

Lublin, 31 lipca 2025r.

dr Tomasz Włodek
Katedra Praw Człowieka i Pracy Socjalnej
Katolicki Uniwersytet Lubelski
tomasz.wlodek@kul.pl

dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Prośba o interwencję – dotyczy świadczenia wspierającego

W związku z moim zaangażowaniem społecznym w pomoc osobom niewidomym w dochodzeniu swoich praw bardzo proszę o interwencję w następującej sprawie:

Od wielu miesięcy zgłaszają się do mnie setki osób niewidomych zbulwersowanych dwiema bezprawnymi praktykami, jakie stosują wojewódzkie zespoły orzekania o niepełnosprawności (dalej: wzon) w zakresie ustalania poziomu potrzeby wsparcia. Na kanwie analizy tych przypadków jawi się następujący obraz:

1. Po pierwsze, od pierwszego kwartału 2025r. wzon ustalają dla osób niewidomych zasadniczo co najmniej o 10 punktów mniej, aniżeli miało to miejsce w 2024r.: wówczas osoby niewidome otrzymywały 85-95 pkt, zaś obecnie jest to co najwyżej 75-76 pkt. Znane są mi liczne przypadki, kiedy ta punktacja jest nawet grubo poniżej 70 pkt. (a nawet poniżej 50 pkt!).

Docierają do mnie informacje, że wskazana zmiana stanowi konsekwencję „wytycznych”, jakie Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wydał wojewódzkim zespołom. Prawdopodobnie nastąpiło to jako element szkoleń doskonalących członków zespołów. Jestem w posiadaniu tabeli, którą pozyskałem w trybie dostępu do informacji publicznej (w załączeniu). Określa ona maksymalne „parametry”, jakie skład ustalający może przyznać osobie niewidomej za każdą z 32 ocenianych czynności. Maksymalna suma tych „parametrów” daje 76 punktów. Tabela zawiera także limity dla osób na wózkach, w podeszłym wieku oraz niesłyszących.

Z relacji członków składów ustalających wynika ponadto, że - stosownie do tych „wytycznych” - program komputerowy używany przez wzony-y do wyliczania punktów został zmodyfikowany na polecenie Pana Ministra w ten sposób, że skład ustalający nie może wprowadzić do niego większej wartości, aniżeli określa tabela.

Oznacza to, że mamy do czynienia z radykalną zmianą polityki orzeczniczej państwa na niekorzyść osób z niepełnosprawnościami, która odbywa się w drodze prawa „powielaczowego”, tj. wewnętrznych, nigdzie niepublikowanych aktów prawnych. Tymczasem limitowanie praw osób niepełnosprawnych należy do materii ustawowej. W państwie demokratycznym niedopuszczalne jest ingerowanie w nią poza kontrolą parlamentu. Stanowi to naruszenie art. 87 oraz art. 2 Konstytucji RP, a także art. 6b6 ust. 4 ustawy o rehabilitacji,

która określa, że standardy orzekania winny zostać określone w rozporządzeniu. Dodać wypada, że zgodnie z art. 6c ust. 1a pkt 3 tejże ustawy szkolenie członków zespołów stanowi środek nadzoru, zatem materiały szkoleniowe mają *de facto* i *de iure* walor wytycznych wiążących adresatów szkoleń.

Chcę wskazać, że nie neguję potrzeby dookreślenia standardów orzekania, jednakże nie powinno ono polegać na określaniu wartości maksymalnych dla poszczególnych rodzajów niepełnosprawności, ale tzw. wartości odniesienia, tj. wartości które prawo traktuje jako domyślne dla danego rodzaju niepełnosprawności, zaś jakiegokolwiek odchylenie od nich są możliwe tylko w uzasadnionych przypadkach. Ustanowienie takich wartości powinno nastąpić w formie rozporządzenia, w sposób transparentny, z uwzględnieniem aktualnej wiedzy, a nade wszystko z poszanowaniem wzorca normatywnego, do którego należy odnosić każdą orzekaną osobę. Na ten wzorzec składają się zasadniczo:

- art. 19 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006r., który proklamuje prawo osób z niepełnosprawnością do niezależnego życia i samodzielności na równi z osobami pełnosprawnymi oraz wolność realizowania własnych wyborów w każdej sferze życia:

art. 19. Państwa Strony niniejszej konwencji uznają **równe prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie, wraz z prawem dokonywania takich samych wyborów, na równi z innymi osobami (...)**

- art. 4b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który zawiera definicję instytucji potrzeby wsparcia:

art. 4b. 1. Potrzeba wsparcia to następstwo **braku lub utraty autonomii** fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej. Przy ustaleniu potrzeby wsparcia bierze się pod uwagę, adekwatnie do wieku oraz niepełnosprawności fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej, zdolność osoby do samodzielnego wykonywania określonych czynności, związanych z obszarami codziennego funkcjonowania oraz rodzaj wymaganego wsparcia, z uwzględnieniem czasu niezbędnego do jej wykonania oraz konieczności wsparcia przez inną osobę lub technologię wspomagającą, mającą na celu zapewnienie zwiększenia lub utrzymania **niezależności** osoby niepełnosprawnej

Jak widać jest to wzorzec osoby, która aspiruje do samodzielnego życia, nie zaś do spędzania go w „czterech ścianach”.

Dookreślenie standardów winno zawierać metodykę oceny poziomu potrzeby wsparcia osnutą wokół **następującej zasady**: organ orzekający nie powinien ograniczać się tylko do ustalenia w sposób izolowany, jakie ograniczenia dla zdolności do samodzielnego wykonywania każdej z 32 ocenianych czynności wynikają z danego schorzenia (np. braku wzroku albo cukrzycy albo polineuropatii), ale powinien - odnośnie do każdej czynności - najpierw ustalić jaka wartość punktowa przysługuje z powodu schorzenia, które daje największą liczbę punktów (np. brak wzroku), a następnie winien sprawdzić, **czy i jak dalece brak samodzielności w jej wykonywaniu jest wzmocniany** przez inne znaczące schorzenia (np. cukrzycę czy polineuropatię itd.). Miarodajna jest bowiem tylko taka ocena, która uwzględnia naruszenie samodzielności w zakresie każdej czynności wynikające **osobno z każdego schorzenia w całokształcie** tych naruszeń (schorzeń), z uwzględnieniem **wzajemnego na siebie ich oddziaływania**.

Wskazana na wstępie bezprawna praktyka stanowi refleks szerszego problemu ustrojowego, a mianowicie obszar orzecznictwa o niepełnosprawności, czy też o niezdolności

do pracy (ZUS) nigdy nie został objęty postępowaniem sanacyjnym, o którym mowa w art. 241 ust 6. Konstytucji RP.

art. 241.6. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji wymagają - stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji - zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

W konsekwencji nadal zasadą jest regulowanie w ustawach i rozporządzeniach jedynie zrębów standardów orzekania, zaś najbardziej istotne elementy są regulowane w dowolnej formie przez Pełnomocnika Rządu (jak w niniejszej sprawie – w formie szkolenia) lub ZUS (zob. np. *Standardy orzecznictwa lekarskiego ZUS* - w formie broszury autorstwa kilkunastu lekarzy).

Pragnę zwrócić uwagę na przykład rozwiązań niemieckich – jako godną rozważenia metodę regulacji danej materii. Na podstawie § 153 ust. 2 w zw. z § 241 ust. 5 części IX Kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch*) obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z 10.12.2008r., tzw. *Versorgungsmedizin-Verordnung* (BgbI. I, S. 2412). W załączniku do rozporządzenia zostały wyczerpująco uregulowane zasady, kryteria oraz metodyka dokonywania oceny niepełnosprawności w skali od 0 do 100. W odniesieniu np. do osób niewidomych i zrównanych z nimi osób szczerkowo widzących przyjmuje się jako zasadę (tzw. *Anhaltswert* - wartość odniesienia) 100 pkt. Odchylenia od niej są możliwe tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Pobocznie dodam, że osoby takie są automatycznie zaliczane do kategorii osób bezradnych (*Hilflosigkeit*) oraz jako wymagające stałej asysty (*Berechtigung für eine ständige Begleitung* – oznaczenie B).

(zob. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/k710-versorgungsmedizinverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Dodać wypada, że §153a części IX Kodeksu socjalnego daje podstawę ustawową do powołania stałej, ministerialnej, kadencyjnej, interdyscyplinarnej i niezależnej rady biegłych ds. orzecznictwa o niepełnosprawności, której zadaniem jest rozwijanie i dostosowywanie zasad orzecznictwa, ujmowanych następnie w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 153. Rada ta składa się z 21 osób – specjalistów z zakresu problematyki niepełnosprawności z obszaru medycyny, prawa, nauk o niepełnosprawności i inkluzji itp.

Nie mogę pominąć jeszcze jednej niepokojącej okoliczności, a mianowicie ryzyka niekompetencji członków składów ustalających poziom potrzeby wsparcia. Zgodnie bowiem z §2-3 oraz §27-30 rozporządzenia MRiPS z 23.11.2023 r. w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia członkowie składu ustalającego są powoływani spośród osób będących: fizjoterapeutą, psychologiem, pedagogiem, pedagogiem specjalnym, pracownikiem socjalnym, doradcą zawodowym lub pielęgniarką albo pielęgniarem. Przy tym nie jest wymagane posiadanie przez nie żadnej wiedzy ani doświadczenia w zakresie danej niepełnosprawności. Jedynym wymogiem jest to, aby co najmniej 1 osoba w składzie posiadała 2-letnie doświadczenie zawodowe. Rozporządzenie ustanawia wprawdzie wymóg odbycia szkolenia organizowanego przez pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych, jednak nie określa

wymiaru jego godzin, ani metody sprawdzania wiedzy. Mówi jedynie że wymagane jest zdanie testu. W praktyce są to zdalne szkolenia, trwają kilka dni i obejmują wszystkie rodzaje niepełnosprawności.

Twierdząc, że tak niskie wymagania merytoryczne stawiane członkom składu ustalającego nie dają rękojmi rzetelności dokonywanej oceny. Tym bardziej, jeżeli chodzi o brak wzroku - niepełnosprawność uznawaną od dziesiątków lat za „specjalną”.

Ryzyko niekompetencji promieniuje także na postępowanie sądowe w sprawach z odwołań od decyzji ustalających poziom potrzeby wsparcia: np. na listach biegłych ustanowionych przy sądach okręgowych nie ma w ogóle kategorii biegłych z obszaru „tyflo-” (czyli znających świat osób niewidomych). Zakładam ponadto, że na tych listach żaden z biegłych ustanowionych w specjalnościach wskazanych powyżej w rozporządzeniu (fizjoterapia, psychologia itd.) nie jest osobą niewidomą, ani też nie posiada szczególnej wiedzy lub doświadczenia w tym obszarze. Znane mi przypadki toczących się postępowań sądowych wskazują na trojką praktykę odnośnie do osób niewidomych:

1) sąd nie powołuje biegłych i sam dokonuje oceny poziomu potrzeby wsparcia na zasadzie doświadczenia życiowego – tak Sąd Rejonowy w Olsztynie (sygn. akt IV U 551/24);

2) sąd powołuje biegłego lub biegłych w specjalnościach, o których mowa w rozporządzeniu (fizjoterapeuta, pielęgniarka itd.);

3) sąd dopuszcza dowód ze świadków, ale także powołuje biegłych jak w pkt. 2.

Pożądane jest zatem, aby prezesi sądów okręgowych uzupełnili listę biegłych o specjalności z zakresu głównych rodzajów niepełnosprawności, w tym z obszaru tyflo-.

Tylko w ten sposób zostanie spełnione kryterium, które wyraził NSA w wyroku z dnia 04.06.2001 r. (II SA 1434/00):

„Biegły sądowy jest organem pomocniczym sądu w wypadkach wymagających wiadomości specjalnych, co znaczy, że jego specjalistyczna wiedza w zakresie ustanowienia musi być **niepodważalna**, a organy wymiaru sprawiedliwości, dla których biegły ma sporządzać swoje opinie, muszą mieć **absolutne zaufanie do osoby biegłego w zakresie jego wiedzy**”.

2. Po drugie, wojewódzkie zespoły, działając jako organy odwoławcze (na skutek wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) ustalają mniej punktów niż ustaliły w zaskarżonych decyzjach. Znamy takie przypadki m. in. z Wrocławia (zmniejszenie z 80 na 68 pkt!!!), z Rzeszowa, z Poznania, z Bydgoszczy, z Łodzi, z Katowic, ze Szczecina. Taka praktyka stanowi rażące naruszenie art. 139 kodeksu postępowania administracyjnego - poprzez naruszenie zakazu *reformationis in peius*.

art. 139. Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

W tym miejscu nie od rzeczy będzie przytoczyć słowa prof. J. Zimmermanna:

„(...) jeżeli organ odwoławczy pogorszył sytuację prawną strony wbrew wyraźnej dyspozycji art. 139 k.p.a., to taka decyzja mogłaby być uznana za rażąco naruszającą prawo, skoro ustawa procesowa na takie orzeczenie – co do zasady – nie zezwala” (J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 89).

Ponadto wzon-y w uzasadnieniu tych bezprawnych decyzji podają często jako podstawę swojego działania art. 6b⁵ ust. 6 ustawy o rehabilitacji, z którego to przepisu wywodzą swoją kompetencję do zmiany zaskarżanych decyzji na niekorzyść strony. Art. 6b⁵ ust. 6 u.reh. tworzy całość normatywną z ust. 3 i przepisy te brzmią następująco:

art. 6b⁵. 3. Decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia, o którym mowa w art. 4b ust. 3, wydaje się na okres, na który osoba została zaliczona do osób niepełnosprawnych na podstawie ostatecznego orzeczenia, ustalającego stopień niepełnosprawności (...) jednakże na okres nie dłuższy niż 7 lat.

6. W przypadku zmiany lub uchylecia orzeczenia, o którym mowa w ust. 3, wojewódzki zespół z urzędu odpowiednio zmienia lub uchyla, w zakresie tej zmiany lub uchylecia, decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia. Przepisu art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803) nie stosuje się.

Tymczasem, w żadnym ze znanych nam przypadków od wielu lat nie zaszła zmiana ani uchylene orzeczenia o niepełnosprawności. Oznacza to, że wzon-y kreują swoje kompetencje do działania na szkodę osób niepełnosprawnych „z próżni”.

Wskazana praktyka naruszania art. 139 k.p.a. stanowi „straszak” dla osób niepełnosprawnych przed odwoływaniem się. Trafnie przestrzegał przed tym prof. M. Wyrzykowski pisząc, że wyjątki od zakazu *reformationis in peius* określone w art. 139 nie powinny być

„dźwignią za pomocą której wyważa się porządek prawny w imię niejasnych racji polityki administracyjnej” (M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 121).

W związku z powyższym bardzo proszę Pana Rzecznika o podjęcie stanowczych działań w celu zaprzestania opisanych powyżej praktyk i usunięcia ich skutków. W szczególności proszę o działanie zmierzające do usunięcia z obrotu prawnego wszystkich decyzji wzon-ów, w których organy te obniżyły liczbę punktów w stosunku do liczby, którą przyznały w poprzedzających je decyzjach, zaskarżonych w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Dodam, że moją wiedzę na temat praktyki wzon-ów opieram na analizie ponad stu spraw, w którejestem zaangażowany, począwszy od 1.1.2024r. W tym czasie opracowałem kilkadziesiąt wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także odwołania do sądu, zastrzeżenia do opinii biegłych w postępowaniu sądowym itp. Prowadzę także kampanię edukacyjną w social-mediach

(zob. np. <https://www.youtube.com/watch?v=-x5YIe-zR8k>).

We współpracy z Fundacją Vis Maior Pies Przewodnik wystąpiliśmy 14 maja 2025r. do Pełnomocnika Rządu z prośbą o usunięcie wskazanych powyżej praktyk wzon-ów – bez odpowiedzi, zaś lada dzień złożymy w tej sprawie petycję do Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz do Sejmu, pod którą zebraliśmy 715 podpisów.

Bardzo proszę o rozważenie zaangażowania mnie *pro bono* w Pana działania w niniejszej sprawie.

załącznik:

pismo z BON wraz z tabelą – odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej