

POSTANOWIENIE

Dnia 27 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

Protokolant Grażyna Niedziałkowska

w sprawie z odwołania E. D.

od decyzji Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w [...]

o ustalenie stopnia niepełnosprawności,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 27 kwietnia 2023 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w Toruniu

z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt IV Ua 10/22,

Czy na podstawie § 15 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (tekst jedn. w Dz. U. z 2021 r. poz. 857) albo art. 154 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego Powiatowy lub Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności - w razie stwierdzenia, że stan zdrowia wnioskodawcy uległ poprawie albo nie uległ zmianie, natomiast zmieniła się ocena Zespołu co do stopnia niepełnosprawności, okresu jego trwania, symboli przyczyn niepełnosprawności bądź też wskazań dotyczących ulg lub uprawnień - może dokonać zmiany wydanego wcześniej i nadal obowiązującego ostatecznego orzeczenia na niekorzyść osoby zainteresowanej, czy

też powinien w tym zakresie odmówić wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...], na podstawie orzeczenia z dnia 25 lutego 2011 r., zaliczył wnioskodawcę E. D. do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (symbol 05-R i 04-0) na stałe. Orzeczenie to stało się ostateczne i prawomocne.

Ze względu na zmianę stanu zdrowia wnioskodawcy (zawał serca w maju 2020 r.) wnioskodawca złożył wniosek o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...], orzeczeniem z dnia 28 stycznia 2021 r., zaliczył wnioskodawcę do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (symbol 07-S, 05-R i 04-0) na okres do 31 stycznia 2022 r. Rozpoznając odwołanie wnioskodawcy, Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...], orzeczeniem z dnia 22 kwietnia 2021 r., uchylił orzeczenie Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...] z dnia 28 stycznia 2021 r. w części dotyczącej symbolu przyczyn niepełnosprawności (07-S, 05-R, 04-0), końcowej daty ustalonego stopnia niepełnosprawności (31 stycznia 2022 r.), daty od której istnieje niepełnosprawność („15-go roku życia”) i odpowiedniego zatrudnienia („niezdolny do pracy”) i ustalił symbol przyczyny niepełnosprawności: 07-S i 05-R, końcową datę ustalonego stopnia niepełnosprawności na 31 grudnia 2025 r. Nadto ustalił, że niepełnosprawność istnieje od dzieciństwa oraz że wnioskodawca może wykonywać pracę w warunkach pracy chronionej; w pozostałym zakresie utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie.

Sąd Rejonowy w Toruniu, wyrokiem z dnia 28 marca 2022 r., zmienił orzeczenie Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...] z dnia 22 kwietnia 2021 r., zaliczając wnioskodawcę do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności na stałe, oddalając odwołanie w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy powołał się na opinię biegłego okulisty z dnia 23 września 2021 r., w której biegły wskazał, że z przyczyn okulistycznych wnioskodawcy nie można zaliczyć do jakiegokolwiek stopnia niepełnosprawności. Według biegłego, wnioskodawca jako praktycznie jednooczny może wykonywać większość prac, z wyjątkiem prac na wysokości i przy maszynach w ruchu.

Sąd Okręgowy w Toruniu, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienie prawne:

„czy na podstawie § 15 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (jednolity tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 857) albo art. 154 § 1 k.p.a., Powiatowy lub Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności - w razie stwierdzenia, że stan zdrowia wnioskodawcy uległ poprawie albo nie uległ zmianie, natomiast zmieniła się ocena Zespołu co do stopnia niepełnosprawności, okresu jego trwania, symboli przyczyn niepełnosprawności bądź też wskazań dotyczących ulg lub uprawnień - może dokonać zmiany wydanego wcześniej i nadal obowiązującego ostatecznego orzeczenia na niekorzyść osoby zainteresowanej, czy też powinien w tym zakresie odmówić wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że mając na uwadze obowiązujące regulacje, to jest art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 100, dalej jako ustawa) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 857, dalej także jako rozporządzenie), to tylko § 15 rozporządzenia odnosi się bezpośrednio do możliwości złożenia kolejnego wniosku przez zainteresowanego, w okresie w którym obowiązuje dotychczasowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności. Sąd ten wyraźnie podkreślił, że powołane przepisy - w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy - wykluczają w tym zakresie jakąkolwiek inicjatywę PZON - a w konsekwencji także i WZON - który bez stosownego wniosku

nie może wszcząć *ex officio* postępowania w przedmiocie stopnia niepełnosprawności.

W ocenie Sądu odwoławczego, regulacja ust. 1 § 15 rozporządzenia stanowi logiczną konsekwencję terminowego charakteru wydanego wcześniej orzeczenia. Za oczywiste przy tym Sąd ten uznał, że w zależności od aktualnego stanu zdrowia zainteresowanego kolejne postępowanie może doprowadzić do wydania orzeczenia zapewniającego analogiczny status oraz uprawnienia i ulgi, jak dotychczasowe (gdy nie zmienił się stan zdrowia oraz prognozy) albo - w razie pogorszenia się w między czasie stanu zdrowia - do podjęcia rozstrzygnięcia zaliczającego ubezpieczonego do wyższego stopnia niepełnosprawności, bądź też wprowadzającego inną korzystniejszą (wobec wcześniejszego orzeczenia) zmianę w jego sytuacji prawnej. Sąd odwoławczy nie wykluczył rozwiązania, w którym poprawa stanu zdrowia - co wynika z założeń § 3 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia - wymusi rozstrzygnięcie niekorzystne w stosunku do wcześniejszego orzeczenia (niższy stopień niepełnosprawności, a nawet jego brak).

W drugim ze wskazanych przypadków, dopuszczono możliwość złożenia wniosku, gdy w ocenie ubezpieczonego - zmianie uległ stan jego zdrowia, przez co dotychczasowe orzeczenie przestało być w pełni do niego adekwatne. Nie zatem przewidywane nadejście terminu końcowego orzeczonego okresu niepełnosprawności, lecz utrata przez to orzeczenie - zdaniem zainteresowanego - swojej aktualności, zgodności z jego sytuacją zdrowotną i potrzebami, stanowi przyczynek do złożenia kolejnego wniosku, mimo dalszej mocy i skuteczności wcześniejszego orzeczenia.

W sytuacji opisanej w § 15 ust. 2 rozporządzenia, w ocenie Sądu Okręgowego, wniosek zainteresowanego pozostaje podyktowany wyłącznie zmianami (w jego opinii) uzasadniającymi przyznanie mu wyższego stopnia niepełnosprawności, bądź też innej korzystnej dla niego zmiany (np. dodania symbolu przyczyny niepełnosprawności, wydłużenie okresu przyznania stopnia niepełnosprawności, zmiany w zakresie pewnej ulgi lub uprawnienia itp.). Trudno bowiem byłoby dostrzec najmniejszy choćby przejaw racjonalności w składaniu wniosku zmierzającego do pogorszenia jego własnej sytuacji prawnej.

Przepis § 15 ust. 3 rozporządzenia, skorelowany z jego ust. 2, odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której - wbrew oczekiwaniom zainteresowanego - nie stwierdzono zmiany stanu jego zdrowia. Wówczas skład orzekający wydaje orzeczenie o odmowie wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, co w istocie oznacza, że wcześniejsze orzeczenie zostaje utrzymane w całości w mocy i wywołuje dotychczasowe skutki.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy wskazał, że ustalenie zmiany w stosunku do stanu dotychczas orzeczonego winno skutkować wydaniem rozstrzygnięcia merytorycznego, w tym wypadku orzeczenia na nowo regulującego kwestię stopnia niepełnosprawności oraz związanych z tym ulg lub uprawnień (oczywiście, w zakresie objętym zmianą stanu zdrowia). Poprawność takiego wnioskowania nie budzi wątpliwości, gdy stwierdzona zostanie zmiana jakościowo „wyższa” („lepsza”) w stosunku do wcześniejszego rozstrzygnięcia, a więc zmiana korzystniejsza dla zainteresowanego, której stwierdzenia domagał się, wnosząc o korektę orzeczenia.

Sąd odwoławczy wskazał, że PZON - a w konsekwencji także WZON - może działać wyłącznie na wniosek uprawnionych podmiotów (art. 6b ust. 1 ustawy), a nie z urzędu, i tylko w granicach tego wniosku. Dotyczy to zarówno pierwszego wniosku, to jest złożonego przed uzyskaniem przez zainteresowanego jakiegokolwiek orzeczenia w przedmiocie jego niepełnosprawności (stopnia niepełnosprawności), jak też następnych wniosków, w przedmiocie kolejnych orzeczeń (§ 15 rozporządzenia). Oczywiście, działanie na wniosek i w jego granicach nie oznacza rozstrzygnięcia sprawy w sposób postulowany przez wnioskodawcę. To bowiem zależy wyłącznie od wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego. Natomiast wniosek determinuje niewątpliwie sam fakt rozstrzygnięcia (inicjuje postępowanie zwieńczone orzeczeniem) oraz wyznacza jego zakres (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 marca 2021 r., I OSK 3990/18, LEX nr 3163186; z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 358/19, LEX nr 3025464 i z dnia 23 sierpnia 2018 r., I OSK 2484/16, LEX nr 2559206).

Dalej Sąd ten wskazał, że tryby postępowania przewidziane w art. 154 i 155 k.p.a. służą generalnie organom administracji do usuwania takich decyzji

ostatecznych, które organy te uważają za niecelowe bądź sprzeczne z określoną linią postępowania w sprawach danego rodzaju; nie jest natomiast rozstrzygające czy decyzja ostateczna jest zgodna, czy też sprzeczna z prawem. Jednym z głównych kryteriów zastosowania art. 154 lub 155 k.p.a. jest fakt nabycia prawa na podstawie decyzji ostatecznej; od tego bowiem zależy czy uchylenie lub zmiana decyzji wymaga zgody strony (art. 155 k.p.a.), czy też nie (art. 154 § 1 k.p.a.). W ocenie Sądu odwoławczego, decyzja (orzeczenie) w przedmiocie zaliczenie wnioskodawcy do stopnia niepełnosprawności tworzy określony status prawny (stopień i okres niepełnosprawności, symbole przyczyny) oraz rozstrzyga w przedmiocie dodatkowych uprawnień i ulg. Na podstawie takiej decyzji wnioskodawca może nadto domagać się realizacji innych uprawnień, dla których status niepełnosprawnego (określony stopień) stanowi element konstytutywny, który można potwierdzić wyłącznie orzeczeniem Zespołu (np. karta parkingowa - art. 8 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 988). Dlatego Sąd ten uznał za oczywiste, że orzeczenie w przedmiocie stopnia niepełnosprawności jako akt administracyjny, wywołujący bezpośrednie i pośrednie skutki w sferze praw zainteresowanego, należy do grupy decyzji wskazanych w art. 155 k.p.a., wymagających do ich zmiany lub uchylenia zgody samego zainteresowanego (por. także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2019 r., III SA/G1 62/19, LEX nr 2651882; w Warszawie z dnia 24 listopada 2020 r., VII SAB/Wa 148/20, LEX nr 3162147).

Sąd Okręgowy podkreślił, że PZON i WZON nie mogą - wykraczając poza żądanie zawarte we wniosku - dokonywać na podstawie § 15 ust. 2 rozporządzenia zmiany wcześniej wydanego ostatecznego orzeczenia w sposób pogarszający sytuację prawną zainteresowanego, ograniczając lub pozbawiając go ustalonego statusu i okresu w zakresie stopnia niepełnosprawności, ustalonych symboli przyczyny niepełnosprawności, czy też przyznanych ulg lub uprawnień. Wskazany przepis rozporządzenia przyznaje PZON oraz WZON kompetencję do dokonywania zmian korzystnych dla zainteresowanego (zgodnie z przeprowadzoną wcześniej wykładnią). W omawianym przypadku Zespół nie mógł więc dokonywać zmian w zakresie objętym ostatecznym orzeczeniem innych niż bardziej korzystne dla

zainteresowanego, lecz w razie stwierdzenia braku pogorszenia stanu zdrowia - winien był wydać orzeczenie o odmowie wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (ewentualnie orzec o ustaleniu dodatkowego symbolu przyczyny niepełnosprawności, odmawiając orzekania w pozostałym zakresie).

Z drugiej jednak strony Sąd Okręgowy wskazał, że w przypadku orzeczeń wydawanych na stałe, a więc trwale zaliczających do określonego stopnia niepełnosprawności, przyznających uprawnienia lub ulgi, ustalających symbol przyczyny niepełnosprawności etc., istnieje duże ryzyko dezaktualizacji rozstrzygnięcia zawartego w orzeczeniu. Przy szerokim ujęciu przesłanki „zmiany stanu zdrowia” jako obejmującej wszystkie zmiany, również poprawę stanu zdrowia zainteresowanego (zgodnie z regułą *lege non distinguente*), tylko w przypadku braku takiej zmiany, Zespół wydawałby orzeczenie odmawiające z § 15 ust. 3 rozporządzenia. W pozostałym zakresie tam, gdzie wystąpiła jakakolwiek zmiana stanu zdrowia, PZON (WZON) podejmowałby rozstrzygnięcie adekwatne do aktualnej sytuacji zdrowotnej zainteresowanego. Dalej, Sąd Okręgowy przyjął, że orzeczenie Zespołu zawiera w sobie elementy rozstrzygnięcia deklaratoryjnego, ponieważ nie tworzy stanu prawnego, a jedynie potwierdza określoną sytuację prawną zainteresowanego. Gdyby zatem do orzeczeń tych zastosowanie miał art. 154, a nie art. 155 k.p.a., Zespół mógłby *ex officio*, bez zgody lub wniosku zainteresowanego, wprowadzać korektę do wcześniej wydanego orzeczenia.

Powyższe względy skłoniły Sąd Okręgowy do zadania pytania prawnego, zgodnie z art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przystępując do rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy jest zobowiązany w pierwszej kolejności zbadać, czy zostały spełnione formalnoprawne wymagania warunkujące jego kompetencję w tym zakresie, a tym samym - czy zaistniały przesłanki do podjęcia uchwały.

Zgodnie z postulatem ścisłej wykładni art. 390 § 1 k.p.c. w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, które prowadzi do merytorycznego związania sądu drugiej instancji (art. 390 § 2 k.p.c.) jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy. W przeciwnym razie podjęcie stosownej uchwały przez Sąd Najwyższy nie jest dopuszczalne (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 1996 r., III CZP 91/96, OSNC 1997 nr 1, poz. 9; z dnia 28 sierpnia 2008 r., III CZP 67/08, LEX nr 453599; z dnia 26 października 2011 r., III CZP 59/11, LEX nr 1102648; z dnia 24 lipca 2013 r., III CZP 37/13, LEX nr 1102648; z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CZP 8/15, LEX nr 1711693; z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 8/16, LEX nr 2019613; z dnia 22 czerwca 2016 r., III CZP 15/16, LEX nr 2122490; z dnia 5 października 2016 r., III CZP 50/16, LEX nr 2148609; z dnia 13 stycznia 2017 r., III CZP 89/16, LEX nr 2194881; z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 32/17, LEX nr 2426537; z dnia 11 stycznia 2018 r., III CZP 63/17, LEX nr 2502049; z dnia 10 sierpnia 2018 r., III CZP 27/18, LEX nr 2502049).

Sąd Najwyższy musi także ocenić, czy wyjaśnienie przedstawionych wątpliwości prawnych - choćby rzeczywiście miały one decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy - mieści się w zakresie przyznanych mu kompetencji jurysdykcyjnych.

Za odmową podjęcia uchwały w omawianym wypadku przemawia już sam sposób sformułowania zagadnienia prawnego. Problem ten został ujęty zbyt szeroko i jego rozstrzygnięcie w tej postaci nie jest konieczne do rozpoznania sprawy. Sąd drugiej instancji może przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, jeżeli wymagające objaśnienia poważne wątpliwości powstały przy rozpoznawaniu apelacji. Wskazany postulat wykładni ścisłej nakazuje rozumienie zwrotu „przy rozpoznawaniu” w sposób precyzyjny, zwężający, ograniczający pole zastosowania tego przepisu tylko do zagadnień, które wiążą się bezpośrednio z rozpoznawaniem apelacji, a nie wystąpiły „przy okazji” jej rozpoznawania.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy, dotyczy ona osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem między innymi o zakwalifikowaniu przez organy

orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności. Oznacza to, że osobami niepełnosprawnymi, zgodnie z art. 1, są osoby posiadające określone rodzaje orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność. Jednocześnie należy podkreślić, że pojęcie osoby niepełnosprawnej ma charakter dynamiczny, bowiem sama niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym (zob. lit. e preambuły Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

Wprowadzając wyczerpujący katalog stopni niepełnosprawności (art. 3 ust. 1 ustawy), ustawodawca zdecydował o dyferencjacji statusu prawnego osób niepełnosprawnych, ponieważ z każdym ze stopni niepełnosprawności skorelowane są określone uprawnienia i obowiązki. Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności potwierdza samą niepełnosprawność, wskazuje również formy rehabilitacji zawodowej i społecznej, z jakich osoba niepełnosprawna może korzystać oraz warunkuje prawo do korzystania z wielu ulg i uprawnień przyznanych na podstawie odrębnych przepisów (zob. M. Paluszkievicz [w:] E. Bielak-Jomaa, E. Staszewska, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami, Komentarz, Warszawa 2023, LEX). Konkretny stopień niepełnosprawności wiąże się także z określonymi uprawnieniami osoby niepełnosprawnej w ramach zatrudnienia, w szczególności w zakresie czasu pracy, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, zwolnień od pracy w określonych celach. Ustawodawca przewiduje również rozbudowany katalog uprawnień przysługujących każdej osobie niepełnosprawnej, bez względu na stopień niepełnosprawności. Oznacza to, że podstawę do wydania aktu administracyjnego będącego orzeczeniem w przedmiocie niepełnosprawności, to jest orzeczenia, które odnosi się do kwestii zakwalifikowania określonej osoby do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub odmowy zaliczenia do stopnia niepełnosprawności, stanowią przepisy ustawy i rozporządzenia. Dopiero bowiem orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności jest podstawą do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów, w myśl art. 3 ust. 2 ustawy.

O ile zatem, to wniosek zainteresowanego (w sprawie złożony w trybie § 15 ust. 2 rozporządzenia) determinuje niewątpliwie sam fakt rozstrzygania, o tyle organ rozstrzygający działa na podstawie i w granicach wyznaczonych przez

przepisy ustawy i rozporządzenia. Przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności osoby, która ukończyła 16 rok życia, zwanej dalej „osobą zainteresowaną”, bierze się pod uwagę: 1) zaświadczenie lekarskie zawierające opis stanu zdrowia, rozpoznanie choroby zasadniczej i chorób współistniejących potwierdzone aktualnymi wynikami badań diagnostycznych, wydane przez lekarza, pod którego opieką lekarską znajduje się osoba zainteresowana, oraz inne posiadane dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie stopnia niepełnosprawności; 2) ocenę stanu zdrowia wystawioną przez lekarza - przewodniczącego składu orzekającego, zawierającą opis przebiegu choroby zasadniczej oraz wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji, opis badania przedmiotowego, rozpoznanie choroby zasadniczej i chorób współistniejących oraz rokowania odnośnie do przebiegu choroby; 3) wiek, płeć, wykształcenie, zawód i posiadane kwalifikacje; 4) możliwość całkowitego lub częściowego przywrócenia zdolności do wykonywania dotychczasowego lub innego zatrudnienia - poprzez leczenie, rehabilitację lub przekwalifikowanie zawodowe; 5) ograniczenia występujące w samodzielnej egzystencji i uczestnictwie w życiu społecznym; 6) możliwość poprawy funkcjonowania osoby zainteresowanej w samodzielnej egzystencji oraz w pełnieniu ról społecznych - poprzez leczenie, rehabilitację, zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, środki techniczne, usługi opiekuńcze lub inne działania. Oznacza to, że przesłanki kwalifikacji danej osoby do grupy osób, które są niepełnosprawne w określonym stopniu definiują w sposób precyzyjny przepisy prawa, a powoływane przez wnioskodawcę okoliczności, które nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach prawa, nie mogą przemawiać za ustaleniem danego stopnia niepełnosprawności. Jednocześnie, z uwagi na medyczną naturę okoliczności spornych, które są istotne dla rozpoznania każdej sprawy o ustalenie stopnia niepełnosprawności, ich wyjaśnienie wymaga wiadomości specjalnych, co zaś znajduje oparcie w dowodzie z opinii biegłego sądowego (na poziomie postępowania przed PZON są to badania specjalistyczne).

Idąc dalej, wniosek o wszczęcie postępowania ma charakter sformalizowany, gdyż składany jest zgodnie z wymaganiami ustalonymi § 6 rozporządzenia. To zaś oznacza, że treść orzeczenia Powiatowego Zespołu nie jest uwarunkowana treścią

złożonego wniosku. Strona nie ma sposobności, aby w postępowaniu przed organem pierwszej instancji zgłosić żądania związane z ustaleniem jej niepełnosprawności. Zainteresowany we wniosku wszczynającym postępowanie nie zgłasza żądań przykładowo co do: stopnia niepełnosprawności, daty jej powstania, okresu, na jaki ma być wydane orzeczenie. Innymi słowy, samo postępowanie wszczyna się na wniosek zainteresowanego, ale przedmiot rozstrzygnięcia określany jest z urzędu (zob. A. Frydrykiewicz, A. Frydrykiewicz-Kownacka: Odrębność postępowania w przedmiocie ustalenia stopnia niepełnosprawności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, CASUS 2020, nr 1-2, s. 60). Dopiero po doręczeniu stronie orzeczenia konfrontuje ona swoje oczekiwania z wydanym orzeczeniem. Uwagi te mają zastosowanie również do postępowania, które zostało wszczęte na podstawie § 15 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tą regulacją w przypadku zmiany stanu zdrowia osoba niepełnosprawna, posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, może wystąpić z wnioskiem, o którym mowa w § 6 ust. 1, o wydanie orzeczenia o ponowne wydanie orzeczenia uwzględniającego zmianę stanu zdrowia. To zaś oznacza, że wszczęcie postępowania ma charakter sformalizowany.

Na mocy tego przepisu osoba legitymująca się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności w przypadku stwierdzenia pogorszenia (czy też polepszenia) stanu zdrowia ma prawo do ubiegania się o ponowne wydanie orzeczenia, uwzględniającego przedmiotową zmianę stanu zdrowia. W wyniku złożenia wniosku wszczęte zostaje nowe postępowanie orzecznicze, którego celem jest weryfikacja stanu zdrowia osoby orzekanej. Efektem dokonywanych przez Zespół ustaleń jest wydanie orzeczenia lub odmowa jego wydania (w przypadku braku zmiany stanu zdrowia). Zmiana stopnia niepełnosprawności, w konsekwencji dokonania powyższych ustaleń – ze znacznego na umiarkowany i z umiarkowanego na lekki – nie może być utożsamiana z orzekaniem na niekorzyść wnioskodawcy (jak zakłada Sąd Okręgowy). Zmiana stopnia niepełnosprawności jest efektem zmiany sprawności organizmu, co oznacza, że poprawa stanu zdrowia będzie pociągała za sobą zmianę stopnia, ale wcale nie oznacza, że doszło do działania na niekorzyść wnioskodawcy. Należy pamiętać, że niepełnosprawność jest pojęciem

ewoluującym, a stan zdrowia warunkujący stopień niepełnosprawności może ulec zmianie – również poprawić się (rozwój medycyny, rehabilitacja, farmakologia, zaadoptowanie się ubezpieczonego do określonej dysfunkcji organizmu). W sprawie zaś, na co wskazuje opinia biegłego, stan zdrowia nie tyle uległ poprawie, co ubezpieczony właśnie zaadoptował się do jednoocznego widzenia. Tego rodzaju konkluzja, o ile z logicznego punktu widzenia wyklucza poprawę stanu zdrowia (on jest taki sam), o tyle z medycznego punktu widzenia – a ten ma w sprawie decydujące znaczenie - ubezpieczony po kilku (kilkunastu) latach może – w ograniczonym zakresie – odzyskać zdolność do zatrudnienia w specjalnych warunkach (warunki pracy chronionej). Taki jest też przecież cel ustawy, która nie tylko ma za zadanie chronić niepełnosprawnych, lecz również – w miarę możliwości – stwarzać im szansę powrotu do zatrudnienia.

Trzeba też podkreślić, że stopień niepełnosprawności nie odzwierciedla wyłącznie stanu zdrowia. W ramach poszczególnych stopni niepełnosprawności wyróżnia się przecież trzy elementy: biologiczny (medyczny) – naruszenie sprawności organizmu, ekonomiczny (zawodowy) – niezdolność do pracy albo zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej oraz społeczny – niezdolność albo zdolność ograniczona do pełnienia ról społecznych.

Idąc dalej, skoro § 15 ust. 2 rozporządzenia, daje podstawę do złożenia wniosku jedynie wnioskodawcy i nie przewiduje możliwości samodzielnego wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności przez organ (Powiatowe Zespoły orzekają na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego albo za ich zgodą, na wniosek ośrodka pomocy społecznej), to art. 154 k.p.a. nie znajdzie w sprawie zastosowania, ponieważ przewidzianym trybem do wydania orzeczenia jest § 15 ust. 1 lub 2 w związku z § 6 ust. 1 rozporządzenia. W art. 6b ust. 1 określono, w katalogu zamkniętym, podmioty mające prawo wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia, co oznacza, że żaden inny podmiot nie jest uprawniony do wystąpienia z takim wnioskiem. Oczywiście brak legitymacji do uruchomienia procedury orzeczniczej przez sam Zespół, nie oznacza, że nie posiada on inicjatywy weryfikacyjnej, jednakże pozostaje to poza zakresem rozpoznawanej sprawy, ponieważ wniosek zainteresowanego został złożony w trybie § 15 ust. 2 rozporządzenia.

Istota art. 154 k.p.a. wyłącza i tak możliwość jego stosowania w zakresie wskazanym przez Sąd Okręgowy (w razie stwierdzenia, że stan zdrowia wnioskodawcy uległ poprawie albo nie uległ zmianie, natomiast zmieniła się ocena Zespołu co do stopnia niepełnosprawności, okresu jego trwania, symboli przyczyn niepełnosprawności bądź też wskazań dotyczących ulg lub uprawnień). W orzecznictwie nie jest kwestionowane, że tryby postępowania przewidziane w art. 154 i 155 k.p.a. służą generalnie organom administracji do usuwania takich decyzji ostatecznych, które organy te uważają za niecelowe bądź sprzeczne z określoną linią postępowania w sprawach danego rodzaju (przy zachowaniu tożsamości sprawy). Nie jest natomiast decydujące, czy decyzja ostateczna jest zgodna, czy też sprzeczna z prawem (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1996 r., III SA 1214/95, LEX nr 27429). Dalej, w postępowaniu w trybie art. 154 k.p.a., właściwy organ ocenia jedynie, czy za zmianą lub uchYLENIEM decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Przesłanki wymagania interesu społecznego lub słusznego interesu strony (art. 154 § 1 k.p.a.) muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać indywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2007 r., I OSK 553/06, LEX nr 348253). Uwzględnienie interesu strony w rozumieniu art. 154 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, że mając do wyboru możliwość korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ przyjmuje ten sposób rozstrzygnięcia, zmieniając decyzję mniej korzystną dla strony na korzystniejszą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 lutego 2018 r., III SA/Łd 1196/17, LEX nr 2459931 oraz A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 2023, LEX). Należy również pamiętać, że uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 154 k.p.a. nie wiąże się z oceną tej decyzji jako nieprawidłowej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 1999 r., III SA 7391/98, LEX nr 46236). Wadliwość takiej decyzji może polegać co najwyżej na nieodpowiednim rozumieniu (w określonych prawem granicach) interesu społecznego lub słusznego interesu strony (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 1999 r.,

IV SA 1434/97, LEX nr 48678), a nie obejmować ponowną ocenę Zespołu stanu zdrowia wnioskodawcy, który uległ poprawie albo nie uległ zmianie. Ponadto, za uchyleniem lub zmianą decyzji ma przemawiać obiektywna, społeczna akceptacja dla takiego wyjątkowego działania organu, a nie subiektywne przekonanie strony o słuszności swojej potrzeby (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 12 listopada 2015 r., II OSK 561/14; z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 650/19).

Podsumowując podstawowe znaczenie dla zastosowania trybu określonego w art. 154 k.p.a. ma stwierdzenie, że interes społeczny lub słuszny interes strony przemawiają za uchyleniem lub zmianą decyzji. Przesłanki te mogą wystąpić razem lub oddzielnie (por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, LEX nr 528035), przy czym muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Sumując, można jeszcze poruszyć zagadnienie czy orzeczenie o niepełnosprawności jest decyzją. W literaturze przedmiotu (S. Gajewski: Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego, C.H. BECK, Warszawa 2020, s. 240) tego typu orzeczenia kwalifikuje się jako podejmowaną poza postępowanie administracyjnym czynność materialno – techniczną, która ze swej istoty sprowadza się do dokonania w kategoriach pozaprawnych oceny pewnych stanów rzeczy (niepełnosprawności, jej stopnia). Orzeczenie Zespołu nie jest jego oświadczeniem woli, choć jest podejmowane na podstawie przepisów prawa jako czynność faktyczna. Ta dyskretna różnica sprowadza się do tego, że nie można podzielić stanowiska Sądu w odniesieniu do założenia, iż orzeczenia kreuje określoną normę konkretno – indywidualną. Tym samym Zespół (Powiatowy albo Wojewódzki) może w każdym momencie, gdy postępowanie jest inicjowane przez osobę niepełnosprawną, dokonać zmiany wcześniej wydanego i nadal obowiązującego orzeczenia.

W analizowanej sprawie nie zachodzi ryzyko orzeczenia na podstawie tych samych środków dowodowych (dokumentacji lekarskiej), bowiem zainteresowany poszerzył aspekt oceny jego stanu zdrowia o nowe dokumenty medyczne. Z tego względu nie ma do niego zastosowania standard konwencyjny wypracowany w sprawie Moskal przeciwko Polsce (zob. wyrok ETPCz z dnia 15 września 2009 r.,

skarga nr 10373/05 z glosą A. Bodnara, B. Grabowskiej, PiZS 2010 nr 6). W końcu z chwilą wpływu sprawy do sądu powszechnego, ten jest zobowiązany orzec co do istoty rzeczy, a jego rola nie ogranicza się do formalnej kontroli zaskarżonego orzeczenia. Z tego obowiązku wywiązał się Sąd pierwszej instancji, dokonując zresztą ingerencji w treść zaskarżonego rozstrzygnięcia. Z kolei na Sądzie Okręgowym spoczywa obowiązek rozpoznania apelacji (ponownego rozpoznania sprawy), a więc jeżeli ten Sąd zakłada możliwość ciągu interpretacyjnego, jaki prezentuje w pisemnych motywach pytania odsyłającego, to istotne zagadnienie prawne nie może polegać na zaaprobowaniu tego sposobu wykładni prawa, co zresztą już wyżej zostało omówione.

Dlatego Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały (art. 390 § 1 k.p.c.).

[M.S.]