



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, 16 czerwca 2004 r.

36506

RPO-414315-02-XI/GR

Pan Krzysztof Pater
Minister Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Od kilku miesięcy prowadzę korespondencję dotyczącą ochrony praw osób niepełnosprawnych w związku z praktyką wypłat tym osobom świadczeń rentowych (głównie rent socjalnych). W licznych, sygnalizowanych mi przypadkach praktyka ta sprowadza się do wymuszenia na rodzicach, sprawujących faktyczną opiekę nad swym pełnoletnim a niepełnosprawnym dzieckiem inicjatywy w kierunku ubezwłasnowolnienia go.

Problem ten wiąże się z interpretacją przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych paragrafu 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.). Przepis ten nakłada na organy rentowe, gdy „z akt sprawy wynika” taka konieczność, obowiązek działania w celu ustanowienia opiekuna lub kuratora dla osoby uprawnionej do renty. Z orzecznictwa związanego z tymi przepisami wnioskować można, że były one tworzone przede wszystkim z myślą o małoletnich dzieciach, uprawnionych do renty rodzinnej po śmierci rodzica lub rodziców. W wystąpieniu do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 19 lutego br. (sygn. jak wyżej) wskazałem min., że rozporządzenie w tej części jest niespójne z uregulowaniami procedury cywilnej oraz kodeksem rodzinnym i opiekuńczym zarówno wówczas, gdy jest stosowane wobec małoletnich, jak i wobec osób dorosłych niepełnosprawnych, wymagających wsparcia w czynnościach życia codziennego. W pierwszym przypadku przepisy te wskazują na

organy administracji jako na adresata wystąpienia o ustanowienie opiekuna dla małoletniego, a więc „dodają” zbędne ogniwo procedury. Przewlekłość postępowania spowodowana zwróceniem się przez organy rentowe do niewłaściwych organów może zatem zagrozić interesom dziecka (brak przedstawiciela ustawowego dziecka uniemożliwia w tym czasie rozwiązanie wielu jego życiowych spraw). Tymczasem przepisy kodeksu postępowania cywilnego zobowiązują sąd opiekuńczy do reagowania z urzędu na każdą informację o tym, że dziecko nie ma przedstawiciela ustawowego, co znakomicie upraszcza postępowanie o ustanowienie opiekuna prawnego.

Jeszcze poważniejsze są skutki stosowania tego przepisu wobec niepełnosprawnych osób dorosłych, wymagających wsparcia i opieki bliskich, zwykle rodziców. W tym przypadku wynikają one nie tyle z wadliwości samego przepisu, co z ustalonej, ciągle niezmienionej praktyki organów rentowych przy wypłacie rent, która godzi w podstawowe prawa niepełnosprawnych (w załączeniu przesyłam tekst wystąpienia wraz z udzieloną mi przez Panią Prezes ZUS odpowiedzią oraz kolejny list rodziców). Treść § 43 pkt 1 - 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. nie daje podstaw do interpretowania go w kierunku konieczności zainicjowania postępowania o ubezwłasnowolnienie osoby niepełnosprawnej z tego tylko powodu, że nie umie się ona podpisać lub kontakt z nią jest ograniczony. Pomijając merytoryczną zasadność utożsamiania nieumiejętności pisania osoby niepełnosprawnej czy też barier w swobodnym porozumiewaniu się z nią z niemożnością pokierowania przez niepełnosprawnego swym postępowaniem, przepis ten z przyczyn formalnych nie może stanowić podstawy do jakiegokolwiek działania pracowników socjalnych w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie, gdyż ma on zastosowanie - jak wynika z jego treści - wyłącznie do postępowania o ustanowienie opiekuna lub kuratora (i to wyłącznie wówczas, gdy wynika to z akt sprawy). Co więcej:

- tryb postępowania o ubezwłasnowolnienie, w tym eliminowanie możliwości jego nieuzasadnionego wszczęcia z uwagi na ochronę praw niepełnosprawnych - dokładnie określają przepisy Kpc (art. 544 - 560, w tym zwłaszcza art. 552 i 544);

- z wyżej wymienionej przyczyny pracownicy socjalni nie należą do wąskiego kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie (są nimi natomiast: osoby enumeratywnie wymienione w art. 454 Kpc, prokurator w zw. z art. 7 Kpc oraz RPO).

Właściwą drogą postępowania służb pomocowych dla zainicjowania samego postępowania o ubezwłasnowolnienie może być zatem jedynie działanie za pośrednictwem prokuratora. Natomiast postępowanie o ustanowienie opiekuna lub kuratora dla ubezwłasnowolnionego inicjowane jest z urzędu w związku z obowiązkiem przesłania orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu wydanego przez sąd okręgowy do sądu opiekuńczego (tj. wydziału rodzinnego i nieletnich sądu rejonowego). Przepis rozporządzenia z 1983 r. nie wprowadza zatem do postępowania wykonawczego żadnej

nowej jakości, a jego opaczne, nadgorliwe stosowanie nie znajduje uzasadnienia w prawie. Jest on także sprzeczny i to rażąco, z kierunkowymi zasadami określonymi w rekomendacji Nr R(99)4 Komitetu Ministrów z 23 lutego 1999 r. o zasadach ochrony prawnej dorosłych niezdolnych prawnie (ubezwłasnowolnionych) - m.in. z zasadą konieczności i subsydiarności oraz proporcjonalności.

Sprawowanie faktycznej opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi przez ich rodziców jest zwykle alternatywą oddania dziecka do domu pomocy społecznej lub innego zakładu. Zazwyczaj wiąże się z wysiłkami w kierunku stworzenia mu możliwie normalnych, satysfakcjonujących warunków życia w pełni człowieczeństwa i godnego traktowania we wszelkich kontaktach, na ile i dopóki rodzice są w stanie to zapewnić. Nie ulega wątpliwości, iż rodzice opiekujący się dorosłymi, niepełnosprawnymi dziećmi powinni być objęci szczególną ochroną instytucji państwa i organizacji samopomocowych - w tym znaczeniu zgadzam się z jedną z tez odpowiedzi udzielonej przez Prezesa ZUS.

Wspieranie niepełnosprawnych w funkcjonowaniu i decyzjach, dostosowywanie środków prawnych do ich rzeczywistych możliwości i potrzeb, a przed wszystkim ograniczanie interwencji prawnych do niezbędnego minimum ma oparcie w standardach ochrony praw osób niepełnosprawnych. Problematyce tej poświęciłem cykl wystąpień, m.in. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości dotyczące funkcjonowania w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia (RPO - 418864 - XI/02 z 17.09.2002 r.) wskazujące, że uchybienia, nader liczne w tych sprawach, prowadzą do wyjątkowo rażących naruszeń prawa do sądu i prawa do obrony osób poddawanych procedurze ubezwłasnowolnienia. W ramach programu realizowanego w niektórych państwach europejskich, w tym w Polsce opracowana została publikacja na temat dostępu niepełnosprawnych do praw i wymiaru sprawiedliwości oraz przeciwdziałania wykluczaniu społecznemu (w załączeniu).

Stosowanie 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 w interpretacji przyjętej przez organy ZUS stanowi naruszenie podstawowych praw osób niepełnosprawnych, a także niedopuszczalną ingerencję w sprawy rodzin, które dobrze wywiązują się ze swoich funkcji.

Niezależnie od powyższego pragnę wskazać, że istnieją także poważne wątpliwości, czy przepisy wymienionego rozporządzenia w ogóle mogą być stosowane do wypłat rent socjalnych. Artykuł 15 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135 poz., 1268) odsyła do odpowiedniego stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.). Wśród tych przepisów ustawodawca wymienił art. 137, który zawiera upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wypłaty świadczeń przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia socjalnego. Z uwagi na przedmiot niniejszego wystąpienia istotne

jest wskazanie, że taki kształt regulacji oznacza brak aprobaty ustawodawcy dla stosowania do wypłat rent socjalnych przepisów wykonawczych wydanych przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (do takich przepisów należy m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń). Wśród przepisów enumeratywnie wymienionych w art. 15 ustawy o rencie socjalnej brak jest bowiem art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który możliwość taką - w braku sprzeczności z przepisami ustawy i do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w jej przepisach - dopuszcza.

W tym stanie rzeczy, wobec braku właściwej reakcji na moje wcześniejsze działania w sprawie, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o podjęcie działań w celu przywrócenia porządku prawnego poprzez zastąpienie anachronicznych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń aktem wykonawczym respektującym prawa osób niepełnosprawnych. Na podstawie art. 16 ust. 1 wwym. ustawy proszę także Pana Ministra o spowodowanie pilnego poinformowania pracowników ZUS o obowiązującym stanie prawnym w sprawach będących przedmiotem wystąpienia. Będę także zobowiązany za stanowisko w sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/