

151/10/A/2006

WYROK

z dnia 15 listopada 2006 r.

Sygn. akt P 23/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 listopada 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku:

czy art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia on nabycie prawa do zasiłku stałego osobie zdolnej do pracy, niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym, pełnoletnim członkiem rodziny, wobec którego obciąża ją obowiązek alimentacyjny, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885 i Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 19, poz. 238, z 2001 r. Nr 72, poz. 748, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 973, Nr 111, poz. 1194, Nr 122, poz. 1349 i Nr 154, poz. 1792, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 44, poz. 389, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966 i Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 593) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do zasiłku stałego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 listopada 2006 r. w Dz. U. Nr 209, poz. 1550.

1. Postanowieniem z 13 czerwca 2005 r. (sygn. akt II SA/Gd 1031/02) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wystąpił z pytaniem prawnym, czy przepisy art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.; dalej: u.p.s.) są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do zasiłku stałego „osobie zdolnej do pracy, lecz nie pozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki (...) nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym, pełnoletnim członkiem rodziny, wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny”.

Pytanie powyższe zrodziło się na tle następującego stanu faktycznego. Kierownik ośrodka pomocy społecznej, powołując się na art. 27 ust. 1, 2, 3 i art. 43 ust. 1 oraz art. 46 ust. 5 u.p.s., odmówił przyznania zasiłku stałego. Zdaniem organów pomocy społecznej wnioskodawczyni nie spełniała przesłanek przyznania tego zasiłku, ponieważ opiekowała się swym niepełnosprawnym bratem, nie zaś dzieckiem, a tylko opieka nad nim uprawniałaby ją do uzyskania prawa do zasiłku. W skardze do NSA skarżąca podniosła, że została opiekunem prawnym jej całkowicie ubezwłasnowolnionego brata (urodzonego w 1976 r., cierpiącego na zespół Downa). Wskazała, że od 1997 r. oboje są sierotami, ona pełni wobec brata rolę matki, a odmowa przyznania zasiłku stałego spowodowała, że oboje znaleźli się w niedostatku.

Pytający sąd wskazał, że wykładnia art. 27 ust. 1, 2 i 3 u.p.s. w zakresie kręgu osób, nad którymi opieka uzasadnia nabycie prawa do zasiłku stałego ustalona została wyrokiem Sądu Najwyższego z 14 marca 2002 r. (sygn. akt III RN 141/01, OSNP nr 24/2002, poz. 584), uchylającym wyrok NSA wydany w niemal identycznym stanie faktycznym. NSA uznał był, że art. 27 ust. 3 u.p.s. jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż mimo identycznych cech wspólnych różnicuje krąg podmiotów w zakresie przysługujących uprawnień. Do kręgu tego należą włącznie rodzice naturalni, przysposabiający oraz opiekunowie w rodzinie zastępczej, ale już nie opiekunowie prawni, w tym sprawujący opiekę nad dziećmi wymagającymi szczególnej troski. NSA przyjął więc, że wnioskodawca nabył prawo do spornych świadczeń, gdyż jego brat był uprawniony do zasiłku pielęgnacyjnego, on sam zaś, w dniu wydania decyzji, pozostawał bez pracy ze względu na konieczność sprawowania nad nim opieki wymagającej stałej pielęgnacji i spełnił pozostałe warunki. Sąd Najwyższy zakwestionował werdykt NSA, uznając, że dokonał on faktycznego uzupełnienia przepisu, czym nadał mu brzmienie niepowiązane z wolą ustawodawcy.

Pytający sąd wskazał, że celem zasiłku stałego przyznawanego na podstawie zaskarżonego przepisu było materialne wsparcie osób, które nie zarobkują z konieczności opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (również po osiągnięciu przez nie pełnoletności), jeśli dochód rodziny jest niski, a osoba niepełnosprawna wymaga osobistej i bezpośredniej pielęgnacji polegającej na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. W odniesieniu do małoletnich krąg osób uprawnionych do zasiłku stałego objął rodziców oraz rodziny zastępcze – uzależniono więc prawo do zasiłku stałego od tego, czy ubiegającego się o zasiłek obciąża obowiązek opieki i wychowania dziecka (wynikający ze statusu rodziny zastępczej albo z obowiązku alimentacyjnego obciążającego rodziców, czy przysposabiających). W opinii sądu obowiązek sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą pełnoletnią wynika z obowiązku alimentacyjnego (obowiązku dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania) normowanego ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.; dalej: k.r.o.), obciążającego kolejno rodziców oraz wstępnych, zstępnych i rodzeństwo. To właśnie ten obowiązek stanowi istotną cechę wspólną wymienionych podmiotów w zakresie ich relacji z

pełnoletnim, niepełnosprawnym, wymagającym określonych form pomocy członkiem rodziny. Wobec tego pominięcie wśród osób uprawnionych do zasiłku stałego innych niż rodzice osób, obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym wobec pełnoletniego, niepełnosprawnego członka rodziny stanowi formę nieuzasadnionej i niekonstytucyjnej dyskryminacji. Sąd zwrócił uwagę, że wśród uprawnionych do zasiłku stałego znaleźli się członkowie rodziny zastępczej, po ustaniu jej funkcji (co następuje zwykle wskutek uzyskania przez podopiecznego pełnoletności). Trudno dostrzec istotną cechę uzasadniającą odmienne traktowanie byłych rodziców zastępczych osoby pełnoletniej i niepełnosprawnej i jej siostr (braci) albo dziadków, którzy nie stanowili rodziny zastępczej nie z braku chęci, lecz z powodu uzyskania przez niepełnosprawnego krewnego pełnoletności przed śmiercią jego naturalnych rodziców. Zdaniem pytającego sądu, skoro ustawodawca uznał, że należy udzielić ze środków publicznych pomocy rodzicom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej, niemogącym podjąć pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad pełnoletnim niepełnosprawnym dzieckiem, to żadnego racjonalnego uzasadnienia nie znajduje odmowa możliwości uzyskania zasiłku stałego przez krewnych w linii prostej i rodzeństwo osoby niepełnosprawnej.

2. Pismem z 27 czerwca 2006 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 27 ust. 1-3 u.p.s. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając powyższe, wskazał, że ustawodawca zróżnicował uprawnienia do zasiłku rodzinnego w zależności od statusu pełnoletniej, niepełnosprawnej osoby wymagającej pielęgnacji, to jest od tego, czy jest ona dzieckiem własnym (przysposobionym) albo przebywającym w rodzinie zastępczej, czy też jest prawnym podopiecznym innego członka rodziny. Intencją ustawodawcy było zapewnienie pomocy materialnej opiekunom prawnym dziecka a *ratio legis* wynika z ciężącego na nich prawnie i faktycznie ciężaru zaspokojenia jego potrzeb życiowych. Brakuje podstaw przyjęcia założenia, by intencją ustawodawcy było związanie uprawnienia ze szczególnym charakterem więzi emocjonalnej lub pokrewieństwa. Wydaje się bowiem, że ukształtowanie kręgu osób uprawnionych do zasiłku stałego winno wiązać się z prawnym obowiązkiem alimentacji wobec niepełnosprawnego dziecka. Należałoby więc, w wypadku niepełnosprawnych zarówno niepełnoletnich, jak i pełnoletnich operować jednolicie tym samym kryterium, uzasadniającym przyznanie zasiłku stałego. Nie istnieją argumenty uzasadniające zróżnicowanie sytuacji prawnej opiekunów. O ile norma i przesłanki otrzymywania zasiłku stałego wynikające z art. 27 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 3 u.p.s. nie naruszały Konstytucji, o tyle przy jednoczesnym zastosowaniu art. 27 ust. 2 dochodziło do nielegalnej dyskryminacji. Tym samym ustawowe uzależnienie możliwości przyznania zasiłku stałego osobie, pielęgnującej pełnoletniego niepełnosprawnego, nie powinno zależeć od relacji dziecko – rodzic, lecz od podstawowego prawnego obowiązku, wypełniającego tę relację, czyli alimentacji.

3. Pismem z 16 maja 2006 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 27 ust. 1, 2 i 3 u.p.s. zgodny jest z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając powyższe, wskazał, że zasiłek stały był formą pomocy społecznej udzielanej rodzicom i rodzicom zastępczym, którzy mimo zdolności do pracy, nie podejmowali zatrudnienia, ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. Prawo do tego zasiłku przysługiwało rodzicom (biologicznym i przysposabiającym) w związku ze sprawowaniem opieki i stałej pielęgnacji dziecka zarówno małoletniego, jak i pełnoletniego. Regulacja ta, w powiązaniu z art. 31b ust. 1 i 2 u.p.s., realizując normę art. 67 ust. 2 Konstytucji, stanowiła formę zabezpieczenia społecznego tych osób. Zapewniając rodzicom i rodzicom zastępczym finansową pomoc (a w przyszłości prawo do emerytury lub renty) miała ona chronić interes dziecka, wymagającego szczególnej opieki i

pielęgnacji, poprzez zapewnienie stabilnych warunków materialnych opieki nad nim ze strony rodziców, a także innych krewnych (albo osób niespokrewnionych w ramach rodziny zastępczej), bez obawy, że rezygnacja z pracy zawodowej, będzie się wiązać z utratą uprawnień przewidzianych systemem zabezpieczenia społecznego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego pytający sąd nie wskazał, czy wśród uprawnionych do zasiłku stałego powinny znaleźć się osoby faktycznie sprawujące opiekę nad pełnoletnią osobą niepełnosprawną, czy jej krewni potencjalnie czy też realnie zobowiązani do alimentacji. W jego opinii z określonej w zaskarżonym przepisie przesłanki nabycia prawa do zasiłku stałego (niepozostawania w zatrudnieniu, z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, również po osiągnięciu przez nie pełnoletności) nie wynika, by cechą wspólną uprawnionych podmiotów było ciążenie na nich obowiązku alimentacyjnego. Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec dziecka istnieje niezależnie od przysługiwania władzy rodzicielskiej i jej faktycznego wykonywania, a z władzą rodzicielską związany jest obowiązek opieki nad dzieckiem, sprawowania nad nim pieczy, wychowywania w sposób wymagany jego dobrem i troszczenia się o fizyczny i duchowy rozwój. Prawo do zasiłku stałego jest związane z obowiązkiem sprawowania pieczy i wychowania osoby małoletniej, ciążącym zarówno na rodzicach, jak i na rodzicach zastępczych. Równocześnie jednak z uzyskaniem statusu rodziny zastępczej nie wiąże się obowiązek alimentowania dziecka, obciążający w pierwszej kolejności rodziców dziecka. Oznacza to, że istotną cechą wspólną podmiotów uprawnionych do zasiłku stałego nie jest obciążenie ich obowiązkiem alimentacyjnym, lecz obowiązkiem sprawowania opieki nad dzieckiem. To ta cecha jest również wspólna podmiotom uprawnionym do zasiłku stałego po uzyskaniu przez dziecko pełnoletności. Nie można się jej natomiast doszukać między klasą podmiotów obejmującą rodziców i rodziców zastępczych a klasą podmiotów, w której zawierają się osoby zobowiązane do alimentacji.

Prokurator Generalny podkreślił, że zakres opieki sprawowanej przez krewnych nad niepełnosprawnym pełnoletnim członkiem rodziny może być podobny czy wręcz taki sam jak rodziców. Niemniej, choć zasiłek stały zapewnia rodzicom niepełnosprawnego dziecka kontynuację świadczenia po uzyskaniu przez nie pełnoletności (a jemu dalszą opiekę ze strony osób dotychczas ją sprawujących), to jego celem jest ochrona interesu dziecka.

Bazując na art. 67 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że Konstytucja nie wiąże prawa do zabezpieczenia społecznego – w tym pomocy społecznej – z obowiązkiem alimentacyjnym ciążącym na uprawnionych do świadczeń z tego zakresu. Choć art. 67 ust. 2 Konstytucji pozostawia ustawodawcy swobodę (ograniczoną innymi normami Konstytucji, np. ochroną praw dziecka, obowiązkiem władzy publicznej zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji) określenia różnorodnych form zabezpieczenia społecznego, nie oznacza to jednak, by wymagał on tożsamego rodzaju świadczeń pomocy społecznej, których celem jest dobro dziecka, i świadczeń z tytułu opieki nad innym niż dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny.

II

Na rozprawie 15 listopada 2006 r. przedstawiciel Sejmu podtrzymał zajęte stanowisko zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podtrzymując tezę o nierелеwantności obowiązku alimentacyjnego jako kryterium przyznania zasiłku stałego, zmodyfikował stanowisko wyrażone na piśmie. Podzielił bowiem zarzuty pytającego sądu, uznając, że

uprawnione do zasiłku powinny być nie tylko osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, lecz wszystkie osoby faktycznie sprawujące opiekę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że mimo utraty mocy obowiązującej przez ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.; dalej: u.p.s – uchyloną z dniem 1 maja 2004 r. mocą art. 160 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) – co zasadniczo stanowi przesłankę umorzenia postępowania – w sprawie znajduje zastosowanie wyjątek przewidziany w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Choć *ratio legis* tego przepisu, uwypuklona w toku prac parlamentarnych (nad ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 53, poz. 638; w szczególności biuletyny z posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 19 stycznia i 17 marca 2000 r. oraz sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu RP 1 marca 2000 r.), przemawia za stosowaniem go raczej w postępowaniach wszczętych na podstawie skarg konstytucyjnych, to jednak może i powinien on być stosowany także w postępowaniach inicjowanych pytaniami prawnymi, wynikającymi wszak z powzięcia przez sądy wątpliwości, czy nie zostały naruszone konstytucyjne wolności lub prawa konkretnych obywateli, których sprawy są rozpatrywane.

Niewątpliwie, mimo uchylenia ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., wydanie orzeczenia jest w przedstawionym stanie prawnym i faktycznym konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wynika to z faktu, że od udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie prawne zależą uprawnienia strony postępowania do zasiłku stałego, który po 1 maja 2004 r. został przekształcony w uprawnienie do zasiłku pielęgnacyjnego na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228 poz. 2255 ze zm.). Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku z 8 marca 2005 r., sygn. P 15/04 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 21): „ponieważ z punktu widzenia mechanizmów ochronnych, związanych z regulacją kwestii intertemporalnej w zakresie ustawy o pomocy społecznej i sprzężonej z nią ustawy o świadczeniach rodzinnych, istotne jest, czy dana osoba w dniu wejścia w życie obu ustaw miała prawo do zasiłku stałego (aby móc skorzystać z konwersji w zasiłek pielęgnacyjny), tym bardziej istotne jest, aby postępowanie kontrolne w zakresie decyzji odmawiającej przyznania zasiłku zakończyć orzeczeniem merytorycznym”. Tym samym ocena konstytucyjności przepisów art. 27 ust. 1, 2 i 3 u.p.s., pomimo utraty ich mocy obowiązującej, jest istotna z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw zarówno strony postępowania przed pytającym sądem, jak i innych osób pozostających w podobnej do niej sytuacji, a więc wydanie orzeczenia jest dopuszczalne i konieczne.

2. Zakwestionowany przepis – art. 27 ust. 1 u.p.s. – stanowił, że w pewnych okolicznościach osobie zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem, przysługiwał zasiłek stały. Określone zostały następujące warunki:

– po pierwsze, by dziecko wymagało stałej bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznego współdziałania w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym,

– po wtóre, by dochód rodziny nie przekraczał określonej wysokości (półtorakrotności dochodu określonego w art. 4 u.p.s.),

– po trzecie, by dziecko miało orzeczoną niepełnosprawność ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji lub też konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji (zgodnie z art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji), albo, by miało orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności.

Z pozostałych zakwestionowanych przepisów wynika, że opiekunowi – o ile spełniał wszystkie powyższe warunki – zasiłek stały przysługiwał również w razie opieki nad dzieckiem pełnoletnim (ust. 2), a ustawowe pojęcie „dziecka” obejmowało dziecko własne, przysposobione oraz dziecko przebywające w rodzinie zastępczej, również po ustaniu funkcji tej rodziny (ust. 3).

Żadne z tych unormowań samodzielnie nie budzi wątpliwości pytającego sądu, natomiast jego zastrzeżenia wzbudza konsekwencja ich łącznego zastosowania, prowadząca do pozbawienia prawa do zasiłku stałego osoby bliskiej – na mocy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.; dalej: k.r.o.) – obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym, która opiekowała się niepełnosprawnym krewnym, niebędącym jej dzieckiem.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wzorzec kontroli – zasada równości – był wielokrotnie przedmiotem jego rozważań, wobec czego zbędne jest jego szczegółowe definiowanie po raz kolejny. Na potrzeby niniejszej sprawy poprzestać można na stwierdzeniach zasadniczych, wskazując, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną, winni być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, a zasada ta nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą; niemniej wszelkie różnicowanie traktowania musi być oparte na uznanych kryteriach, których zasadność doboru podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (por. m. in. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w latach 1986-1995, t. I, s. 133-144).

4. Trybunał Konstytucyjny uznaje zarzuty postawione kwestionowanej regulacji za zasadne.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że zasiłek stały – w kształcie nadanym przez u.p.s. – stanowił formę wsparcia rodziny pozostającej w trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale i faktycznej. Biorąc pod uwagę przesłanki jego uzyskania, można zauważyć, że przysługiwał on rodzicom dzieci (również pełnoletnich) dotkniętych bardzo poważnymi schorzeniami, czy dysfunkcjami, ponieważ tylko wobec takich osób (z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolnych do pracy albo zdolnych do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagających, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji – art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji) orzec można było niepełnosprawność w stopniu znacznym, względnie tylko one wymagały stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji czy też stałego codziennego współudziału opiekuna w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji (art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy o rehabilitacji).

Nie ulega wątpliwości, że choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to realną korzyść odnosił z niego podopieczny, który w ten sposób miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Korzyść odnosiło również państwo, bo zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musiało organizować tejże opieki w innych formach.

Zastrzeżenia pytającego sądu budzi fakt, że do kręgu opiekunów niepełnosprawnych dzieci (także pełnoletnich) uprawnionych do zasiłku stałego należeli jedynie rodzice (zarówno naturalni, jak i przysposabiający oraz zastępczy), gdy tymczasem dziećmi takimi opiekowało się często (i opiekuje się nadal) – jak w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego – rodzeństwo. Wątpliwości wznaga fakt, że rodzeństwo oraz krewni w linii prostej (zstępni i wstępni) byli i są obciążeni obowiązkiem alimentacyjnym.

Zgodnie z k.r.o. – nie wnikając w szczegóły zagadnienia – obowiązek alimentacyjny sprowadza się do obowiązku dostarczania środków utrzymania (niekiedy także środków wychowania) i obciąża krewnych w linii prostej (zstępnych i wstępnych) oraz rodzeństwo (art. 128 k.r.o.). Kodeks ustala „kolejność” zobowiązanych, stanowiąc, że obowiązek ów obciąża zstępnych przed wstępnymi, wstępnych przed rodzeństwem, a w razie gdyby było kilku zstępnych lub wstępnych – obciąża krewnych bliższych stopniem przed dalszymi (krewnych w tym samym stopniu obciąża w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym; art. 129 k.r.o.). Obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje ponadto dopiero w braku osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie może zadośćuczynić obowiązkowi (lub gdy uzyskanie od niej na czas środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami, art. 132 k.r.o.).

Choć Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, nie zaś faktów, to badając niniejszą sprawę, przeanalizował stan leżący u podstaw pytania prawnego, w którym opiekę nad całkowicie ubezwłasnowolnionym mężczyzną, cierpiącym na zespół Downa, sprawowała po śmierci rodziców siostra, będąca jego opiekunem prawnym. Była ona (w czasie ubiegania się o zasiłek stały) zdolna do pracy, ale ze względu na konieczność bezpośredniej, osobistej pielęgnacji brata nie pracowała. Spełnione było także kryterium dochodowe. Nie ulega kwestii, że na tym tle ustawowa regulacja musi być uznana za niesprawiedliwą i krzywdzącą. Skoro członek najbliższej rodziny (brat/siostra, dziadek/babka czy też syn/córka – to ostatnie, choć trudniejsze do wyobrażenia, nie jest jednak niemożliwe) wywiązuje się ze swych obowiązków –moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Wybranie z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji (a więc tych, na które państwo nakłada obowiązek opieki nad potrzebującą pomocy osobą najbliższą) jedynie rodziców (naturalnych, przysposabiających, zastępczych) i przyznanie wyłącznie im prawa do zasiłku stałego narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej (pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (art. 2 Konstytucji), godzi też w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji).

Niewątpliwie z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii. Nie ulega też kwestii, że relewantnymi cechami wspólnymi opiekunom, których dotyczy art. 27 ust. 1–3, i opiekunom tym przepisem nieobjętym są po pierwsze – sprawowanie opieki nad dzieckiem (także dorosłym) wymagającym stałej pielęgnacji, po wtóre – niepodejmowanie z tego powodu pracy i po trzecie – osiąganie przez rodzinę niskich dochodów.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega i docenia działalność rodzin zastępczych, a ich wspieranie przez państwo uznaje za właściwe i słuszne. Nie może jednak nie dostrzec, że na tym tle odmowa wsparcia osobom bliskim – rodzeństwu czy dziadkom – podważa racjonalność ustawodawcy.

5. Prokurator Generalny podnosi, że pytający sąd nie wskazał, czy uprawnione do zasiłku stałego powinny być osoby faktycznie sprawujące opiekę nad pełnoletnią osobą niepełnosprawną, czy też „krewni potencjalnie czy też realnie zobowiązani do jej alimentowania” (s. 5 stanowiska). Pomijając niezrozumiałość rozróżnienia „potencjalnego” i „realnego” zobowiązania do alimentacji, oczywiste wydaje się, że prawo do zasiłku może mieć wyłącznie osoba bliska, która nie pracuje, ponieważ swój czas poświęca wymagającemu opieki krewnemu. Trudno sobie wyobrazić, by ośrodki pomocy społecznej przyznały zasiłek stały np. wszystkim bezrobotnym członkom dalszej rodziny niepełnosprawnego, bez sprawdzenia, czy osoby te rzeczywiście się nim opiekują.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że sam Prokurator Generalny podkreślił, iż zakres opieki krewnych nad niepełnosprawnym pełnoletnim członkiem rodziny może być podobny czy wręcz taki sam jak rodziców. Zakwestionowany przepis zapewnia rodzicom niepełnosprawnego dziecka kontynuację świadczeń po uzyskaniu przez nie pełnoletności, ale zarazem gwarantuje dziecku dalszą opiekę ze strony osób dotychczas ją sprawujących. Prokurator Generalny sam więc dostrzegł, że celem tego zasiłku jest – w istocie – ochrona interesu dziecka. Problem w tym, że chroniąc „dziecko” potrzebujące pomocy ze strony najbliższych, ustawodawca utracił z pola widzenia „człowieka”, na którego rzecz przyznawany jest w istocie zasiłek stały.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.