wskazań i odmowy wskazań;
8. podpisy członków składu orzekającego.”

podpis