



Warszawa, 19-11-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7064.445.2025.MKA

Sz. P. Łukasz Krasoń

Sekretarz Stanu

**Pełnomocnik Rządu ds. Osób
Niepełnosprawnych**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej**

e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące stosowania przez Wojewódzkie Zespoły do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (dalej: „Wojewódzkie Zespoły”) przy ustalaniu poziomu potrzeby wsparcia osób, które ukończyły 75 r.ż., wewnętrznych wytycznych ustalających szczególne kryteria oceny poziomu potrzeby wsparcia względem wskazanej grupy osób.

Potrzeba wsparcia to następstwo braku lub utraty autonomii fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej. Zgodnie z art. 4b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.; dalej: „ustawa o rehabilitacji”) 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 z niepełnosprawnością.

Poziom potrzeby wsparcia ustalany jest na podstawie obserwacji, wywiadu bezpośredniego oraz oceny funkcjonowania osoby ubiegającej się o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia, przy zastosowaniu formularza w zakresie ustalania poziomu potrzeby wsparcia dla osób zaliczonych do stopnia niepełnosprawności, a także na podstawie informacji wskazanych w kwestionariuszu.

Szczegółowe standardy w zakresie ustalania potrzeby wsparcia i jej poziomu, w tym obszary codziennego funkcjonowania podlegające ocenie, rodzaje i częstotliwość wymaganego wsparcia oraz sposób wyliczania poziomu potrzeby wsparcia, określa rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia (Dz. U. poz. 2581; dalej: „rozporządzenie w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia”).

W § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia wyodrębniono i opisano 32 obszary codziennego funkcjonowania podlegające ocenie przy ustalaniu poziomu potrzeby wsparcia. Zgodnie z § 11 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia dla każdej czynności związanej z obszarami codziennego funkcjonowania, jeżeli osoba zainteresowana nie ma zdolności do samodzielnego wykonania czynności, określa się rodzaj wymaganego wsparcia (wsparcie towarzyszące, wsparcie częściowe, wsparcie pełne, wsparcie szczególne) oraz częstotliwość wymaganego wsparcia (czasami, często, bardzo często, zawsze), którym jest przypisana określona wartość punktowa. Wartość punktową potrzeby wsparcia dla każdej czynności związanej z obszarami codziennego funkcjonowania określa się jako iloczyn współczynnika określającego zdolność do samodzielnego wykonywania czynności, rodzaju wymaganego wsparcia, współczynnika częstotliwości wymaganego wsparcia i wagi przypisanej do danej czynności. Ostateczny poziom potrzeby wsparcia jest zaś wyrażony wartością punktową stanowiącą sumę 25 najwyższych iloczynów ustalonych dla czynności związanych z obszarami codziennego funkcjonowania.

Dysponowanie decyzją ustalającą poziom potrzeby wsparcia na poziomie od 70 do 100 punktów w skali potrzeby wsparcia stanowi przesłankę nabycia prawa do świadczenia wspierającego, o którym mowa w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1429; dalej: „ustawa o świadczeniu wspierającym”). Wysokość przysługującego miesięcznie świadczenia wspierającego

uzależniona jest od poziomu potrzeby określonej w decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia.

Skarżący w pismach kierowanych do Rzecznika wskazują, że w grudniu 2024 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej: „Pełnomocnik”) skierował do Przewodniczących Wojewódzkich Zespołów wytyczne dotyczące ustalania poziomu potrzeby wsparcia do stosowania przez specjalistów do spraw ustalania poziomu potrzeby wsparcia (dalej: „wytyczne”). Informacja o stosowaniu przez Wojewódzkie Zespoły wytycznych pojawiła się także w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego¹.

W treści wytycznych wskazano, że „w odniesieniu do osób w wieku powyżej 75 roku, wymagających wsparcia z racji swojego wieku, we wskazanych poniżej dziewięciu czynnościach związanych z obszarami codziennego funkcjonowania (oznaczonych odpowiednimi numerami):

- 3) poruszanie się w nieznanym środowisku,
- 5) przemieszczanie się środkami transportu,
- 9) opanowanie nowej umiejętności praktycznej,
- 11) korzystanie z urządzeń i technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- 20) realizowanie wyborów i decyzji,
- 25) tworzenie bliskich relacji z innymi osobami,
- 26) kupowanie artykułów codziennej potrzeby,
- 28) dbanie o dom, ubrania i obuwie,
- 31) załatwianie spraw urzędowych,

w przypadku ustalenia, iż osoba zainteresowana nie ma zdolności do samodzielnego wykonania danej czynności, możliwe jest ustalenie maksymalnego rodzaju wspomaganego wsparcia na poziomie: wsparcia częściowego oraz maksymalnej częstotliwości wspomaganego wsparcia na poziomie: często”.

Zgodnie z art. 6c ust. 1a ustawy o rehabilitacji Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych sprawuje nadzór nad ustalaniem poziomu potrzeby wsparcia. Nadzór ten obejmuje m. in. udzielanie wyjaśnień i wytycznych w zakresie

¹ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne, LPO.411.6.1.2024, s. 14, https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lpo~r_24_006_202501091436251736429785~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 14 listopada 2025 r.].

stosowania przepisów regulujących postępowanie w sprawach dotyczących ustalania poziomu potrzeby wsparcia. Zatem nie budzi wątpliwości sama kompetencja Pełnomocnika do formułowania wytycznych dla organów orzecznich, jednakże jawi się uzasadniona wątpliwość co do wyodrębnienia do objęcia wytycznymi, istotnie wpływającymi na wartość punktową poziomu potrzeby wsparcia, grupy osób w oparciu o kryterium wieku.

Organy administracji publicznej obowiązane są do działania na podstawie przepisów prawa. W doktrynie wskazuje się, że przez „przepisy prawa” należy rozumieć przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a zatem Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego². W orzecznictwie wskazuje się natomiast, iż „ (...) zasada praworządności oznacza, że podstawę materialnoprawną decyzji administracyjnej stanowić może tylko ustawa bądź przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Natomiast wydawane bez upoważnienia ustawowego instrukcje czy wytyczne nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa”³. W tym kontekście wydawanie decyzji administracyjnych kształtujących prawa obywateli na podstawie dokumentów, które nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, musi budzić wątpliwości.

Wytyczne Pełnomocnika, jako że nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, nie podlegały obowiązkowi ogłoszenia. Wprowadzają zaś odmienne zasady ustalania poziomu potrzeby wsparcia dla grupy osób powyżej 75 r.ż., pomimo że ani ustawa o rehabilitacji ani rozporządzenie w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia nie stanowią o możliwości zastosowania wobec tej grupy dodatkowych, szczególnych kryteriów w postępowaniu orzecznym. Natomiast przyjęta, na skutek stosowania wytycznych Pełnomocnika, praktyka prowadzi do sytuacji, w której osoba ubiegająca się o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia nie posiada pełnej wiedzy o sposobie ustalania poziomu potrzeby wsparcia oraz kryteriach, jakimi kierują się Wojewódzkie Zespoły przy wydawaniu decyzji. Przy zastosowaniu wytycznych, już na etapie składania wniosku o wydanie decyzji ustalającej poziom

² P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 6.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Ke 736/10, LEX nr 783397.

potrzeby wsparcia przesądza się, że osoby w wieku powyżej 75 r.ż. nie uzyskają maksymalnej liczby punktów, niezależnie od ich indywidualnej sytuacji.

Warto przy tym wskazać, że artykuł 4b ust. 1 zd. 2 ustawy o rehabilitacji, jak i § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia stanowią, iż wiek jest brany pod uwagę przy ocenie poziomu potrzeby wsparcia, jednakże nie ustanowiono odrębnych sposobów oceniania dla poszczególnych grup wiekowych. Jednocześnie, zarówno regulacje ustawowe, jak i wykonawcze wydają się być wystarczające do tego, aby w sposób rzetelny dokonać oceny funkcjonowania osoby, uwzględniając zdolność do samodzielnego wykonywania określonych czynności właściwą dla osób w danym wieku.

Należy także zwrócić uwagę na konsekwencje wdrożenia wytycznych w aspekcie prawa do świadczenia wspierającego. Wartość punktowa wskazana w decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia ma bowiem istotne znaczenie dla osób wnioskujących o jej określenie, gdyż wpływa zarówno na samo uprawnienie do świadczenia wspierającego jak i jego wysokość. Ograniczenie maksymalnej ilości punktów we wskazanych 9 obszarach może mieć znaczący wpływ na ostateczny poziom potrzeby wsparcia, a co za tym idzie – przysługiwanie prawa do świadczenia wspierającego i jego wysokość. Określenie, że w danej czynności związanej z obszarami codziennego funkcjonowania możliwe jest ustalenie maksymalnego rodzaju wymaganego wsparcia na poziomie: wsparcia częściowego oraz maksymalnej częstotliwości wymaganego wsparcia na poziomie: często oznacza, iż wartość punktowa dla tej czynności wyniesie maksymalnie 2,7 punktów. Tym samym realne jest zagrożenie, że osoby wymagające niezbędnego wsparcia zostaną go pozbawione lub zostanie im ono przyznane w niższej wysokości wyłącznie z uwagi na ustalenie w wytycznych maksymalnych wartości punktowych we wskazanych 9 obszarach. Z kolei w skrajnych przypadkach część wnioskodawców w wieku powyżej 75 r.ż., w wyniku zastosowania wytycznych, może zostać całkowicie pozbawiona prawa do świadczenia wspierającego.

W tym miejscu należy przypomnieć, że świadczenia pieniężne, takie jak zasiłki dla osób z niepełnosprawnościami stanowią jedną z form wsparcia osób z niepełnosprawnościami przez Państwa-Strony zgodnie z artykułami 19 i 28 Konwencji

o prawach osób z niepełnosprawnościami⁴. Takie świadczenia pieniężne często uwzględniają wydatki związane z niepełnosprawnością i ułatwiają pełne włączenie osób niepełnosprawnych w społeczeństwo.⁵ Prawo do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo, o którym mowa w art. 19 Konwencji, dotyczy osób z niepełnosprawnościami należących do każdej grupy wiekowej⁶.

Dodatkowo pragnę zasygnalizować, że w skargach kierowanych do Rzecznika, jak i w przestrzeni publicznej⁷ pojawiają się informacje o skierowaniu do Wojewódzkich Zespołów wytycznych dotyczących sposobu ustalania poziomu potrzeby wsparcia także w odniesieniu do innych grup: osób głuchych, osób niewidomych oraz osób poruszających się na wózku aktywnym.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, poinformowanie, czy do Wojewódzkich Zespołów wystosowano wytyczne dotyczące sposobu ustalania poziomu potrzeby wsparcia innych grup niż osoby powyżej 75 r.ż., a także rozważenie modyfikacji wytycznych, tak aby ich treść nie wkraczała w obszar zastrzeżony do uregulowania w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

⁴ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.; dalej jako: „Konwencja”).

⁵ Zob. Komentarz Ogólny nr 5 do Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, pkt 62; dostępny pod adresem: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/328/87/pdf/g1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 17 listopada 2025 r.].

⁶ Komentarz ogólny nr 5, pkt 23.

⁷ Zob. B. Dąbłaż, *Będą nowe zasady ustalania prawa do świadczenia wspierającego*, Prawo.pl, 4 listopada 2025 r., <https://www.prawo.pl/kadry/swiadczenie-wspierajace-nad-jakimi-zmianami-bedzie-pracowalo-mrpips,535571.html> [dostęp: 14 listopada 2025 r.].

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/