



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 19 lutego 2004 r.

36368

RPO-414315-02-XI-GR

Pani Aleksandra Wiktorów
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
ul. Czerniakowska 16
00-701 WARSZAWA

Szanowna Pani Prezes,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi rodziców osób z niepełnosprawnością intelektualną dotyczące stosowanej przez jednostki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych praktyki związanej z wypłatą rent socjalnych. Praktyka ta jest odbierana przez nich jako przymuszanie ich do inicjowania sądowych procedur ubezwłasnowolnienia pełnoletnich, niepełnosprawnych dzieci (w załączeniu szereg oświadczeń rodziców, którzy tak właśnie interpretują działania organów ZUS i przeciwko nim protestują). Problem ten był już przedmiotem korespondencji z Departamentem Świadczeń Emerytalno-Rentowych ZUS (RPO-450477-III/03; Wasz znak: SE170-1752/2003), wystąpienia do Pani Prezes (RPO-452890-III/03) i odpowiedzi Pani Prezes z dnia 27.11.2003 r. (Wasz znak: Sen 616-29/03).

Zarówno w piśmie Pani Prezes jak i w odpowiedziach jednostek ZUS powoływane są przepisy gwarantujące wypłatę rent socjalnych w taki sposób, aby trafiły do osób uprawnionych bądź też osób, które zobowiązane są do kurateli lub do opieki prawnej nad nimi. Problem nie dotyczy więc przepisów, na podstawie których ustala się i dokumentuje samo uprawnienie niepełnosprawnego do renty socjalnej, lecz przepisów określających zasady wypłaty renty. Podstawowe znaczenie, mają w tym względzie artykuł 130 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) oraz paragraf 43 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.). Wskazują one, m.in., obowiązki organu rentowego związane z wypłatą świadczeń do rąk opiekuna lub kuratora, o ile zostali oni ustanowieni dla osoby uprawnionej (pkt 1), a także

- co dla omawianej kwestii najistotniejsze - obowiązek podjęcia działań, które zmierzać mają do ustanowienia opiekuna lub kuratora dla uprawnionego do renty lub emerytury (określonych w pkt 2-4).

Przepisy te nie zobowiązują jednak organów ZUS do inicjowania działań na rzecz zmiany statusu osoby uprawnionej. Przeciwnie - ich, treść jednoznacznie wskazuje, że konieczność podjęcia działań wynika „z akt sprawy”, a przede wszystkim dotyczy wyłącznie postępowania o ustanowienie opiekuna lub kuratora (a więc postępowania wykonawczego). Organy ZUS zobowiązane są zatem do reakcji w sytuacji, gdy istniejący status uprawnionego uniemożliwia mu podejmowanie prawnie skutecznych czynności - np. uprawniony do renty rodzinnej jest małoletni i nie posiada przedstawiciela ustawowego, gdyż rodzice są nieznani, utracili zdolność do czynności prawnych, umarli, zostali uznani za zmarłych, oboje zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej lub została im zawieszona (trzeba jednak zauważyć, że takie okoliczności powodujące brak przedstawicielstwa ustawowego organy ZUS mogą i powinny zgłaszać w oparciu o art. 572 Kpc oraz 145 § 2 Kro bezpośrednio sądowi opiekuńczemu, z pominięciem drogi określonej w § 43 ust. 4 in fine rozporządzenia RM). Natomiast w przypadku ubezwłasnowolnionego całkowicie lub częściowo prawnym powodem zainicjowania postępowania o ustanowienie opieki lub kurateli może być wyłącznie prawomocne orzeczenie sądu o ubezwłasnowolnieniu. Dopiero istnienie takiego orzeczenia daje podstawę do działania (można wówczas przyjąć, iż „z akt sprawy wynika konieczność ustanowienia dla osoby uprawnionej do emerytury lub renty opiekuna lub kuratora”). W takiej sytuacji podejmowanie działań za pośrednictwem organów administracji, do których organ rentowy winien zwrócić się „w sprawie wystąpienia o ustanowienie opiekuna lub kuratora” (§ 43 ust. 4 in fine) jest jednak powieleniem działań sądu okręgowego, który orzekł ubezwłasnowolnienie, gdyż na mocy art. 558 Kpc ciąży na nim obowiązek przesłania odpisu prawomocnego orzeczenia sądowi opiekuńczemu właśnie w celu niezwłocznego ustanowienia opieki lub kurateli. Analiza § 43 ust. 4 rozporządzenia RM prowadzi zatem do wniosku, że przepis ten stosowany wobec małoletnich ustala niewystarczająco precyzyjną dyspozycję do działania (niepotrzebnie wydłuża drogę do ustanowienia opiekuna prawnego), zaś stosowany wobec osób dorosłych nie usprawnia trybu ustanowienia opiekuna lub kuratora (organ może co najwyżej interweniować w sprawie bezzwłocznego przesłania do sądu rejonowego przez sąd okręgowy orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu po jego uprawomocnieniu się, gdyż przesłanie go przez sąd, który orzekł ubezwłasnowolnienie jest dla sądu rejonowego okolicznością uzasadniającą wszczęcie postępowania opiekuńczego z urzędu). Jednocześnie jednak, jak wynika z przedstawianych przez rodziców oświadczeń przepis ten bywa przez organy rentowe nadinterpretowany.

Poziom ingerencji prawnej wobec osób niepełnosprawnych winien być przede wszystkim dostosowany do ich potrzeb i umiejętności. Nie może prowadzić do

ubezwłasnowolnienia osoby niepełnosprawnej, gdy możliwe i korzystniejsze są inne formy wsparcia. Istnieją one także w polskim systemie prawnym - przykładowo kurator ustanowiony na podstawie art. 183 § 1 KRO na wniosek osoby ułomnej pomaga jej w prowadzeniu spraw, przy czym sąd każdorazowo określa zakres obowiązków takiego kuratora i może go powołać do prowadzenia poszczególnej, ważnej życiowo sprawy; ciągle obowiązuje też art. 128 ust. 2 powoływanej wyżej ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Ubezwłasnowolnienie, zwłaszcza całkowite, oznacza ograniczenie możliwości decydowania o sobie i kierowania własnym życiem oraz wykluczenie z szeregu istotnych aktywności życiowych. Może być zatem orzeczone jedynie dla dobra osoby ubezwłasnowolnionej, w sytuacji, gdy ma ona wyłączoną możliwość kierowania swym postępowaniem i - nie może być nadużywane. Przeprowadzona ostatnio przez Ministerstwo Sprawiedliwości w następstwie wystąpienia Rzecznika lustracja spraw o ubezwłasnowolnienie we wszystkich okręgach sądowych potwierdziła nagminne występowanie poważnych naruszeń proceduralnych wobec osób poddawanych tej procedurze.

Ubezwłasnowolnienie jest tak poważną ingerencją w prawa podmiotowe jednostki, że przepisy określają szczególne gwarancje ochrony osoby przed nieuzasadnionym wszczęciem postępowania o ubezwłasnowolnienie. Jedną z nich jest ściśle określenie kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie. W żadnym wypadku nie może uzasadniać użycia tego instrumentu wygoda urzędników, obowiązanych do organizowania i dystrybuowania różnych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych na rzecz niepełnosprawnych. Praktyka dopuszczająca w takich przypadkach wymuszanie na członkach rodziny osób niepełnosprawnych inicjowania postępowania o ubezwłasnowolnienie jest całkowicie nieuprawniona. Nie tylko nie wynika ona z treści wyżej analizowanych przepisów, ale jest niedopuszczalna w świetle gwarancji proceduralnych, jakie winny być zabezpieczone w postępowaniu przesądzającym o dalszym funkcjonowaniu jednostki jako podmiotu praw, w tym także gwarancji chroniących przed niezasadnym zgłaszaniem i podejmowaniem takiego postępowania.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pani Prezes o zajęcie stanowiska w sprawie respektowania praw osób niepełnosprawnych przez organy ZUS w związku z wypłatami rent socjalnych oraz przesłanie informacji o podjętych działaniach, również - szkoleniowych.

Z wyrazami szacunku

/-/