

Uchwała z dnia 12 grudnia 2011 r.

I UZP 4/11

Przewodniczący SSN Bogusław Cudowski, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2011 r. sprawy z odwołania Stanisława G. przeciwko Wojewódzkiemu Zespołowi do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w K. o ustalenie stopnia niepełnosprawności, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowo-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnowie z dnia 7 lipca 2011 r. [...]

„Czy dopuszczalne jest wydanie przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2010 r., nr 214, poz. 1407 z późn. zm.) oraz przepis § 15 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 lipca 2003 roku w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. z 2003 r., nr 139, poz. 1328 z późn. zm.) wobec osoby niepełnosprawnej posiadającej już jedno prawomocne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności orzeczonej na trwałe, kolejnego orzeczenia uwzględniającego schorzenia o innym symbolu przyczyny niepełnosprawności i innym stopniu niepełnosprawności, niż to, które było objęte pierwszym orzeczeniem?”

p o d j ą ł uchwałę:

W orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności można wymienić wiele symboli przyczyn niepełnosprawności uzasadniających zakwalifikowanie do różnych stopni niepełnosprawności, jeżeli taka potrzeba wynika ze wskazań ułatwiających funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej (art. 6b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm. w związku z § 5 ust. 1 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 13 oraz § 15 i 32 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Gospo-

darki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, Dz.U. Nr 139, poz. 1328 z zm.).

U z a s a d n i e

Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w T. stwierdził w orzeczeniu z dnia 1 lutego 2006 r., że Stanisław G. jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym z powodu schorzeń narządu wzroku, oznaczonych symbolem „04-O”, i że ta niepełnosprawność ma charakter trwały.

W dniu 25 marca 2010 r. Stanisław G. wystąpił o wydanie nowego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności, wskazując dodatkowo na schorzenia słuchu oraz zaburzenia głosu i mowy oznaczone symbolem „03-L”. Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności stwierdził w dniu 17 czerwca 2010 r., że schorzenia z tego zakresu powodują trwałą niepełnosprawność w stopniu lekkim i nie wpływają na zaburzenie funkcji organizmu wnioskodawcy w stopniu porównywalnym do schorzeń już ujętych w orzeczeniu, w związku z czym - powołując jako podstawę prawną § 32 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. Nr 139, poz. 1328 ze zm., dalej: rozporządzenie) - odmówił wydania orzeczenia.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnowie, zmieniając zaskarżone orzeczenie Wojewódzkiego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w K., utrzymujące orzeczenie zespołu niższej instancji w mocy, wyrokiem z dnia 11 marca 2010 r. zaliczył Stanisława G. do lekkiego stopnia niepełnosprawności z tytułu wady narządu słuchu „03-L” na stałe. Stwierdził, że wydanie takiego orzeczenia jest uzasadnione, mimo orzeczonej niepełnosprawności w stopniu znacznym z tytułu schorzeń narządu wzroku, oznaczonych symbolem „04-L”, na stałe. Jest także dopuszczalne, gdyż „żaden przepis ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm., dalej: ustawa) i rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. nie zabrania, aby zainteresowany legitymował się

dwoma orzeczeniami zaliczającymi go do różnych stopni niepełnosprawności z powodu poszczególnych schorzeń”.

Przy rozpoznawaniu apelacji Wojewódzkiego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w K., zawierającej zarzut naruszenia § 13 ust. 2 pkt 9 oraz § 32 ust. 4 w związku z ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnowie uznał, że istnieje budzące poważne wątpliwości zagadnienie dopuszczalności wydania przez Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności kolejnego orzeczenia w zakresie już wcześniej orzeczonego stopnia niepełnosprawności, uwzględniającego schorzenie o innym symbolu przyczyny niepełnosprawności i innym stopniu niepełnosprawności niż to, które było objęte pierwszym orzeczeniem, i zagadnienie to przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Orzeczenie o zaliczeniu do stopnia niepełnosprawności definiuje określoną osobę jako niepełnosprawnego. Poza tą formalną, nie ma innej definicji niepełnosprawnego, gdyż nie obowiązuje już przepis o treści odpowiadającej pierwotnemu brzmieniu art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776), określający niepełnosprawnych jako osoby, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej. W obecnym brzmieniu ustawy, osobami niepełnosprawnymi są osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.)). Organami tymi są zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, które - działając na podstawie prawa - mogą wydawać orzeczenia tylko takiej treści, jaka została przewidziana w obowiązujących je przepisach. W tym wypadku są to art. 6b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej w związku z wydanym na podstawie upoważnienia z art. 6c ust. 9 rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia

15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Nie budzi wątpliwości, że orzeczenie zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności jest decyzją administracyjną (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 1999 r., OPS 12/99, ONSA 2000 nr 2, poz. 47; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., I SA 2585/00, z glosą M. Stahl, OSP 2002 nr 1, poz. 11 i uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., OPS 11/02, ONSA 2003 nr 3, poz. 86), więc orzeczeniem swym zespół orzekający w zakresie określenia niepełnosprawności jest związany (art. 110 k.p.a). Należy podkreślić, że zasada zaliczania osoby niepełnosprawnej do jednego tylko z trzech stopni niepełnosprawności (art. 1 pkt 1 ustawy) wyłącza jednoczesne istnienie w porządku prawnym orzeczeń ustalających niepełnosprawność tej samej osoby w różnym stopniu. Orzeczenie zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności ma co do określenia stopnia niepełnosprawności moc wiążącą i decydującą znaczenie przy stosowaniu przepisów ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych; wydanie kolejnego orzeczenia, które ma dotyczyć ustalenia stopnia niepełnosprawności, już poprzednio ustalonego innym orzeczeniem ostatecznym, nie jest możliwe bez zmiany stopnia niepełnosprawności (art. 156 ust. 1 pkt 3 k.p.a). Dwoistość w tej mierze - pomijając jej wadliwość konstrukcyjną - byłaby nie do pogodzenia choćby z warunkami uzyskania statusu pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej (art. 28 ustawy) oraz z wypełnieniem obowiązków wobec pracowników niepełnosprawnych, np. wyliczenia czasu pracy (art. 15 ustawy), zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (art. 20 ustawy).

Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że zakwalifikowanie do jednego ze stopni niepełnosprawności wyłącza wydanie w stosunku do tej samej osoby w tym samym stanie faktycznym kolejnego orzeczenia o zaliczeniu do innego stopnia niepełnosprawności. Wydanie orzeczenia, które dotyczy ustalenia stopnia niepełnosprawności, już poprzednio ustalonego innym orzeczeniem ostatecznym, nie jest możliwe dopóty, dopóki nie nastąpi jego uchylenie lub zmiana w toku instancji, stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania (art. 156 ust. 1 pkt 3 k.p.a). Stwierdzenie to prowadzi do negatywnej odpowiedzi na przedstawione przez Sąd Okręgowy pytanie, ze skutkiem utrzymania decyzji o odmowie wydania orzeczenia przez Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności, odpowiedź taka

spowodowałyby pominięcie zasługującego na uwzględnienie celu regulacji prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych (por. art. 69 Konstytucji, Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych, przyjęte podczas 48 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych jako Rezolucja 48/96 oraz Deklarację Praw Osób Niepełnosprawnych z 9 grudnia 1975 r. lub Kartę Osób Niepełnosprawnych - uchwałę Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 50, poz. 475).

Należy pamiętać, że przedstawione zagadnienie powstało dlatego, że zakwalifikowanie zainteresowanego do jednego ze stopni niepełnosprawności nie wypełniło w całości obrazu zaburzenia funkcji jego organizmu oraz ograniczeń w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej, w związku zastrzeżeniem uczynionym w § 32 ust. 4 rozporządzenia, iż orzeczenie może zawierać więcej niż jeden symbol przyczyny niepełnosprawności, lecz nie więcej niż trzy symbole schorzeń, które w porównywalnym stopniu wpływają na zaburzenie funkcji organizmu. Orzeczenie zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności pełni wiele funkcji prawnych i społecznych. Orzeczenie, o którym mowa obejmuje jako całość orzeczenie o niepełnosprawności *per se* (art. 3 ust 1 ustawy), a jednocześnie stanowi podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów (art. 3 ust. 2 ustawy). Ma mieć więc treść określoną w art. 6b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, która - poza ustaleniem stopnia niepełnosprawności - powinna zawierać wskazania dotyczące między innymi odpowiedniego zatrudnienia, szkolenia, uczestnictwa w terapii zajęciowej, konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne ułatwiające funkcjonowanie danej osoby, a także korzystania z systemu środowiskowego wsparcia, konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby itp.

W granicach przedmiotu sprawy, w której przedstawiono rozstrzygane zagadnienie, kolejny wniosek o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności został założony właśnie w celu uzyskania potwierdzenia uprawnienia do aparatu słuchowego i związanej z jego zakupem ulgi podatkowej (art. 26 ust. 7a pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.). To uprawnienie przysługuje osobie niepełnosprawnej nie tylko ze względu na orzeczony stopień niepełnosprawności, lecz przede wszystkim ze względu na wskazania, które poza ustaleniem niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności - zgodnie z art. 6b ust. 3 ustawy i § 13 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia - powinny być zawarte w każdym orzeczeniu powiatowego zespołu. Wskaza-

nia te nie przynależą do poszczególnych standardów w zakresie kwalifikowania do stopnia niepełnosprawności; są od tych stopni niezależne i pozostają poza przedmiotem orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, dlatego w każdym czasie mogą być ponawiane w orzeczeniu zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności. Podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów stanowią ustalenia nie dotyczące stopnia niepełnosprawności, wyrażone przez symbole schorzeń.

W tym stanie rzeczy konieczne jest rozważenie znaczenia umieszczenia symboli schorzeń w orzeczeniu zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz możliwości zmiany orzeczenia w tym zakresie, gdy z art. 1 ustawy o rehabilitacji wynika, że przedmiotem rozstrzygnięcia (orzekania) w sprawie o ustalenie stopnia niepełnosprawności jest ustalenie, czy dana osoba jest niepełnosprawna w stopniu znacznym, umiarkowanym lub lekkim (okresowo lub na stałe), bez wymagania wskazania przyczyny niepełnosprawności. Zgodnie z hierarchią źródeł prawa, regulacja zawarta w akcie wykonawczym, wskazująca na symbole schorzeń, nie modyfikuje tak określonego przedmiotu orzekania i w konsekwencji o stopniu niepełnosprawności decydują kryteria określone w art. 4 ustawy, natomiast symbole oznaczane są poza standardami kwalifikowania do stopnia niepełnosprawności (por. art. 6c ust. 9 ustawy w związku z § 29-31 rozporządzenia). Stopień niepełnosprawności wyznaczany jest przez standardy w zakresie kwalifikowania do stopnia niepełnosprawności, natomiast symbole przyczyny niepełnosprawności zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności mają - zgodnie z określeniem § 32 ust. 3 rozporządzenia - odzwierciedlać rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która niezależnie od źródła jej powstania powoduje zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby zainteresowanej. Oczywiście jest, że symbole schorzeń, o których mowa w § 32 ust. 4 rozporządzenia, mają dotyczyć takich schorzeń, które „w porównywalnym stopniu” do innych schorzeń wymienionych w orzeczeniu wpływają na zaburzenie funkcji organizmu, a nie przez porównanie do stopnia niepełnosprawności objętego poprzednim orzeczeniem. Należy zatem przyjąć, że wskazanie symbolu schorzenia (grupy schorzeń) nie jest objęte trwałością decyzji administracyjnej. Potrzeba uzyskania zmiany wskazań mających ułatwić funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej nie wymaga wzruszenia orzeczenia o niepełnosprawności na potrzeby ustawy o rehabilitacji. Wniosek złożony w związku ze zmianą stanu zdrowia, uzasadniająca tylko nowe wskazania wynikające z innych niż

uwzględnione w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności przyczyn niepełnosprawności i uwzględnienie schorzeń o innym symbolu, nie uzasadnia odmowy wydania orzeczenia na podstawie § 15 ust. 3 rozporządzenia. We wniosku przewidzianym w § 15 rozporządzenia zainteresowany może powoływać się na zmianę stanu zdrowia niemającą wpływu na orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, a uwzględniając ten wniosek, można wymienić więcej niż jeden symbol przyczyn niepełnosprawności, które w porównywalnym stopniu powodują zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby zainteresowanej, choćby mieściły się w różnych standardach w zakresie kwalifikowania do stopnia niepełnosprawności (§ 29-31 rozporządzenia). Trzeba podkreślić, że taki wniosek obejmuje uprawnienia wynikające ze statusu niepełnosprawnego (art. 3 ust. 2 ustawy), a nie z zaliczenia do stopnia niepełnosprawności. Wymagane w § 13 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia określenie w orzeczeniu symbolu przyczyny niepełnosprawności ma dać możliwość wyczerpującego i pełnego opisu stanu niepełnosprawności, bez pomijania jakichkolwiek schorzeń, które w ogólnym obrazie powodują zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej, zwłaszcza gdy ograniczenia są głębsze, niż wynika to z zaliczenia do stopnia niepełnosprawności, a mają znaczenie dla uprawnień wynikających z innych ustaw.

Rozważenie istnienia uzasadnionej społecznie konieczności ochrony interesu osób cierpiących z powodu wielu schorzeń, mieszczących się w różnych grupach ujętych symbolami przyczyn niepełnosprawności, które stanowią grupę słabszą, wymagającą nie mniejszych, lecz dodatkowych uprawnień, ułatwień i udogodnień w celu funkcjonowania z równymi szansami, prowadzi w konkluzji do konieczności uzyskania przez takie osoby nowej oceny obejmującej ogół schorzeń. Uwzględniając zaś, że orzeczenie o ustaleniu stopnia niepełnosprawności służy - poza ogólnym celem korzystania z uprawnień do rehabilitacji i zatrudnienia określonych szczegółowo w ustawie - także celom szczególnym, to orzeczenie o stopniu niepełnosprawności może być uzupełnione przez wymienienie symboli przyczyn niepełnosprawności uzasadniających zakwalifikowanie do różnych stopni niepełnosprawności, jeżeli taka potrzeba wynika ze wskazań ułatwiających funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej (art. 6b ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej w związku z § 5 ust. 1 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 13 oraz § 15 i 32 ust. 3 i 4 rozporządzenia). W tym zakresie wszystkie przyczyny niepełnosprawności (schorzenia i ich symbole) należy traktować rów-

norzędnie i łącznie, bez względu na to, jaki stopień niepełnosprawności jest z nimi związany.

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.

=====