

121/10/A/2007

WYROK

z dnia 6 listopada 2007 r.

Sygn. akt U 8/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 listopada 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 43 pkt 2 i 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.) w zakresie, w jakim przepisy te mogą być stosowane do: 1) osób innych niż małoletni, którzy nie mają przedstawiciela ustawowego oraz 2) opiekunów faktycznych tych osób, z art. 30, art. 31 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Paragraf 43 ust. 2 i 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, z 1988 r. Nr 10, poz. 73 oraz z 1990 r. Nr 68, poz. 402) w zakresie, w jakim przepisy te odnoszą się do wypłat renty socjalnej z powodu niepełnosprawności umysłowej osobom pełnoletnim, które nie mają przedstawiciela ustawowego, oraz w zakresie, w jakim odnoszą się do opiekunów faktycznych tych osób i do organów administracji państwowej stopnia podstawowego, zobowiązanych przez organ rentowy do wystąpienia do sądu o ustanowienie opiekuna lub kuratora dla osoby uprawnionej do renty, są niezgodne z art. 30 i art. 31 w związku z art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 27 października 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 43 pkt 2 i 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.; dalej: rozporządzenie RM) z art. 30, art. 31 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 listopada 2007 r. w Dz. U. Nr 211, poz. 1548.

Zdaniem RPO wskazane przepisy rozporządzenia RM, w zakresie, w jakim od faktycznych opiekunów, z reguły rodziców, osób niepełnosprawnych intelektualnie, wymagają podjęcia działań o ich ubezwłasnowolnienie, są niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony godności człowieka (art. 30) jego wolności (art. 31) i równości (art. 32). Wniosek RPO został spowodowany licznymi skargami rodziców sprawujących opiekę faktyczną nad niepełnosprawnymi, pełnoletnimi dziećmi uprawnionymi do renty socjalnej. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.; dalej: ustawa o rencie socjalnej) rentę socjalną wypłacały ośrodki pomocy społecznej, które nie wymagały od rodziców (opiekunów faktycznych) przeprowadzania procedury ubezwłasnowolnienia. Po wejściu w życie ustawy wypłatę rent socjalnych przejął ZUS, który w oparciu o przepisy rozporządzenia RM żąda od faktycznych opiekunów sądowego ustanowienia opieki lub kurateli, prowadzącego do ubezwłasnowolnienia pełnoletnich osób niesprawnych intelektualnie, mimo że zdaniem RPO nie zachodzi taka konieczność ze względu na interesy osoby ubezwłasnowolnianej. Zdaniem RPO godzi to w konstytucyjnie chronione prawa jednostki, gwarantowaną w art. 30 ochronę godności ludzkiej, ogranicza jej wolność (art. 31 Konstytucji) i jest sprzeczne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, gdyż prawo do odbierania świadczeń z ZUS zostało ujęte odmiennie od regulacji praw do odbioru innych świadczeń przez osoby uprawnione do takich świadczeń.

2. Pismem z 30 grudnia 2005 r. stanowisko w sprawie, w imieniu Rady Ministrów, zajął Prezes Rady Ministrów. Wniósł on o uznanie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, ustawa o rencie socjalnej nie reguluje zasad wypłaty renty socjalnej, odsyłając w tym zakresie do przepisów ustawy o emeryturach i i rentach z FUS. Zgodnie z ustawą emerytalną, w wypadku gdy świadczenie emerytalno-rentowe przysługuje osobie pełnoletniej, wypłata może być skierowana do rąk innej osoby tylko wtedy, gdy jest to osoba sprawująca opiekę prawną nad tą osobą. Objęte wnioskiem RPO przepisy rozporządzenia dopuszczają wypłatę renty opiekunom faktycznym tylko do czasu ustanowienia opiekuna prawnego lub kuratora. Odstąpienie od praktyki, z okresu przed uchwaleniem ustawy o rencie socjalnej, gdy ośrodki pomocy społecznej wypłacały renty opiekunom faktycznym, Prezes Rady Ministrów uzasadnia tym, iż ośrodki pomocy społecznej miały pełną orientację co do sytuacji życiowej uprawnionych do rent.

ZUS nie ma takich możliwości i przy ustaleniach stanu faktycznego musi opierać się wyłącznie na przedłożonych dokumentach. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów przepisy zobowiązujące organy rentowe do wypłaty świadczeń ustanowionemu przez sąd opiekunowi prawnemu w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie mają na celu ochronę interesów osób uprawnionych, które z powodu upośledzenia umysłowego nie są w stanie zarządzać świadczeniami samodzielnie.

3. Pismem z 10 lutego 2006 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi we wniosku normami Konstytucji.

Zauważa, że wniosek został złożony w interesie rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi już pełnoletnimi, które ze względu na niepełnosprawność umysłową jej wymagają. Wnioskodawcy chodzi więc o zwolnienie opiekunów faktycznych od poddania się określonego trybowi postępowania, który zresztą określają inne przepisy niż zaskarżony. Wypłata renty socjalnej faktycznemu opiekunowi osób pełnoletnich, dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną, w razie gdy zachodzi podejrzenie występowania przesłanek ubezwłasnowolnienia, byłoby z nimi sprzeczne.

Prokurator Generalny przyznaje, że zaskarżone przepisy mogą nie dopuszczać, w sposób trwały, możliwości wypłaty renty opiekunom faktycznym. Zdaniem Prokuratora Generalnego ustanowienie przez sąd opiekuna prawnego dla pełnoletnich osób uprawnionych do renty socjalnej, przyznawanej z powodu niepełnosprawności umysłowej, jest w interesie tych osób, a sposób sprawowania tej opieki winien podlegać kontroli sądu. Zdaniem Prokuratora Generalnego domaganie się przez ZUS, od osoby pełniącej faktyczną opiekę nad rencistą, postanowienia sądowego o wyznaczenie opiekuna prawnego lub kuratora i upoważnienie ZUS do występowania z wnioskiem do organu administracji państwowej stopnia podstawowego o wystąpienie do sądu w tej sprawie nie narusza praw konstytucyjnych osób uprawnionych do renty socjalnej, gdyż sąd może uznać, iż brak jest podstaw do ubezwłasnowolnienia.

II

Na rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym 6 listopada 2007 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego. Przedstawiciel Rzecznika, w ramach zgłaszania wniosków formalnych, dokonał rozszerzenia wniosku o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Doprecyzował również zakres przedmiotowy wniosku, stwierdzając, że zarzut niezgodności § 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. dotyczy zakresu, w jakim przepisy te odnoszą się do wypłat renty socjalnej osobom pełnoletnim z niesprawnością umysłową, które nie mają przedstawiciela ustawowego, oraz do opiekunów faktycznych tych osób.

Ze względu na brak sprzeciwu pozostałych uczestników postępowania Trybunał nie odroczył rozprawy w celu przedstawienia uzupełnionych stanowisk.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że kwestionowane rozporządzenie, wydane w 1983 r., zostało utrzymane w mocy przez przepis przejściowy ustawy o emeryturach i rentach z FUS, uchwalonej kilkanaście lat później, i powinno być dawno zastąpione przez nowe, wydane na mocy obecnie obowiązujących przepisów, nie zaś utrzymywane w mocy bezterminowo, jak to się dzieje obecnie. Minister ds. zabezpieczenia społecznego jest odpowiedzialny za podjęcie właściwych działań legislacyjnych związanych z dostosowaniem przepisów wykonawczych do obecnie obowiązującego ustawodawstwa. Nadto przedstawiciel RPO stwierdził, powołując się na utrwalone orzecznictwo Trybunału, że rozporządzenie zostało wydane w oparciu o upoważnienie mające charakter blankietowy i jako takie nie spełnia wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawicielka Rady Ministrów podtrzymała wyjaśnienia przedstawione na piśmie, i odnosząc się do poszerzonego zakresu zaskarżenia, stwierdziła, że zaskarżony przepis ma co prawda zakres szerszy, niż przewidziała to delegacja ustawowa, ale jest to z korzyścią dla osób, którym ZUS wypłaca świadczenia. Ograniczenie, które zakwestionował RPO, dotyczy wszystkich osób wskazanych jako „uprawnione” i zezwala na wypłatę świadczenia przez 12 miesięcy opiekunowi bez wskazywania przez niego podstawy prawnej do pobierania przez niego świadczenia w imieniu osoby uprawnionej. Wskazała również na praktykę ZUS, z której wynika, że zarzut może dotyczyć jedynie wypłat renty socjalnej, choć często wypłata świadczeń osobie innej niż upoważniona dotyczy również świadczeń rodzinnych. Uznała, że zaskarżone przepisy nie naruszają również art. 92 ust. 1.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego podtrzymała stanowisko o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, również w zakresie kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazała, że praktyka ZUS wynika z chęci ochrony uprawnionych świadczeniobiorców.

Przedstawicielki Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, w odpowiedzi na pytania Trybunału, potwierdziły że brak jest przepisów ustawowych, które upoważniałyby ZUS do żądania ubezwłasnowolnienia uprawnionych w celu uzyskania przez ich opiekunów prawa do odbierania w ich imieniu świadczeń. Przedstawiciel Rzecznika pytany o ilość wpływających do niego skarg na zakwestionowane przepisy określił ich wpływ na około 100 rocznie.

Po uzyskaniu wyczerpujących wyjaśnień Trybunał Konstytucyjny zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problemem konstytucyjnym w rozpatrywanej sprawie jest podniesiony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zarzut, że § 43 ust. 2 i 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.; dalej: rozporządzenie RM) w zakresie, w jakim odnoszą się do sytuacji osób pełnoletnich uprawnionych do renty socjalnej ze względu na ich niepełnosprawność umysłową (pozostających pod faktyczną opieką ich najbliższych), wprowadzając bezwzględny wymóg ustanowienia przez sąd dla tych osób opiekuna lub kuratora i zobowiązując organ rentowy, wypłacający należne świadczenie, do żądania od osoby, pełniącej faktyczną opiekę nad rencistą, wystąpienia w ciągu 12 miesięcy o ubezwłasnowolnienie osoby uprawnionej do świadczenia oraz do przedstawienia, postanowienia sądu o ustanowieniu opiekuna prawnego lub kuratora, a w razie niespełnienia tego warunku, zobowiązując organ rentowy do zwrócenia się do właściwego organu administracji państwowej stopnia podstawowego o wystąpienie przez ten organ do sądu o ustanowienie dla osoby uprawnionej do renty opiekuna lub kuratora, są niezgodne z art. 30, art. 31 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem RPO przepis ten narusza godność osób uprawnionych do świadczeń i ich opiekunów faktycznych oraz ich wolność, poddając ich niedopuszczalnej dyskryminacji.

Kwestionowane przez RPO przepisy rozporządzenia RM mają następujące brzmienie:

„§ 43. 1. Jeżeli dla osoby uprawnionej do emerytury lub renty ustanowiono opiekuna lub kuratora, emeryturę lub rentę wypłaca się do rąk tego opiekuna lub kuratora.

2. Jeżeli z akt sprawy wynika konieczność ustanowienia dla osoby uprawnionej do emerytury lub renty opiekuna lub kuratora, do czasu jego ustanowienia świadczenia wypłaca się osobie pełniącej faktyczną opiekę nad rencistą, wskazanej przez właściwy organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

3. Podstawę do wypłaty świadczenia na ręce opiekuna może stanowić oświadczenie osoby sprawującej faktyczną opiekę nad rencistą, potwierdzonej przez właściwy organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

4. Organ rentowy wypłacający świadczenie zobowiązuje osobę pełniącą faktyczną opiekę nad rencistą do przedstawienia najpóźniej w ciągu 12 miesięcy postanowienia sądu o ustanowieniu opiekuna lub kuratora; w razie nieprzedstawienia postanowienia sądu w wyznaczonym terminie, organ rentowy zwraca się do właściwego organu administracji państwowej stopnia podstawowego w sprawie wystąpienia o ustanowienie opiekuna lub kuratora”.

2. Konsekwencjami instytucji ubezwłasnowolnienia dla określonych Konstytucją praw jednostki do ochrony jej godności (art. 30) i wolności (art. 31) zajmował się Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, wydając wyrok z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24). Trybunał wywiódł wówczas, iż art. 30 Konstytucji, który brzmi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz

publicznych”, może stanowić samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności. Trybunał stwierdził, że: „celowe jest odróżnienie dwóch aspektów godności człowieka – godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej oraz godności rozumianej jako «prawo osobistości», obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Godność w tym pierwszym znaczeniu człowiek zachowuje w każdych warunkach, natomiast godność rozumiana jako «prawo osobistości» może być w praktyce przedmiotem naruszenia (...) przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne”. Rozważając konsekwencje, jakie rodzi instytucja ubezwłasnowolnienia dla określonego w art. 31 Konstytucji prawa do wolności, Trybunał wywiódł, że: „Istota tego prawa polega na swobodzie podejmowania aktów woli i wyboru (...) Swoboda ta odnosi się – z jednej strony do sfery zewnętrznej aktywności (każdy może decydować o sposobie swego oddziaływania na świat zewnętrzny), a z drugiej – do sfery bezpieczeństwa i integralności osobistej (co wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki)”. Zdaniem Trybunału instytucja ubezwłasnowolnienia rodzi dla godności i wolności człowieka wielorakie konsekwencje. „Pomijając już ważne skutki społeczne i psychologiczne, często sięgające aż do wykluczenia spoza grona «normalnych ludzi» i napiętnowania etykietką «wariata», doniosłe są już same skutki prawne tej instytucji. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że w polskim prawie konstrukcja ubezwłasnowolnienia pociąga za sobą w sposób konieczny automatycznie ograniczenie (...) lub wyłączenie (...) zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej”.

Trybunał powołał się na swą wcześniejszą wypowiedź, że „Aspekt pozytywny «wolności jednostki» polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny «wolności jednostki» polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki” (por. powołany wyrok o sygn. K 28/05).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie określa granice chronionej konstytucyjnie zasady wolności. W szczególności ograniczenia jej muszą być ustanowione w ustawie i tylko dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te, w żadnym razie, nie mogą naruszać istoty wolności i praw człowieka.

W powołanym wyroku TK w sprawie o sygn. K 28/05 Trybunał zwrócił uwagę, że pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych i że istnieje potrzeba dokonania rekonstrukcji konstytucyjnego znaczenia instytucji ubezwłasnowolnienia. Ma ona charakter cząstkowy i w dużej mierze nawiązuje do istniejących już w momencie uchwalania Konstytucji, dobrze ugruntowanych rozwiązań cywilnoprawnych.

Przesłanką ustanowienia opiekuna dla osoby pełnoletniej jest według prawa polskiego jej ubezwłasnowolnienie; sama choroba psychiczna – choćby nawet była bardzo poważna – nie uzasadnia powołania dla tej osoby opiekuna (por. *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, pod red. J. S. Piątkowskiego, cz. I, s. 1185). Najważniejsze skutki ubezwłasnowolnienia polegają na utracie (ubezwłasnowolnienie całkowite – art. 12 k.c.) lub ograniczeniu (ubezwłasnowolnienie częściowe – art. 16 k.c.) zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej. W konsekwencji ubezwłasnowolnienie pociąga za sobą ograniczenie praw publicznych i utratę lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych.

Podstawowym skutkiem orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego jest przewidziana w art. 12 k.c. całkowita utrata zdolności do czynności prawnych. Oznacza to, że czynności prawnych w imieniu osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie może dokonywać jej przedstawiciel ustawowy (w przypadku osoby małoletniej) lub jej opiekun (w przypadku osoby pełnoletniej), ponieważ czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest *ex lege* nieważna (art. 14 § 1 k.c.). W tym wypadku wyjątkiem są umowy należące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życiowych, które stają się ważne z chwilą ich wykonania, chyba że pociąga to za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych (art. 14 § 2 k.c.).

Skutki ubezwłasnowolnienia częściowego nie są tak daleko idące jak w razie ubezwłasnowolnienia całkowitego, jednakże również ograniczają prawa osoby ubezwłasnowolnionej. Zgodnie z art. 15 k.c. osoba ubezwłasnowolniona częściowo ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to m.in., że osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych w wyrażnie przewidzianych w prawie wypadkach nie może dokonywać określonych czynności prawnych. Jednocześnie w wypadku niektórych czynności prawnych (zobowiązujących oraz rozporządzających) ważność takiej czynności zależy od zgody jej przedstawiciela ustawowego, przy czym zgoda ta musi zostać udzielona najpóźniej w chwili dokonania czynności prawnej. Zgoda na zawarcie umowy może zostać udzielona przez przedstawiciela ustawowego także po dokonaniu tej czynności prawnej i w takim wypadku przybiera ona postać potwierdzenia (art. 18 § 1 k.c.). Osoba ubezwłasnowolniona częściowo może dokonywać niektórych czynności prawnych bez zgody swojego przedstawiciela ustawowego. Takimi czynnościami są umowy powszechnie zawierane w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, rozporządzanie swoim zarobkiem oraz przedmiotami majątkowymi, które przedstawiciel ustawowy przekazał do swobodnego użytku. Także w sytuacjach określonych w kodeksie pracy osoba ta może zwiierać umowę o pracę (por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 255).

3. Ubezwłasnowolnienie jest w polskim prawie instytucją cywilnoprawną uregulowaną w kodeksie cywilnym, orzekaną zgodnie z procedurą określoną w kodeksie postępowania cywilnego. Ustanowienie opiekuna prawnego (art. 13 k.c.) lub kuratora (art. 16 k.c.) kodeks cywilny wiąże z ubezwłasnowolnieniem całkowitym (art. 13 k.c.) lub częściowym (art. 16 k.c.).

Z wnioskiem o wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie, zgodnie z art. 545 § 1 k.p.c., mogą występować: małżonek osoby ubezwłasnowolnianej, jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo lub jej przedstawiciel ustawowy. Na podstawie art. 7 k.p.c. uprawnienie to przysługuje też prokuratorowi. Rozstrzygnięcie w sprawie ubezwłasnowolnienia następuje w oparciu o opinie biegłych lekarzy psychiatrów (art. 553 k.p.c.) wydawaną na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535, ze zm.).

Ustawa ta „uznając, że zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka, a ochrona praw osób z zaburzeniami psychicznymi należy do obowiązków państwa”, stanowi że „Ochronę zdrowia psychicznego zapewniają organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego powołane” (art. 1 ust. 1). Polega ona w szczególności na „zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym” (art. 2 pkt 2), a także na „kształtowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałaniu ich dyskryminacji” (art. 2 pkt 3). Ustawa nie zakłada, że osoba chora psychicznie powinna być w każdym wypadku ubezwłasnowolniana. Zgodnie z art. 16 ustawy, tylko w razie stwierdzenia, że dobro osoby

chorej psychicznie lub upośledzonej umysłowo wymaga jej ubezwłasnowolnienia, kierownik zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej zawiadamia o tym prokuratora, który w trybie art. 7 k.p.c. nadaje bieg sprawie.

Także ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.), stanowiąc w art. 5, że „Ustalenia całkowitej niezdolności do pracy dokonuje lekarz orzecznik Zakładu, zwany dalej «lekarzem orzecznikiem», na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, nie zakłada automatycznie, że z orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy wiąże się wystąpienie do sądu z wnioskiem o ubezwłasnowolnienie. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.), regulując zasady i tryb wypłacania renty rodzinnej, stanowi w art. 131 ust. 2 wprost, że część renty rodzinnej przysługującej osobie pełnoletniej, nad którą nie została ustanowiona opieka prawna, „wypłaca się – na wniosek tej osoby – innej osobie pełnoletniej uprawnionej do części tej renty rodzinnej albo osobie, która sprawowała opiekę nad wnioskodawcą przed osiągnięciem pełnoletności”, uprzedzając te osoby o odpowiedzialności prawnej za nienależne pobranie świadczeń (art. 138 ust. 1 i 2 ustawy). Zmuszanie wszystkich rodziców (faktycznych opiekunów) do ubezwłasnowolniania swych niepełnosprawnych, pełnoletnich dzieci nie znajduje podstawy w powołanych wyżej przepisach ustaw.

4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, że przymus powszechnego ubezwłasnowolniania osób uprawnionych do renty z powodu ich niepełnosprawności umysłowej chroni ich interesy. Potrzeba ubezwłasnowolniania tych osób nie podlega badaniu w procedurze rentowej, a konieczność i celowość ubezwłasnowolniania nie jest elementem decyzji w sprawie renty socjalnej dla osób o ograniczonej sprawności umysłowej.

W powołanym wyroku o sygn. K 28/05 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że osoby ubezwłasnowolnione powinny być zasadniczo traktowane jako osoby niepełnosprawne, którym należy się pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji). Opieka nad osobami, którym zaburzenia psychiczne nie pozwalają kierować swoim postępowaniem, zarówno ze strony innych osób, jak i władz publicznych jest szczególnym aspektem wspomnianego w preambule do Konstytucji obowiązku solidarności międzyludzkiej, jak również poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza w konkretnych wypadkach konieczności ubezwłasnowolnienia częściowego lub nawet pełnego osób dotkniętych chorobą psychiczną, niedorozwojem umysłowym albo innym rodzajem zaburzeń psychicznych (art. 16 § 1 k.c.), ale nie powinno to następować automatycznie, z naruszeniem zasady proporcjonalności i indywidualizacji decyzji do konkretnych wypadków i w granicach określonych przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W okresie przed wejściem w życie ustawy z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej istniała praktyka wypłaty renty opiekunom faktycznym bez konieczności przeprowadzania ubezwłasnowolnienia osoby uprawnionej. Miało to miejsce zapewne w oparciu o przepis § 43 ust. 3 analizowanego przez Trybunał rozporządzenia, niekwestionowanego w tej części przez wnioskodawcę w rozpatrywanej obecnie sprawie. Uczestnicy postępowania przyznają, że procedura wypłat świadczeń rentowych dla tej grupy uprawnionych nie przewiduje dziś innej możliwości trwałego zagwarantowania wypłat niż ustanowienie opiekuna prawnego lub kuratora poprzez zastosowanie do nich przepisów § 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia RM. Uczestnicy postępowania stwierdzają, że pogorszenie sytuacji osób uprawnionych nastąpiło z tej przyczyny, że organy wypłacające rentę nie znają dziś sytuacji wszystkich osób ją otrzymujących, w konsekwencji czego wymóg ubezwłasnowolnienia został ustanowiony

przez ZUS jako reguła wobec wszystkich pełnoletnich uprawnionych do renty socjalnej z powodu niesprawności umysłowej.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika wyrażone w jego pismach, że „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”.

Podziela też jego pogląd, że „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 k.r.o. na wniosek osoby ułomnej, który 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”. Przepis ten pozwala, w określonej w nim sytuacji, na potwierdzenie prawa do pobierania świadczeń przez emeryta lub rencistę własnoręcznym podpisem upoważnionej osoby sprawującej faktyczną opieką nad emerytem lub rencistą.

Trybunał przypomina, że ubezwłasnowolnienie może być orzeczone jedynie dla dobra osoby ubezwłasnowolnionej, w sytuacji gdy ma ona wyłączoną możliwość kierowania swym postępowaniem, i – nie może być nadużywane. Choć bowiem instytucja ubezwłasnowolnienia została pomyślana przez ustawodawcę jako forma ochrony prawnej osób niepełnosprawnych intelektualnie, to jednak pełen krzywdzących stereotypów sposób traktowania osób niepełnosprawnych może prowadzić do nadużywania tego narzędzia prawnego z naruszeniem podstawowych standardów ochrony praw osób niepełnosprawnych wynikających także z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego m.in. Deklaracji praw osób niepełnosprawnych ogłoszonej przez NZ 1975 r., Konwencji praw dziecka z 1989 r., Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych z 1993 r., Deklaracji madryckiej z marca 2002 r.

W wypadku ubezwłasnowolnienia całkowicie lub częściowo, prawnym powodem zainicjowania postępowania o ustanowienie opieki lub kurateli może być 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”. Organy ZUS zobowiązane są do reakcji w sytuacji, gdy istniejący status uprawnionego uniemożliwia mu podejmowanie prawnie skutecznych czynności; brak przedstawiciela ustawowego mogą i powinny zgłaszać w oparciu o art. 572 k.p.c. oraz art. 145 § 2 k.r.o. bezpośrednio sądowi opiekuńczemu.

Poddane kontroli konstytucyjności przepisy § 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia RM nie stanowią dla organów ZUS samodzielnej podstawy do inicjowania działań na rzecz zmiany statusu osoby uprawnionej.

5. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. Orzekając w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, jest związany granicami wniosku, z uwzględnieniem pełnego kontekstu konstytucyjnego, norm funkcjonalnie powiązanych ze wskazanymi jako wzorce przepisami Konstytucji, zawierającymi normy będące podstawą kontroli z uwzględnieniem, czy nie nastąpiło naruszenie takich zasad jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy

zasada legalizmu (por. wyroki z: 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21 i 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80).

W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych. Nie jest dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej aktami podustawowymi.

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji określa wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego. I ta kwestia była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniach wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał wskazywał (por. m.in. wyrok z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37 i powołane tam orzeczenia), że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji „rozporządzenia są wydawane (...) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, określając organ właściwy do wydania rozporządzenia i przedmiotowym – określając zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz treściowym – określając wytyczne dotyczące treści aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis nieznajdujący oparcia w upoważnieniu ustawowym musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji sprowadza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164 i powołane tam orzeczenia).

Jakkolwiek Konstytucja z 1997 r. nie przewiduje uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia pozbawionych wytycznych ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1, to uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy po wejściu w życie Konstytucji – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy.

W powołanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w obecnym stanie prawnym konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu.

Zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa Trybunału dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan w momencie orzekania (por. wyrok TK z 26 października

1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy pod rządami Konstytucji o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także o niezgodności z nim przepisu rozporządzenia wydanego na jego podstawie (por. wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. W sytuacji gdy rozporządzenie wydane zostaje na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie posiada ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Już w okresie obowiązywania uprzedniej regulacji konstytucyjnej stan ten prowadził do braku dostatecznej więzi aktu wykonawczego z ustawą. Brak ten występuje z jeszcze większą wyrazistością na tle obowiązywania art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Badane przez Trybunał rozporządzenie RM z 7 lutego 1983 r. zostało wydane jako akt wykonawczy na podstawie art. 89 ust. 3, art. 94 i art. 105 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267). Podlegający kontroli Trybunału przepis § 43 rozporządzenia RM został wydany na podstawie art. 105 ustawy, upoważniającego Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad wypłat świadczeń emerytalno-rentowych. Upoważnienie to brzmiało: „Art. 105. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe zasady wypłaty świadczeń”. Miało ono charakter blankietowy i nie zawierało żadnych wytycznych dotyczących treści, poddanego kontroli konstytucyjności § 43 rozporządzenia RM z 7 lutego 1983 r. Ogólną zasadę wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych stanowił art. 100 ust. 1 i 2 powołanej ustawy w brzmieniu: „Art. 100. 1. Świadczenia wypłaca się za miesiące kalendarzowe w dniu ustalonym w decyzji organu rentowego jako termin płatności świadczeń. 2. Świadczenia wypłaca się do rąk osoby uprawnionej, za pośrednictwem poczty lub innych osób prawnych upoważnionych do prowadzenia działalności w zakresie doręczania świadczeń albo, na wniosek tej osoby, na jej rachunek w banku”. Ani ten przepis, ani pozostałe przepisy ustawy, zawarte w jej rozdziale 3, nie zawierały wytycznych w zakresie objętym kontrolą Trybunału w rozpatrywanej sprawie.

Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 35, poz. 192) przeniosła jedynie w art. 55 uprawnienie do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wypłaty świadczeń na Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który następnie dokonał obszernej nowelizacji rozpatrywanego rozporządzenia z 7 lutego 1983 r.

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uchyliła ustawę z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, utrzymując w mocy, na podstawie art. 194, akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy tracącej swą moc, o ile „nie są sprzeczne z nową ustawą emerytalną”. Ustawa ta reguluje zasady wypłaty świadczeń w art. 129 do art. 137, zachowując blankietowe upoważnienie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wypłaty świadczeń (art. 137 ustawy).

Uchwalona 27 czerwca 2003 r. ustawa o rencie socjalnej odsyła w art. 15 kwestię wypłat rent socjalnych do przepisów obowiązującej ustawy emerytalnej, które dla potrzeb wypłaty rent socjalnych stosuje się odpowiednio. Zgodnie z art. 4 ustawy:

„1. Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało:

- 1) przed ukończeniem 18. roku życia;

- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia;
- 3) w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.

2. Osobie, która spełnia warunki określone w ust. 1, przysługuje:

- 1) renta socjalna stała – jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest trwała;
- 2) renta socjalna okresowa – jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest okresowa”.

W zawartym w ustawie o rencie socjalnej wyliczeniu artykułów ustawy emerytalnej z 17 grudnia 1998 r. znajdujących zastosowanie do rent socjalnych pominięty został art. 194 stanowiący podstawę utrzymania w mocy rozporządzenie RM z 7 lutego 1983 r. – przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie.

Już po wejściu w życie ustawy o rencie socjalnej ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264) znowelizowane zostały przepisy ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach dotyczące wypłat świadczeń emerytalnych. Do art. 130 obowiązującej ustawy emerytalnej dodano nowe ustępy 2a i 2b dotyczące wypłaty świadczeń opiekunom prawnym osób uprawnionych do świadczeń. W wyniku tej nowelizacji art. 130 ustawy emerytalnej uzyskał brzmienie:

„Art. 130. 1. Świadczenia wypłaca się za miesiące kalendarzowe w dniu ustalonym w decyzji organu rentowego jako termin płatności świadczeń, z uwzględnieniem ust. 4 i 5, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. [Ust. 4 i 5 dotyczą świadczeń przekazywanych za granicę]

2. Świadczenia wypłaca się osobom uprawnionym, za pośrednictwem osób prawnych prowadzących działalność w zakresie doręczania świadczeń, albo na wniosek tej osoby na jej rachunek w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, z uwzględnieniem ust. 3. [Ust. 3 dotyczy osób przebywających w zakładzie karnym lub areszcie]

2a. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do osób sprawujących opiekę prawną nad osobami uprawnionymi do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy oraz osób sprawujących opiekę nad osobami, o których mowa w art. 131 ust. 1.

2b. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku, gdy osoba sprawująca opiekę prawną nad osobami uprawnionymi do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy oraz osoba sprawująca opiekę nad osobami, o których mowa w art. 131 ust. 1, odbywa karę pozbawienia wolności, karę aresztu wojskowego albo karę aresztu za wykroczenie lub jest tymczasowo aresztowana”.

W art. 131 ust. 1 i 2 uregulowano zasady wypłaty renty rodzinnej, do której uprawnionych jest więcej osób niż jedna. Części renty przysługujące osobie małoletniej oraz osobie pełnoletniej, nad którą ustanowiona została opieka prawna, wypłaca się osobom sprawującym opiekę nad tymi osobami, po uprzednim pouczeniu o skutkach nienależnie pobranego świadczenia (ust. 1).

Część renty rodzinnej, przysługującej osobie pełnoletniej, nad którą nie zostaje ustanowiona opieka prawna, wypłaca się – na wniosek tej osoby – innej osobie pełnoletniej uprawnionej do części tej renty rodzinnej albo osobie, która sprawowała opiekę nad wnioskodawcą przed osiągnięciem pełnoletności z pouczeniem o skutkach nienależnie pobranego świadczenia (ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy art. 130 ust. 2 i 2a oraz art. 131 ust. 1 i 2, pozostając w bezpośrednim związku z materią objętego wnioskiem RPO rozporządzenia RM, nie zawierają treści, która pozwoliłaby je traktować jako źródło wymaganych w art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych mogących być podstawą regulacji § 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim przepisy te odnoszą się do wypłat renty socjalnej z

powodu niepełnosprawności umysłowej osobom pełnoletnim, które nie mają przedstawiciela ustawowego, oraz w zakresie, w jakim odnoszą się do opiekunów faktycznych tych osób i do organów administracji państwowej stopnia podstawowego zobowiązanych przez organ rentowy do wystąpienia do sądu o ustanowienie dla osoby uprawnionej do renty opiekuna lub kuratora.

Sposób sformułowania przez Rzecznika zarzutów w uzasadnieniu wniosku w niniejszej sprawie i przytaczana tam argumentacja wskazują, że Rzecznik Praw Obywatelskich w rzeczywistości zakwestionował również sam fakt regulacji aktem podstawowym spraw mających zasadnicze znaczenie dla praw i wolności jednostki. Regulacja taka stanowi naruszenie nie tylko wskazanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych wyznaczonych przez art. 30, art. 31 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale także zasadę demokratycznego państwa prawnego wskazaną w art. 2 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że regulacja przepisami § 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia RM z 7 lutego 1983 r. zasad wypłaty przez ZUS osobom uprawnionym renty socjalnej nie uwzględnia minimalnych standardów poprawnej legislacji wywodzonych z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mimo kolejnych nowelizacji ustawy emerytalnej utrzymuje się, w zakresie zasad wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, zasadnicza niezgodność z nią regulacji dotyczących wypłat świadczeń dla osób otrzymujących rentę socjalną z powodu niesprawności umysłowej pozostających pod opieką faktyczną ich najbliższych, głównie rodziców. Kwestionowane przez RPO przepisy umożliwiające tylko czasową wypłatę renty opiekunom faktycznym, z ich zobowiązaniem do wszczęcia postępowania o ubezwłasnowolnienie ich podopiecznych, prawo zwrócenia się przez organ rentowy do właściwego organu administracji państwowej stopnia podstawowego o wystąpienie o ustanowienie opiekuna prawnego lub kuratora dla osoby uprawnionej do renty socjalnej oraz sankcja w postaci zawieszenia wypłaty renty socjalnej osobie uprawnionej w razie braku dowodu ustanowienia opieki przez sąd – nie znajdują podstawy ustawowej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, iż jest niedopuszczalne, aby od decyzji organów władzy wykonawczej uzależniać kształtowanie zasadniczych elementów sytuacji prawnej obywatela. „Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności” (por. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32).

Stwierdzając niezgodność zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów art. 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia RM z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał przypomina swe ustalenia zawarte w pkt 4 uzasadnienia wyroku. Regulacje § 43 ust. 2 i 4 kontrolowanego przez Trybunał rozporządzenia ingerują głęboko w sferę przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) i jego wolności (art. 31 ust. 1) ograniczając w sposób istotny zakres tych praw przysługujących osobom uprawnionym do renty socjalnej z powodu niepełnosprawności umysłowej oraz ich najbliższym będącym ich opiekunami faktycznymi, przez rozszerzenie wobec nich kompetencji organów rentowych wypłacających im świadczenia. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jak wynika z dokonywanych przez Trybunał ustaleń, rozpatrywane regulacje rozporządzenia nie mają należytej podstawy ustawowej i nie wykazano ich konieczności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zakres ich ingerencji w sferę praw i

wolności adresatów tych norm narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Są zatem niezgodne z art. 2, art. 30 i art. 31 Konstytucji.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił również niezgodność zaskarżonych przepisów rozporządzenia RM z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, przez naruszenie nakazu równego traktowania osób uprawnionych do renty socjalnej w zakresie ochrony ich godności i wolności oraz przez odmienne od innych uprawnionych ukształtowanie ich sytuacji prawnej w zakresie zasad wypłat renty socjalnej oraz innych wypłat środków i świadczeń kierowanych do osób niesprawnych umyślowo w oparciu o przepisy prawa pocztowego i bankowego. Trybunał nie podziela tych poglądów. Renta socjalna stanowi samodzielną kategorię i podstawową gwarancję bytu materialnego osoby uprawnionej do renty i zasady jej wypłaty nie muszą być identyczne w stosunku do wszystkich wypłat o różnym charakterze w obrocie gospodarczym – w tym w obrocie pocztowym i bankowym. Nie zachodzi więc niezgodność rozpatrywanych przepisów rozporządzenia z art. 32 Konstytucji.

8. Skutkiem ogłoszenia wyroku powinna być nowa regulacja materii objętych jego sentencją – w zgodności z Konstytucją i po uprzednim ustawowym określeniu zasad stanowiących wytyczne do wydania rozporządzenia spełniającego wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji. Do tego czasu podstawą prawną wypłat renty socjalnej, jeżeli osoba uprawniona do renty ma przeszkody z jej odbiorem, może być obowiązujący i niezaskarżony przez Rzecznika przepis § 43 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w brzmieniu „Podstawę do wypłaty świadczenia na ręce opiekuna może stanowić oświadczenie osoby sprawującej faktyczną opiekę nad rencistą, potwierdzone przez właściwy organ administracji państwowej stopnia podstawowego” w związku z przepisami art. 130 i art. 131 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.