



RPW/5235/2016 P  
Data:2016-01-28



**MINISTERSTWO  
RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ  
SEKRETARZ STANU  
PEŁNOMOCNIK RZĄDU  
DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH  
Krzysztof Michalkiewicz**

Warszawa, 26.01.2016r.

BON-IV.071.4.2015.2016.AP

<b>BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH</b>	
WPL.	2016 -01- 28
ZAL. ....	NR .....

**Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

Odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 14 grudnia 2015 roku (znak sprawy: III.7060.1037.2015.DS) w sprawie wprowadzenia do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 748, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą emerytalną”, unormowania analogicznego do przepisu art. 5 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, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej”, uprzejmie informuję:

Ustawą z dnia 28 czerwca 1996 r. *o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym* (Dz. U. Nr 100, poz. 461) wprowadzone zostały istotne zmiany w zasadach nabywania prawa do renty z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz trybie orzekania dla celów tego ubezpieczenia.

Za celowe uznano również oddzielenie orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych od oceny stanu niepełnosprawności dla przyznania innych świadczeń. Podstawę do nabycia tych świadczeń do czasu reformy, stanowiła bowiem ogólna formuła inwalidztwa, czego konsekwencją był niekiedy brak możliwości ich uzyskania z powodu nie spełnienia przesłanek koniecznych do zakwalifikowania do jednej z grup inwalidów. Natomiast do przyznania świadczeń dla celów pozarentowych nie jest istotna wyłącznie utrata zdolności do pracy zarobkowej, ale ograniczenie zdolności do samodzielnego funkcjonowania w różnych sferach życia związanych z aktywnością człowieka.

W wyniku reformy dotychczas funkcjonujący system orzekania o inwalidztwie dla celów ubezpieczeniowych i pozaubezpieczeniowych realizowany przez komisje do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, działające przy Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, został zastąpiony przez dwa niezależne systemy: orzekania o niezdolności do pracy zarobkowej dla celów rentowych

(ubezpieczeniowych) oraz orzekania o stopniu niepełnosprawności dla celów pozarentowych (pozaubezpieczeniowych).

Konsekwencją odmienności celów orzekania o niezdolności do pracy zarobkowej oraz o niepełnosprawności stanowiło wprowadzenie odmiennych kryteriów definiujących pojęcie niezdolności do pracy zarobkowej oraz niepełnosprawności, a także powołanie niezależnych organów orzekających o niepełnosprawności dla celów pozaubezpieczeniowych.

Obowiązujące obecnie przepisy prawa socjalnego posługują się zarówno pojęciem niezdolności do pracy, jak i pojęciem niepełnosprawności. Pojęcie niezdolności do pracy występuje w przepisach prawa ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza w ustawie emerytalnej, natomiast pojęcie niepełnosprawności w przepisach dotyczących innych świadczeń socjalnych, jak (pomijając ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej) świadczenia pomocy społecznej, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, zasiłki pielęgnacyjne i inne.

Zgodnie z art. 57 ust. 1, pkt 2 ustawy emerytalnej, renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który - poza wymaganym stażem ubezpieczeniowym - wykaże, że w okresach wskazanych w pkt 3 tego przepisu stał się niezdolny do pracy. Niezdolność do pracy jest kategorią ubezpieczenia społecznego łączącą się z całkowitą lub częściową utratą zdolności do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu bez rokowania jej odzyskania po przekwalifikowaniu (art. 12 tej ustawy). Przy ocenie stopnia i trwałości tej niezdolności oraz rokowania co do jej odzyskania uwzględnia się zarówno stopień naruszenia sprawności organizmu, możliwość przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, jak i możliwość wykonywania pracy dotychczasowej lub podjęcia innej oraz celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne ubezpieczonego (art. 13 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Definicja legalna pojęcia „niepełnosprawność” wprowadzona została w art. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i oznacza stan trwałej lub okresowej niezdolności do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy. Pojęcie to jest szersze od niezdolności do pracy w rozumieniu ustawy emerytalnej. W konsekwencji więc, każda osoba niezdolna do pracy jest osobą niepełnosprawną, choć nie każda osoba niepełnosprawna jest osobą niezdolną do pracy w stopniu uzasadniającym prawo do renty z ubezpieczenia społecznego lub do renty socjalnej. Oznacza to, że pomimo, iż pojęcie niezdolności do pracy użyte w art. 12 ustawy emerytalnej koresponduje z pojęciem niepełnosprawności, o którym mowa w art. 2 tej ustawy, to zakres tych pojęć wskazuje, że nie można ich uznać za tożsame.

Na powyższe w sposób jednoznaczny wskazuje art. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, w którym wskazano jej zakres podmiotowy stanowiąc, że ustawa dotyczy osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów. Oznacza to, że osoba, która ma orzeczenie lekarza orzecznika (komisji lekarskiej) ZUS ustalające całkowitą lub częściową niezdolność do pracy, może korzystać z rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz form zatrudnienia osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej, bez konieczności uzyskania dodatkowo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Regulacja zawarta w art. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej jedynie uzupełnia treść jej art. 1 pkt 2. W przepisie tym wyjaśniono, że (na użytek tej ustawy) orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o całkowitej niezdolności do pracy, ustalonej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy emerytalnej, i niezdolności do samodzielnej egzystencji, ustalonej na podstawie art. 13 ust. 5 tej ustawy, jest traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy, ustalone na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy emerytalnej jest traktowane na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (pkt 2), a orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy - na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności (pkt 3).

Obowiązujące przepisy nie przewidują natomiast analogicznej relacji w odwrotną stronę. Osoba, która ze względów dotyczących rehabilitacji uzyskała orzeczenie o stopniu niepełnosprawności nie staje się tylko z mocy tego orzeczenia osobą niezdolną do pracy, z pominięciem warunków całkowitej niezdolności do pracy określonych w ustawie emerytalnej. O tym, że nie w każdym przypadku niepełnosprawność w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej pokrywa się z niezdolnością do pracy w rozumieniu przepisów rentowych świadczy, po pierwsze, że ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej wiąże zaliczenie do stopnia niepełnosprawności ze zdolnością do wykonywania pracy, a nie z niezdolnością do pracy w rozumieniu przepisów rentowych, a po drugie, że niepełnosprawność oznacza nie tylko naruszenie sprawności organizmu, ale również utrudnienie, ograniczenie bądź niemożność wypełniania ról społecznych, jako elementu uczestnictwa w życiu społecznym (art. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej).

Dlatego należy uznać, że zgłaszany postulat zrównania, na użytek świadczeń przewidzianych ustawą emerytalną, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności z orzeczeniem o niezdolności do pracy nie uwzględnia, iż orzeczenia te wydawane są dla różnych celów, na podstawie odmiennych kryteriów oraz przez różne organy. Dlatego uznać należy, że względy prawne jak i pragmatyczne, nie uzasadniają konieczności zmiany aktualnie obowiązujących przepisów w taki sposób, aby osoby legitymujące się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności mogły występować do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty socjalnej. Nieuzasadnione byłoby wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów, które tworzyłyby regulacje prawnie niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Stanowiłoby to bowiem tworzenie prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzenia w życie przepisów prawnych jest natomiast złamaniem zasady racjonalnego prawodawcy.

11. Michał Kiciński