



PREZES  
PROKURATORII GENERALNEJ  
RZECZYSPOLITEJ POLSKIEJ  
*Leszek Bosek*

Warszawa, 2018 r.

KR.

**Sąd Rejonowy**  
**dla Warszawy-Śródmieścia**  
**w Warszawie**  
ul. Marszałkowska 82  
00-517 Warszawa

dot. sprawy  
sygn. akt

**Zawiadomienie o przejęciu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa**

Zgodnie z art. 7 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261), zawiadamiam, iż z dn 2018 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej przejęła zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w sprawie sądowej z powództwa przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, toczącą się obecnie przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, Wydział I Cywilny (sygn. akt ).

PREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
  
*Leszek Bosek*

Załącznik:

- dwa odpisy niniejszego zawiadomienia dla stron postępowania.

ul. Marszałkowska 82, 00-517 Warszawa  
wejście od ul. Żurawiej

Kierownik Sekretariatu:  
mail: [1c@warszawa-srodmiescie.sr.gov.pl](mailto:1c@warszawa-srodmiescie.sr.gov.pl)  
Fax: 022 55-39-579

Telefoniczna Obsługa Interesantów:  
tel. 022 55-39-575, 022 55-39-616  
022 55-39-622, 022 55-39-623

Zamawianie akt na Czytelnię:  
tel. 022 55-39-703  
mail: [czytelnia@warszawa-srodmiescie.sr.gov.pl](mailto:czytelnia@warszawa-srodmiescie.sr.gov.pl)  
godziny przyjęć interesantów:  
**Czytelnia akt** (parter budynku)  
Pn 10:00 - 17:45 Wt-Pt 08:30 - 15:20  
**Biuro Obsługi Interesantów** (parter budynku)  
Pn 08:30 - 17:45 Wt-Pt 08:30 - 15:20  
**Biuro Podawcze** (parter budynku)  
Pn 08:30 - 17:45 Wt-Pt 08:30 - 15:20

**Data** 2018  
**Sygn. akt**  
**Termin dnia** 2018r. o godz.

*Pan*

*ul.*

### ZAWIADOMIENIE

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie I Wydział Cywilny zgodnie z zarządzeniem sędziego zawiadamia Pana jako powoda o rozprawie, która odbędzie się **dnia 2018r. o godz. sala** w sprawie z powództwa przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zastępowanego przez Prokuratorię Generalną RP o odszkodowanie i zadośćuczynienie, doręczając odpis pisma z dnia 2018 roku oraz odpis pisma z dnia 2018 roku.

Sąd poucza Pana, iż zgodnie z przepisem:

1. art. 162 Kodeksu postępowania cywilnego strony mogą w toku posiedzenia, a jeżeli nie były obecne, na najbliższym posiedzeniu zwrócić uwagę sądu na uchybienia przepisom postępowania, wnosząc o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Stronie, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie przysługuje prawo powoływania się na takie uchybienia w dalszym toku postępowania, chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo że strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy,
2. art. 207 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego Przewodniczący może zarządzić wniesienie odpowiedzi na pozew w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie,
3. art. 207 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego Przewodniczący może także przed pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę zobowiązać strony do złożenia dalszych pism przygotowawczych, oznaczając porządek składania pism, termin, w którym należy je złożyć, i okoliczności, które mają być wyjaśnione. W toku sprawy złożenie pism

- przygotowawczych następuje tylko wtedy, gdy sąd tak postanowi, chyba że pismo obejmuje wyłącznie wniosek o przeprowadzenie dowodu,
4. art. 207 § 6 Kodeksu postępowania cywilnego sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich w pozwie, odpowiedzi na pozew lub dalszym piśmie przygotowawczym bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności,
  5. art. 207 § 7 Kodeksu postępowania cywilnego odpowiedź na pozew złożona z naruszeniem § 2 podlega zwrotowi; zwrotowi podlega także pismo przygotowawcze złożone z naruszeniem § 3,
  6. art. 217 Kodeksu postępowania cywilnego strona może aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej. Sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności. Sąd pomija twierdzenia i dowody, jeżeli są powoływane jedynie dla zwłoki lub okoliczności sporne zostały już dostatecznie wyjaśnione,
  7. art. 229 Kodeksu postępowania cywilnego nie wymagają również dowodu fakty przyznane w toku postępowania przez stronę przeciwną, jeżeli przyznanie nie budzi wątpliwości,
  8. art. 230 Kodeksu postępowania cywilnego gdy strona nie wypowie się co do twierdzeń strony przeciwnej o faktach, sąd, mając na uwadze wyniki całej rozprawy, może fakty te uznać za przyznane.
  9. art. 128 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego do pisma procesowego (w tym odpowiedzi na pozew) należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Pismo powinno zawierać sygnaturę akt.
  10. art. 136 Kodeksu postępowania cywilnego strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie swego zamieszkania. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. Strona, która zgłosiła wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej, ma obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie tego adresu.

z upoważnienia Kierownika Sekretariatu  
Sporządził: protokolant stażysta

**Sąd informuje, że ustala tożsamość osoby wezwanej lub zawiadomionej na podstawie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość.**

#### POUCZENIE

Niestawiennictwo stron w zasadzie nie tamuje rozpoznania sprawy.

Sąd może w celu dokładniejszego wyjaśnienia stanu sprawy zarządzić stawienie się stron lub jednej z nich osobiście albo przez pełnomocnika.

Jeżeli w sprawie małżeńskiej lub ze stosunków między rodzicami, a dziećmi strona wezwana do osobistego stawiennictwa nie stawia się bez usprawiedliwionych powodów sąd może ją skazać na grzywnę.

Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie miejsca swego zamieszkania. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest sądowi znany.

Gdy strona nie wypowie się co do twierdzeń strony przeciwnej o faktach, sąd mając na uwadze wyniki całej rozprawy, może fakty te uznać za przyznane.

Gdy z przyczyn natury faktycznej lub prawnej przesłuchać można co do okoliczności spornych jedną tylko stronę, sąd oceni, czy mimo to należy przesłuchać tę stronę, czy też dowód ten pominąć w zupełności. Sąd postąpi tak samo, gdy druga strona lub niektórzy ze

współuczestników nie stawili się na przesłuchanie stron lub odmówili zeznań.

**PDF Eraser Free**  
Sąd może nałożyć na uczestnika obowiązek zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez innego uczestnika, jeżeli uczestnik postępował niesumienne lub oczywiście niewłaściwie.

---

*Niniejsze pismo nie wymaga podpisu własnoręcznego na podstawie § 19 ust. 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej jako właściwie zatwierdzone w sądowym systemie teleinformatycznym.*



**PROKURATORIA GENERALNA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-09; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

Warszawa, 2018 r.

KR

18

**Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w  
Warszawie  
I Wydział Cywilny  
Ul. Marszałkowska 82  
00-517 Warszawa**

Dot. sygn. akt

**Powód:**

**Pozwany:**

Skarb Państwa – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
Ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa  
zastępowany przez: Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej  
- adres jak w nagłówku

Wartość przedmiotu sporu: . . . , zł

**Odpowiedź Skarbu Państwa na pozew**

Działając w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej od chwili przejęcia przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 2018 r. zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w niniejszym postępowaniu, w odpowiedzi na pozew z dnia 2017 r., doręczonego Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2018 r., wnoszę o :

- oddalenie powództwa w całości jako bezzasadnego, co do zasady i co do wysokości, z uwagi na brak przesłanek odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa,

- przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność pozwanego Skarbu Państwa,  
- zasądzenie od Powoda na rzecz pozwanego Skarbu Państwa kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, według norm przepisanych.

Wskazuję, że zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 2261), dokumentem upoważniającym radcę Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania czynności zastępstwa procesowego jest legitymacja służbowa, która zawiera w szczególności imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe radcy. Do niniejszego pisma dołączam potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię legitymacji służbowej radcy Prokuratorii Generalnej wykonującego czynności zastępstwa procesowego w tej sprawie.

## UZASADNIENIE

I. Powód występuje z roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zasądzenie na jego rzecz kwoty . . . , zł tytułem odszkodowania oraz kwoty . . . , zł tytułem zadośćuczynienia – wraz z ustawowymi odsetkami. Wezwany do usunięcia braków formalnych pozwu powód oznaczył datę początkową i końcową naliczania odsetek od należności głównej na dzień od . . . r. (dzień wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 38/13) do dnia zapłaty.

Jako źródło szkody i krzywdy Powód wskazuje „utrata dochodu z praw słusnie nabytych, których zgodnie z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 27/13 i K 38/13 został bezprawnie pozbawiony nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych z 7.12.2012 r. wprowadzoną przez MPiPS”. Z treści uzasadnienia pozwu i załączonych do niego pism wynika, że Powód żąda przeprowadzenia dowodów na okoliczność bezprawnego pozbawienia go prawa do posiadanego w dniu 1.1.2013 r. (przyznanego decyzją administracyjną) prawa do „starego” świadczenia pielęgnacyjnego.

Żądanie Powoda zasądzenia odszkodowania zasługuje w całości na oddalenie. Powód nie udowodnił żadnej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa: ani wystąpienia szkody majątkowej, ani jej wysokości, ani bezprawności działania pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ani też związku przyczynowego między działaniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy wykonywaniu władzy publicznej a domniemaną szkodą. Podobnie Powód nie udowodnił przesłanek zasądzenia zadośćuczynienia i także to żądanie zasługuje w całości na oddalenie.

II. Pozwany Skarb Państwa kwestionuje stan faktyczny opisany w uzasadnieniu pozwu. Z dokumentów załączonych do pozwu wynika, że przed wejściem w życie ustawy z 7.12.2012 r. powód miał ustalone i przyznane decyzją administracyjną prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie 520 z miesięcznie od . . . r. bezterminowo (decyzja . . . z . . . )

dnia r. nr Po wejściu tej ustawy, która zmieniła na przyszłość system (tj. katalog i przesłanki nabycia) praw do świadczeń opiekuńczych, powód został pisemnie poinformowany o możliwości ubiegania się o „nowe” świadczenie pielęgnacyjne (znowelizowany art. 17 u.ś.r.) albo o „nowy” specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.).

Po wejściu w życie kwestionowanej ustawy z 7.12.2012 r., powód został zawiadomiony w piśmie z 2013 r. o wygaśnięciu wkrótce tej decyzji tj. o zachowaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w dotychczasowej wysokości do dnia 30.06.2013 r., po którego upływie decyzja ta wygaśnie z mocy prawa. Wówczas powód złożył wniosek o przyznanie mu specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie znowelizowanego art. 16a u.ś.r. Decyzją z 2013 r. (nr j odmówiła przyznania mu specjalnego zasiłku opiekuńczego z powodu niespełnienia jednej z ustawowych przesłanek ubiegania się o ten zasiłek. W dniu 5.12.2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z 7.12.2012 r. (wyrok o sygn. K 27/13). Powód twierdzi, że powołując się na ten wyrok wystąpił do w o przywrócenie mu praw słusznie nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego, ale odmówiono mu przywrócenia tych praw powołując się na znowelizowany art. 17 ust. 1b u.ś.r. **Powód nie udowodnił jednak, że w ogóle występował o przyznanie lub o przywrócenie mu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego; nie przedłożył też decyzji odmownej ani innego pisma negatywnie załatwiającego jego sprawę, a wydane przez w .**

Z dokumentu załączonego do pozwu wynika natomiast, że w dniu 2014 r. powód przedłożył wniosek o ustalenie prawa do zasiłku dla opiekuna w związku opieką nad niepełnosprawną żoną. Decyzją z 2014 r.

orzekła o przyznaniu powodowi zasiłku dla opiekuna na podstawie *ustawy z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* (Dz. U. z ...) za okres od 1.7.2013 r. do 2014 r. (wyrównanie) wraz z odsetkami ustawowymi przewidzianymi w tej ustawie oraz na okres od 2014 r. bezterminowo w kwocie 520 zł miesięcznie. W dniu 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. K 38/13, w którym uznał art. 16a ust. 2 u.ś.r. za zgodny z Konstytucją (tj. ustawowe przesłanki nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, którego powód nie otrzymał), a także wydał wyrok zakresowy stwierdzający naruszenie przez art. 17 ust. 1b u.ś.r. w określonym specyficznym zakresie konstytucyjnej zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W pozwie powód twierdzi, że po wydaniu wyroku o sygn. K 38/13 po raz kolejny wystąpił do opieki społecznej o przywrócenie mu praw, które posiadał przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 7.12.2012 r. **Powód ponownie nie udowodnił swoich twierdzeń, że po raz kolejny wystąpił o przyznanie mu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, ani że oraz SKO odmówiły mu przywrócenia prawa do „słusznie nabytego świadczenia pielęgnacyjnego”.** Przeciwnie, z treści żądań pozwu i załączonych dokumentów wynika, że powód nie występował w ogóle po 1.1.2013 r. o przyznanie mu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie znowelizowanego art. 17 ust. 1b u.ś.r. i nie otrzymał dotychczas żadnej decyzji w swojej sprawie. Powód dopiero teraz zamierza się o takie prawo ubiegać, dlatego błędnie skierował do sądu powszechnego żądanie przywrócenia mu prawa do świadczenia

pielegnacyjnego z jednoczesnym zrzeczeniem się prawa do pobieranego na bieżąco zasiłku dla opiekuna, które to żądanie zostało odrzucone postanowieniem sądu z . Wskazywany w treści pozwu wyrok WSA w Warszawie z 2015 r. (a nie jak błędnie wskazał powód z 2015 r.), sygn. akt 14, Lex dotyczy skargi na decyzję SKO o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wniesioną przez osobę o inicjałach , a nie o inicjałach

Dowód: - wydruk wyroku WSA w Warszawie z 2015 r., sygn. akt

**III.** Skarb Państwa wskazuje w związku z tym na **brak adekwatnego związku przyczynowego** między okolicznościami faktycznymi wskazywanymi przez Powoda a stwierdzeniem niekonstytucyjności w wyrokach TK o sygn. K 27/13 i K 38/13. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługiwało i nadal nie przysługuje z mocy ustawy, lecz jest ustalane na wniosek. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, roszczenia Powoda były ustalane jego na wniosek w trybie administracyjnym. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., po 30.06.2013 r. osoby, które dotychczas otrzymywały „stare” świadczenie pielęgnacyjne, które wygasło, mogły ponownie ubiegać się i otrzymać „nowe” świadczenie pielęgnacyjne, o ile spełniały nowe warunki. Powód – jak wynika z poddanych przez niego, choć nieudowodnionych okoliczności faktycznych – nie występował wówczas o ustalenie na jego rzecz „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, ani tym bardziej nie otrzymał w tej kwestii np. decyzji odmownej. Z podanych okoliczności faktycznych wynika, że Powód nie występował (nie wnioskował) o przyznanie mu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie zmienionej *ustawą z 7.12.2012 r.* art. 17 ust. 1b u.ś.r. po ogłoszeniu wyroku TK o sygn. K 27/13, również po ogłoszeniu i opublikowaniu wyroku TK o sygn. K 38/13 Powód nie złożył wniosku o przyznanie mu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1b u.ś.r. **Skarb Państwa wskazuje, że do dnia dzisiejszego nie doszło do zastosowania w sprawie Powoda znowelizowanego przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., a więc w całym okresie, za który Powód dochodzi odszkodowania za utratę dochodu.** Natomiast – jak wynika pośrednio z treści pozwu – samodzielnie i dobrowolnie ubiegał się o inne świadczenia.

W sprawie Powoda adekwatny związek przyczynowy występuje jedynie między wejściem w życie ustawy nowelizującej z 7.12.2012 r., wprowadzającej art. 16a u.ś.r., a wydaniem decyzji odmownej o przyznaniu przewidzianego w tym przepisie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wydanie tej decyzji nie nosi jednak żadnych cech bezprawności, gdyż w wyroku z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13, Trybunał Konstytucyjny uznał art. 16a ust. 2 u.ś.r. za zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji.

Jeśli zaś chodzi o zarzut bezprawnego nieotrzymywania przez powoda w okresie 1.7.2013-2017 r. „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w jego systematycznie podwyższonej wysokości, to ów „utracony dochód” nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wejściem w życie ustawy z 7.12.2012 r. ani z wydanymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 27/13 i K 38/13, i stwierdzoną w nich niekonstytucyjnością określonych norm. Nie



nastąpiła bowiem konkretyzacja orzeczonej bezprawności w majątku powoda w postaci np. wydania w jego sprawie decyzji odmownej o przyznaniu „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, ani decyzji stwierdzającej brak podstaw do przywrócenia „starego” świadczenia pielęgnacyjnego lub świadczenia pielęgnacyjnego w ogóle, w nowej wysokości. Brak zatem w niniejszej sprawie nawet związku *sine qua non* wskazywanego uszczerbku z oboma orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, należy zatem uznać, że związek przyczynowy jest tu całkowicie zerwany; podobnie jak w przypadku związku przyczynowego między rzekomo bezprawnym działaniem pozwanego Skarbu Państwa a doznaną przez powoda krzywdą.

W konsekwencji także wskazywane przez Powoda kwoty, stanowiące różnice w wysokości pobieranego świadczenia (zasilku dla opiekuna) w okresie 1.7.2013 – 2017 a ustawowymi wysokościami kolejnych stawek „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego **nie stanowią szkody prawnie relewantnej, stanowią co najwyżej szkodę hipotetyczną lub utraconą szansę, co nie pozwala na ich kompensację. Przesłanki stosowania art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie skonkretyzowały się w sytuacji indywidualnej powoda, by zaistniał adekwatny związek przyczynowy między treścią tego przepisu i wydanym orzeczeniem TK z jednej strony, a indywidualną sytuacją Powoda z drugiej strony.** Nawet gdyby z wyroku o sygn. K 38/13 wynikał (do czego nie ma żadnych podstaw) obowiązek przyznania Powodowi już po wejściu w życie tego wyroku „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego (któremu to stanowisku Skarb Państwa sprzeciwia się stanowczo w dalszej części odpowiedzi na pozew), to nawet wówczas na skutek braku aktywności Powoda i braku doprowadzenia do skonkretyzowania wobec niego abstrakcyjnej normy art. 17 u.ś.r. nie istniałby adekwatny związek przyczynowy między ewentualną bezprawnością działania organu administracji a sytuacją materialną Powoda.

Świadczy o tym również inna okoliczność. O każde świadczenie rodzinne należy się ubiegać składając odpowiedni wniosek. Również **swoboda działania i autonomia podejmowania decyzji przez Powoda zerwała związek przyczynowy w niniejszej sprawie.** Trudno wyjaśnić, dlaczego powód ubiegał się o „nowy” specjalny zasiłek opiekuńczy, a nie ubiegał się o „nowe” świadczenie pielęgnacyjne.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że minister właściwy do spraw rodziny, nigdy nie był i nie jest organem ustalającym prawo do świadczeń pielęgnacyjnych. Nigdy nie był i nie jest stroną ani uczestnikiem w tychże postępowaniach prowadzonych przez właściwe organy gminne (wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub upoważnionego kierownika lub pracownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy), organy odwoławcze w postaci samorządowych kolegiów odwoławczych ani w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie ma także wpływu na treść indywidualnych orzeczeń wydawanych przez niezależne sądy administracyjne w przedmiocie świadczeń rodzinnych, w szczególności świadczeń opiekuńczych.

**IV.** Powód ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia w pozwie, iż ponosił od stycznia 2013 r. straty finansowe. Opisane w piśmie załączonym do pozwu różnice między wysokością pobieranego świadczenia (zasilku dla opiekuna) a ustawowymi wysokościami kolejnych stawek

świadczenia pielęgnacyjnego nie stanowią szkody prawnie relewantnej w rozumieniu przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne także z uwagi na to, że **ani wyrok TK o sygn. K 27/13, ani wyrok TK o sygn. K 38/13, nie świadczą o bezprawności działania pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w związku z wydaniem ustawy nowelizującej u.ś.r. z 7.12.2012 r., ani w związku z wydaniem ustawy z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.). Również brak wprowadzenia zmian legislacyjnych polegających na przyznaniu osobom znajdującym się w sytuacji faktycznej powoda w ustawie (z mocy) „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego **nie stanowi – w świetle obu wyroków TK – okoliczności wskazującej na bezprawne zaniechanie legislacyjne, które wyrządza powodowi określoną w pozwie szkodę (art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.)**.

Wskazywana różnica między wysokością wynikającego z ustawy „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego i pobieranego na złożony wniosek zasiłku dla opiekuna mogłaby stanowić szkodę prawnie relewantną i podlegać ewentualnej kompensacji w dwóch przypadkach:

- gdyby na ustawodawcy ciążył obowiązek przywrócenia lub przyznania powodowi na przyszłość po 1.7.2013 r. z mocy prawa świadczenia pielęgnacyjnego w jego „nowej” wersji, periodicznie ustawowo waloryzowanej, a ustawodawca tego obowiązku bezprawnie by nie wykonał;

- gdyby na ustawodawcy ciążył nie obowiązek przyznania „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, a „jedynie” podwyższenia (ustawowej waloryzacji) powodowi kwoty otrzymywanego przyznanego decyzją zasiłku dla opiekuna, i to podwyższania tego zasiłku do tej samej wysokości, co przysługująca w tym samym czasie wysokość „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, a ustawodawca tego obowiązku podwyższenia zasiłku bezprawnie by nie wykonał.

Żadna z tego rodzaju okoliczności nie zachodzi, mimo wydania obu wyroków przez TK o sygn. K 27/13 i K 38/13, wobec czego brak jest szkody prawnie relewantnej, na skutek braku wykazania bezprawnego działania ustawodawcy, co Skarb państwa wykazuje w dalszej części pisma. Tym samym nie wystąpiła w majątku Powoda szkoda prawnie relewantna w postaci utraconych a należnych mu świadczeń. W konsekwencji brak jest także adekwatnego związku przyczynowego między działaniami i zaniechaniami ustawodawcy, stwierdzoną niekonstytucyjnością przepisów w wyrokach o sygn. K 27/13 i o sygn. K 38/13, a kwotami rzekomo poniesionej szkody.

V. Nie polega na prawdzie twierdzenie Powoda, jakoby bezprawnie pozbawiono go z dniem 30.06.2013 r. prawa do posiadanego świadczenia pielęgnacyjnego i w związku z tym należy mu się odszkodowanie do wysokości „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w zamian za nieprzywrócenie mu tego prawa.

V.1. Po pierwsze, wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 27/13 nie stanowi dowodu na okoliczność bezprawnego pozbawienia Powoda prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przed 30.06.2013 r. i tym samym nie stanowi prejudykatu bezprawności **wydania** aktu normatywnego, jakim jest ustawa nowelizująca z 2012 r. (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.). **Nie jest prawdziwe twierdzenie, że bezprawność pozbawienia Powoda świadczenia pielęgnacyjnego wynika z orzeczenia**

Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 27/13. Skarb Państwa podkreśla, że należy uwzględnić różnorodność skutków prawnych związanych z ustalaniem niekonstytucyjności przepisu prawa. Różnorodność tych skutków sprawia, że nie każde orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy stanowić może prejudykat bezprawności zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. lub dowód na zaniechanie legislacyjne wedle art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

**Konieczność przyznania Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego nie wynika bowiem ze stwierdzenia niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 u.zm.u.ś.r.**, tj. z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13, mimo ukształtowania tego orzeczenia jako tzw. prostego wyroku na niekonstytucyjność przepisu. Należy bowiem prawidłowo określić skutki i zakres niezgodności art. 11 ust. 1 i 3 u.zm.u.ś.r. z art. 2 Konstytucji, orzeczonej w wyroku TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13.

Trybunał w wyroku o sygn. K 27/13 orzekł o niezgodności art. 11 ust. 1 i 3 u.zm.u.ś.r., na podstawie którego Powód – jak i wszyscy dotychczas uprawnieni – utracił prawo do „starego” świadczenia pielęgnacyjnego. **Zakres niekonstytucyjności i odpowiednio zakres повинного zachowania się ustawodawcy po tym wyroku wyznacza brzmienie sentencji wyroku, w tym treść zaskarżonych przepisów, treść normatywna wzorca kontroli konstytucyjności**, jakim jest art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasada ochrony (dalszego trwania) praw nabytych, jak również **treść zarzutu sformułowanego przeciwko obu przepisom**. Zgodnie bowiem z art. 66 ustawy z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643), Trybunał orzekając był związany granicami wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej. Obecnie zasadę tą wyraża art. 67 ust. 1 i 2 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), zgodnie z którymi Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo w skardze konstytucyjnej, co obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją (wskazanie wzorca kontroli).

Podkreślenia zatem wymaga, że w sprawie o sygn. K 27/13 wzorcem kontroli konstytucyjności był – ograniczony w swoim zasięgu z natury rzeczy – zarzut braku kontynuacji praw nabytych **na dotychczasowych zasadach**, wynikający z całkowitego odebrania jakichkolwiek świadczeń na przyszłość, czyli zarzut braku dalszego wypłacania określonej grupie osób świadczenia typu opiekuńczego w dotychczasowej wysokości. Zakres orzeczonej niekonstytucyjności wynikał z treści i funkcji przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, tj. art. 11 ust. 1 i 3 u.zm.u.ś.r. **Wyrok Trybunału dotyczył norm prawa intertemporalnego, a nie nowego kształtu systemu świadczeń opiekuńczych i „nowych” przesłanek ich uzyskiwania**, wprowadzonego *ustawą z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548, ze zm.). Przypomnieć należy, że ustawa z 2012 r. wygaszała wszystkie dotychczasowe decyzje przyznające „stare” świadczenia pielęgnacyjne (tzn. wygaszała te decyzje wszystkim opiekunom, także tym, którzy spełniali przesłanki ze znowelizowanego art. 17 u.ś.r.) i wprowadzała nowy system dwóch świadczeń („nowe” świadczenie pielęgnacyjne i „nowy” specjalny dodatek opiekuńczy), który to system nie objął niektórych osób pobierających dotychczas „stare” świadczenie pielęgnacyjne. Sam Trybunał podkreślił, że przedmiotem jego kontroli **nie były przepisy prawa**

materialnego ustawy o świadczeniach rodzinnych określające **nowe przesłanki i zakres podmiotowy nowych świadczeń**, ani to, **kogo one na przyszłość nie uwzględniały**. Trybunał nie oceniał wówczas zakresu podmiotowego „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, zmodyfikowanego *ustawą z 7.12.2012 r.* Dokonania została jedynie kontrola przepisów intertemporalnych, a nie materialnoprawnych podstawy odmowy przyznania nowych świadczeń, „*co w zasadniczy sposób wpływa na potencjalne skutki wyroku Trybunału*” (punkt 2 uzasadnienia wyroku TK o sygn. K 27/13).

Obowiązek przywrócenia stanu konstytucyjności wymagał zatem od ustawodawcy jedynie przyznania (przywrócenia) przez ustawodawcę świadczenia typu opiekuńczego o treści i w wysokości prawa utraconego, w kształcie i zakresie nabytym przez dotychczas uprawnionych w chwili jego odebrania z mocy prawa na dzień 30.06.2013 r., w szczególności w zakresie wysokości tego świadczenia, która wynosiła przed zniesieniem 520 zł miesięcznie. Za niekonstytucyjne Trybunał uznał jedynie to, że kształtując nowy system świadczeń opiekuńczych zaskarżone przepisy nie zabezpieczyły w należyty sposób **dotychczasowych interesów nabytych tych osób** (przez odebranie im jakiegokolwiek świadczenia i pomocy w formie finansowej), które w związku z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej otrzymywały „stare” świadczenie pielęgnacyjne i nie spełniały na przyszłość przesłanek uzyskania jednego z dwóch nowych świadczeń („nowego” świadczenia pielęgnacyjnego lub „nowego” specjalnego zasiłku opiekuńczego). Na tym tylko polegało zarzucane ustawodawcy przez Trybunał „odebranie wsparcia” w nowym systemie określonej grupie osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi. Trybunał wyraźnie wskazał, że „pułapka prawna” polegała tutaj na tym, że taki obywatel „*w rezultacie wygaśnięcia z mocy prawa decyzji uprawniającej do świadczenia pielęgnacyjnego i jednocześnie niespełnienia nowych warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego czy choćby specjalnego zasiłku opiekuńczego – utracił prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie [...] uzyskać ponownie zatrudnienia*”.

Skarb Państwa podkreśla, że przywrócenie stanu konstytucyjności przez ustawodawcę nie mogło w szczególności polegać na przywróceniu Powodowi „starego” świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to – w drodze kontynuacji – *de facto* przyznania mu „nowego”, tj. waloryzowanego świadczenia pielęgnacyjnego. Wynika to już stąd, że „stary” system został całkowicie zniesiony i nie było do niego powrotu. Najważniejsze jest jednak to, że z zakresu wyroku Trybunału i jego wyraźnej woli, **wyrok o sygn. K 27/13 nie dotyczył niekonstytucyjności nieprzyznania Powodowi prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w nowym systemie**. W uzasadnieniu swego wyroku Trybunał wyraźnie wskazał zakres oddziaływania tego orzeczenia i jego skutki. W ocenie Trybunału zrealizowanie wyroku o sygn. K 27/13 wymagało zmiany prawa, ponieważ „*wyrok Trybunału nie tworzy ani roszczeń o wypłatę utraconych korzyści za okres po 30 czerwca 2013 r., ani nie daje podstaw do ubiegania się o nowe świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, które przewiduje obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych*” (por. wyr. TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13, punkt 10 uzasadnienia). Innymi słowy, wyrok o niekonstytucyjności o sygn. K 27/13 nie stanowi dowodu ani tym bardziej prejudykatu bezprawności, a przede wszystkim nie stworzył roszczeń dla osób, które znajdowały się w sytuacji Powoda, by otrzymały one – także w drodze

interwencji ustawodawcy – prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok o sygn. K 27/13 nie stanowi zatem podstawy do wywodzenia odszkodowania z tytułu „utrąty dochodu z praw słuszenie nabytych” wynikającej z niewypłacania Powodowi po 30.06.2013 r. „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego.

Skarb Państwa podkreśla, że z wyroku TK o sygn. K 27/13 i jego uzasadnienia wynika, że orzeczona w nim niekonstytucyjność nie mogła stworzyć po stronie Powoda podstawy do żądania – także w drodze niniejszego procesu o odszkodowanie za bezprawie legislacyjne – wypłaty „utraconych korzyści” za okres po 30 czerwca 2013 r. W ocenie Trybunału zrealizowanie wyroku o sygn. K 27/13 wymagało zmiany prawa, ponieważ **„wyrok Trybunału nie tworzy ani roszczeń o wypłatę utraconych korzyści za okres po 30 czerwca 2013 r., ani nie daje podstaw do ubiegania się o nowe świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, które przewiduje obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych”** (por. wyr. TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13, punkt 10 uzasadnienia). Cytowany fragment uzasadnienia wyroku dowodzi, że Trybunał określił także skutki *pro futuro* swego wyroku, za „uszczerbki” powstające po ogłoszeniu wyroku o sygn. K 27/13. Ponadto skutki tego wyroku omówił i potwierdził Trybunał w innym swym orzeczeniu – w wyroku TK z 18.11.2014 r. (sygn. akt SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114), gdzie w punkcie 1.2. uzasadnienia przypomniał, że przedmiotem badania w sprawie o sygn. K 27/13 była jedynie regulacja intertemporalna, której treść w chwili orzekania była już zresztą „skonsumowana”, gdyż okres przejściowy minął, a wygaszenie wszelkich decyzji nastąpiło z dniem 30.06.2013 r. Trybunał nie wypowiedział się zatem o zgodności z Konstytucją lub wadliwości mechanizmu prawnego przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych *pro futuro* (ustanowionego ustawą zmieniającą). Ponadto Trybunał przypomniał w obu wyrokach (tj. w wyroku o sygn. K 27/13, jak i ponownie w wyroku o sygn. SK 7/11), że **nie jest możliwe wzruszenie aktów stosowania prawa po wyroku Trybunału o niezgodności normy intertemporalnej, zwłaszcza gdy przewidziany w niej mechanizm zakładał wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege***. W takich warunkach wykonanie negatywnego wyroku Trybunału zawsze będzie wymagało (tylko) interwencji ustawodawcy.

Skoro zaś wyrok ten nie tworzył podstawy obowiązku zapłaty przez Skarb Państwa utraconych korzyści zaraz po wejściu w życie wyroku TK, to tym samym Powodowi na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w związku z wyrokiem TK o sygn. K 27/13 nie przysługuje roszczenie o wypłatę kwoty mniejszej, w postaci różnicy między wysokością „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego a pobieranego przez niego później wprowadzonego zasiłku dla opiekuna. **Orzeczenie TK o sygn. K 27/13 zostało pozbawione wstecznego oddziaływania (*ex tunc*), które jest wymagane dla przypisania odpowiedzialności Skarbowi Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. za bezprawie legislacyjne w związku ze stwierdzeniem niekonstytucyjności norm prawnych.** Nie można bowiem postawić znaku równości pomiędzy samym stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją a możliwością przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie takiego aktu. Niezgodność normy z prawem jest kategorią obiektywną, której natura nie ulega zmianie w zależności od tego, kto jest lub może być adresatem wadliwego przepisu. Problem ten jest jednak

bardziej skomplikowany ze względu na niejednorodność skutków prawnych związanych z ustaleniem niekonstytucyjności przepisów i norm (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 45).

W orzecznictwie wskazuje się, że **w sprawie odszkodowawczej nie każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność danego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą nie zawsze stanowić będzie stosowny prejudykat.** W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntował się pogląd, iż w odniesieniu do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 2 k.c.) **bezprawność legislatury połączona została z retrospektywnością skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.** W orzecznictwie sądowym ustalono, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa jako skutek wyroku TK musi być wiązana z niezgodnością aktu normatywnego stwierdzona we właściwym postępowaniu orzeczeniem wywierającym skutek *ex tunc*. Odpowiedzialność odszkodowawczą mogą na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. rodzić tylko takie orzeczenia TK, które wywołują skutki retroaktywne, czyli działają *ex nunc* (por. wyr. SN z 21.11.2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103). Przyjęcie prospektywnego charakteru orzeczenia Trybunału prowadziłoby do wniosku, że do chwili zakwestionowania normy prawnej była ona prawidłowa. W takiej sytuacji, mimo legitymowania się orzeczeniem Trybunału o niekonstytucyjności danej normy prawnej, czego wymaga art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., nie byłoby możliwe udowodnienie, że działanie wyrządzające szkodę było bezprawne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2009 r., I CSK 379/08, OSNC 2009, Nr 12, poz. 172, wyr. SN z 19.9.2013 r., I CSK 726/12, Lex nr 1415493). **Istnieje tym bardziej silny związek między derogacją normy prawnej z mocą wsteczną a stosowaniem art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 2 k.c. w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.** (por. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 226). **W razie uznania, że wyrok TK działa ex nunc, sąd powinien odmówić przyznania odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.** Prowadzi to do wniosku, że do powstania obowiązku odszkodowawczego władzy publicznej według art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. jest konieczne, ale nie wystarczające, przedstawienie przez poszkodowanego prejudycjalnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność badanego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Konieczne jest jeszcze, by orzeczenie to derogowało akt normatywny w taki sposób, który pozwala na ustalenie, że wykonanie niezgodnego z prawem aktu nie da się usprawiedliwić faktem jego obowiązywania, bowiem ze skutkiem *ex tunc* został on wyeliminowany z porządku prawnego w czasie, w którym jego wykonywanie wywoływało skutki szkodzące. Tylko wówczas orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego daje możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. (por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, wyd. 2, rozdział V § 2 pt. Odpowiedzialność za wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego, Nb 22). Tymczasem w uzasadnieniu wyroku K 27/13 Trybunał wyraźnie wskazał zakres oddziaływania swego orzeczenia (tj. jego skutki) **wyłącznie na przyszłość (*ex nunc*), a nie jako podstawę wzruszania dokonanych już dyspozycji (*ex tunc*).** Zrealizowanie wyroku TK o sygn. K 27/13 wymagało zmiany prawa na przyszłość, ponieważ „*sam wyrok Trybunału nie*

tworzy ani roszczeń o wypłatę utraconych korzyści za okres po 30 czerwca 2013 r., ani nie daje podstaw do ubiegania się o nowe świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, które przewiduje obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych” (por. wyr. TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13, punkt 10 uzasadnienia). W punkcie 10 uzasadnienia wyroku Trybunał wyjaśnił też, że skutki wejścia w życie art. 11 ust. 3 u.zm.u.ś.r. nastąpiły *ex lege* jeszcze przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia o sygn. K 27/13 i nie ma w zasadzie sposobu, by skutek ten z mocą wsteczną wzruszyć, skoro skutek w postaci wygaśnięcia decyzji administracyjnych nie był uzależniony od wydania aktów stosowania prawa ani prowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach świadczeniobiorców. Ponadto należy zauważyć, że nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w orzeczeniach wskazywanych przez powoda w pozwie, nie stosuje się koncepcji wstecznego skutku wyroku TK o sygn. K 27/13. Sądy administracyjne przyznają „nowe” świadczenia pielęgnacyjne na przyszłość, ale nie wzruszają wydanych już decyzji z mocą wsteczną, np. jako skutek zakwestionowania art. 11 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z 7.12.2012 r.

V.2. Po drugie, jedyny skutek wyroku TK o sygn. K 27/13 to ten obciążający władzę publiczną („*W takich warunkach wykonanie negatywnego wyroku Trybunału zawsze będzie wymagało interwencji ustawodawcy*”). Skarb Państwa wskazuje, że obowiązek ten został **w całości wykonany** w chwili wejścia w życie ustawy z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092). Wobec tego, wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 27/13 nie stanowi w chwili obecnej ani przesłanki na rzecz bezprawności niewydania przez ustawodawcę aktu normatywnego (zaniechania legislacyjnego), ani inspiracji do samodzielnego wywodzenia odpowiedzialności tego tytułu przez sąd odszkodowawczy na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

**Pozwany Skarb Państwa prawidłowo i terminowo wykonał orzeczenie TK o sygn. K 27/13.** Trybunał wskazał wyraźnie, że „*zrealizowanie wyroku Trybunału będzie wymagało zatem zmiany prawa [...] przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić stosowne korekty np. do ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu wyeliminowania niekonstytucyjności mającej swoje źródło w art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. [...] bez zbędnej zwłoki*”. Wprowadzony w ustawie z 2014 r. zasiłek dla opiekuna w wysokości 520 zł miesięcznie przywraca – i to całkowicie – **dotychczasowe utracone prawa słusznie nabyte** przez Powoda, zgodnie z treścią wyroku Trybunału K 27/13 i wytycznymi zawartymi w treści tego orzeczenia. Jak już wskazano, obowiązek przywrócenia stanu konstytucyjności wymagał od ustawodawcy jedynie przyznania (przywrócenia) przez ustawodawcę świadczenia typu opiekuńczego o treści i w wysokości prawa utraconego, w kształcie i zakresie nabytym przez dotychczas uprawnionych w chwili jego odebrania z mocy prawa na dzień 30.06.2013 r., w szczególności w zakresie wysokości tego świadczenia, która wynosiła przed zniesieniem 520 zł miesięcznie – a nie „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. Tym samym wprowadzając takie prawo (zasiłek dla opiekuna), jako prawo odrębne od „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego ustawodawca wykonał w pełni orzeczenie Trybunału i przywrócił stan konstytucyjności. Ewentualna negatywna ocena funkcjonowania tego świadczenia w nowym systemie świadczeń opiekuńczych lub wątpliwości związane z jego wysokością mogą być jedynie związane z odpowiedzialnością polityczną

lub konstytucyjną władzy publicznej, ale nie z odpowiedzialnością prawną, gdyż ustawodawca wykonał swój konkretnie nałożony nań obowiązek podjęcia określonej co do treści interwencji ustawodawczej.

Warto nadmienić, że ustawodawca przyznał w tej ustawie zasiłek dla opiekuna także wstecz, z wyrównaniem za okres od 1.7.2013 r. do dnia wejścia w życie ustawy z 2014 r. o zasiłkach dla opiekunów, dla tych opiekunów, którzy do chwili uzyskania tego świadczenia nie ubiegali się i nie pobierali innych świadczeń (takich jak „nowy” specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie art. 16a u.ś.r.). Zatem także w tym zakresie Skarb Państwa zrekompensował skutki oczekiwania przez powoda na wprowadzenie rozwiązania ustawowego wykonującego wyrok Trybunału o sygn. K 27/13 zgodnie z jego treścią. W ocenie TK, konstrukcja okresu przejściowego rozgraniczającego dotychczasową i nowo obowiązującą regulację powinno było stwarzać właściwe warunki przystosowania się do zmienionych okoliczności prawnych osób korzystających ze świadczeń pielęgnacyjnych. **Dlatego ustawa zrekompensowała opiekunom okres, w którym świadczenie to nie przysługiwało przez przyznanie odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie wprowadzonego świadczenia.** W ocenie TK bezpieczeństwo prawne jednostki wymagało pożądanej cechy systemu prawnego jaką jest stabilność rozwiązań zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych (Trybunał negatywnie ocenił labilność legislacji dotyczącej przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego), co w sposób pośredni dotyczy również bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych przez odebranie wsparcia osobom opiekującymi się nimi; ustawodawca odebrał prawa nabyte z decyzji administracyjnej, podczas gdy osoby rezygnujące z zatrudnienia miały prawo oczekiwać ciągłości świadczenia przyznanego decyzją administracyjną. **Dlatego ustawa wprowadziła stabilne świadczenie, przysługujące na czas nieokreślony i bez uzależnienia od kryterium dochodowego.**

Nie jest też prawdą, że przyznany Powodowi zasiłek dla opiekuna wypłacany na podstawie *ustawy z 4.4.2014 r.* był wypłacany na gorszych warunkach niż wygaszone wcześniej z dniem 30.6.2013 r. „stare” świadczenie pielęgnacyjne, skoro warunki przyznania zasiłku dla opiekuna oraz jego wysokość są takie same jak warunki i wysokość świadczeń pielęgnacyjnych wygaszonych *ustawą z 7.12.2012 r.* W momencie wygaszania decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na starych zasadach świadczenie to wynosiło 520 zł miesięcznie, a obowiązujące wówczas przepisy *ustawy o świadczeniach rodzinnych* nie przewidywały żadnego mechanizmu waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego. Zasiłek dla opiekuna nie jest waloryzowany, ale nie było także corocznie waloryzowane „stare” świadczenie pielęgnacyjne, którego Powód, jak wszyscy inni opiekunowie, został pozbawiony. *Ustawa z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* całkowicie zrealizowała wyrok TK, przyznając prawo do świadczenia na rzecz osób wskazanych w wyroku TK na takich samych zasadach i w takiej samej wysokości, w jakiej prawo osoby te utraciły z upływem 30.6.2013 r. **Jak już wykazano, z wyroku o sygn. K 27/13 nie wynikał obowiązek wprowadzania dalej idących rozwiązań, w tym co do wysokości wypłacanego świadczenia.** Ustawodawca z uwzględnieniem zasady *compensatio lucri cum damno* nie tylko ograniczył odpowiedzialność Skarbu Państwa, ale w całości zwolnił go z niej (por. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 145).



Ustawodawca nie był też zobowiązany przyznać Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego ani innego świadczenia w tej samej wysokości, co „nowe” świadczenie pielęgnacyjne. Nie jest zasadny zarzut, że ustawa z 4.4.2014 r. w sposób bezprawny uniemożliwiała uprawnionym, którzy nie spełniali przesłanek dla „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, powrotu do praw słusznie nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego i bezprawnie „zmuszała” ich do korzystania z dostępnej opcji zasiłku dla opiekuna. W wyroku o sygn. K 27/13 chodziło o zapewnienie określonym grupom osób dalszego wypłacania pomocy na dotychczasowych „starych” zasadach (co wynika już z treści konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych i podważenia konstytucyjności wyłącznie przepisów przejściowych „wygaszających” rozwiązania dotychczasowe), a tym samym nie chodziło w nim o przyznanie tym osobom „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego lub „nowego” specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego, ani tym bardziej „nowego” zasiłku dla opiekuna w takiej samej wysokości co dwa pierwsze świadczenia.

Z wyroku TK o sygn. K 27/13 nie wynika też nakaz podwyższenia przez ustawodawcę przyznanego zasiłku dla opiekuna ponad stwierdzony zakres niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548, ze zm.). Ustawodawca nie był więc zobowiązany do wprowadzenia zasiłku w wyżej wysokości niż 520 zł miesięcznie. Ewentualna negatywna ocena obecnej wysokości tego zasiłku pozostaje poza zakresem obowiązku państwa do reakcji na stwierdzoną niekonstytucyjność i może być dopiero w przyszłości przedmiotem ewentualnego postępowania przed Trybunałem w związku z oceną ustawy z 4.4.2014 r. z wzorcami konstytucyjności chroniącymi prawa i interesy osób niepełnosprawnych. Skarb Państwa wskazuje, że ustawa z 2014 r. o zasiłkach dla opiekunów nie była do tej pory przedmiotem kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny i żaden z jej przepisów nie został w szczególności uznany za niezgodny z Konstytucją, w tym art. tej ustawy stanowiący, iż zasiłek dla opiekuna przysługuje w wysokości 520 zł miesięcznie. Ustawa z 2014 r. o zasiłkach dla opiekunów nie była też – z istoty rzeczy – przedmiotem oceny przez Trybunał w wyroku o sygn. K 27/13, skoro ten właśnie wyrok wykonuje. Nie jest też zasadne twierdzenie, że wysokość zasiłku dla opiekuna nie wykonała prawidłowo wyroku TK o sygn. K 38/13. Wyrok ten nie dotyczył w ogóle instytucji zasiłku dla opiekuna, lecz art. 17 ust. 1b u.ś.r. regulującego „nowe” świadczenie pielęgnacyjne.

W granicach niniejszej sprawy brak jest z tego powodu podstaw do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności z tytułu zaniechania legislacyjnego po wyroku o sygn. K 27/13. Z uwagi na przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne należy wskazać, że uregulowanie we właściwym czasie przez ustawodawcę stanu prawnego *ustawą z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092) zgodnie z konkretnym i treściowo określonym obowiązkiem nałożonym na ustawodawcę **zrywa także adekwatny związek przyczynowy** niezbędny do dochodzenia ewentualnego deliktu w postaci szkody za bezprawne zaniechanie legislacyjne. W związku z powyższym całkowicie bezpodstawne są twierdzenia Powoda, że *ustawa z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092) pozornie wykonuje wyrok TK o sygn. K 27/13. Wykonuje go w sposób wystarczający

i całkowity, mimo że obiektywnie taki stan może się Powodowi nie podobać i z punktu widzenia polityki społecznej stan ten wiele osób uważa za niezadowalający.

**V.3.** Nie ma też podstaw do formułowania zarzutu przez Powoda, że nie wprowadzając „lepszey” ustawy niż *ustawa z 4.4.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* MRPiPS podstępnie zmusił Powoda do wystąpienia o inny, gorszy, rodzaj świadczenia niż świadczenie pielęgnacyjne. Nieuzasadnione są także zarzuty Powoda, że MRPiPS stosował nacisk wymuszający na Powodzie wystąpienie z wnioskiem o zasiłek dla opiekuna, a także że przez wprowadzenie zasiłku dla opiekuna zastosowano pułapkę prawną, która miała na celu uniemożliwienie powodowi w przyszłości ubieganie się o przywrócenie praw słusznie nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego. Sam powód kierując do sądu żądanie przywrócenia praw słusznie nabytych z jednoczesnym zrzeczeniem się prawa do pobieranego zasiłku dla opiekuna dowodzi, że jest możliwe i wykonalne zwrócenie się o przyznanie na przyszłość „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, mimo pobierania zasiłku dla opiekuna.

Powód bezzasadnie twierdzi, że ustawa z 4.4.2014 r. zamiast przywrócić opiekunom takim jak powód prawa nabytego do świadczenia pielęgnacyjnego i wprowadzając zasiłek dla opiekuna nie dawała możliwości wyboru „poszkodowanym” między powrotem do bezprawnie zabranych praw do świadczenia pielęgnacyjnego a nową formą pomocy. **Z orzeczenia o sygn. K 27/13 nie wynikał nakaz wprowadzenia takiego wyboru.** Przez orzeczony przez Trybunał nakaz przywrócenia „praw słusznie nabytych” nie można rozumieć uzyskania lub przywrócenia powodowi prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, a jedynie do takiego świadczenia w nowym już systemie świadczeń rodzinnych, które przypomina „stare” świadczenie pielęgnacyjne. Jeszcze raz należy podkreślić, że nieprzyznanie przez ustawodawcę Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego po 1.7.2013 r. nie jest działaniem bezprawnym, naruszającym określony obowiązek prawny, ponieważ skutkiem wyroku Trybunału o sygn. K 27/13 nie był ani nakaz przyznania, ani umożliwienia otrzymania na złożony wniosek prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. W okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób uznać, że Powód został normatywnie pozbawiony prawa wyboru między słusznie nabytym prawem do świadczenia pielęgnacyjnego a prawem do zasiłku dla opiekuna. Ustawodawca nie miał po wyroku TK o sygn. K 27/13 obowiązku przyznania Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, ani podwyższenia i przemodelowania zasiłku dla opiekuna na wór „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego.

Nawet jeśli by hipotetycznie uznać, że ustawa z 4.4.2014 r. uniemożliwiała dokonanie wyboru między zasiłkiem dla opiekuna a powrotem do praw słusznie nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego (do czego nie ma podstaw m.in. dlatego, że powód nie występował nigdy o „nowe” świadczenie pielęgnacyjne i nie skorzystał z możliwości ubiegania się o to świadczenie), to w świetle wyroku TK nawet brak takiego wyboru nie można byłoby uznać za bezprawny. Dlatego powód bezzasadnie twierdzi: *„Jeżeli poprzez zasiłek dla opiekuna zwrócono mi prawa nabyte do Świadczenia pielęgnacyjnego, a różnica występuje jedynie w nazwiennictwie, to nie widzę sensu w oporze MRPiPS, które konsekwentnie zmusza mnie do pozostania przy jednej z tych form”*. Różnica polega bowiem na tym, że przyznanie powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w jego obecnej wysokości pozostaje

poza zakresem stwierdzonej niekonstytucyjności w wyroku K 27/13, podczas gdy zasilek dla opiekuna został ukształtowany względem „starego” świadczenia pielęgnacyjnego, które ustawodawca wygasił. Z tej także przyczyny Ponadto powód nie ma racji pisząc, że: „*Jeżeli natomiast występują znaczące różnice między tymi świadczeniami, które uniemożliwiają wybranie jednej z tych form, to należy stwierdzić, że zasilek dla opiekuna nie przywraca praw słusznie nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego, zarówno w świetle wyroku TK K 27/13 jak i K 38/13*”.

**VI.** Skarb Państwa podkreśla, że przytoczane przez Powoda w pozwie pismo z dnia 2013 r. wniesione przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do akt sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. K 27/13, zawierające przekonanie ministra Wł. Kosiniaka-Kamysza, iż uznanie za niekonstytucyjne wygaszenia praw słusznie nabytych będzie skutkowało „przywróceniem” praw do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w ówczesnej wysokości 620 zł, nie ma w niniejszej sprawie istotnego znaczenia prawnego. Po pierwsze, stanowisko ministra w postpowaniu przed TK nie stanowi podstawy do formułowania wniosku o autentycznej wykładni ustawy lub oddziaływania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, sam Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu wyraźnie odciął się od takiego rozumienia skutków swego wyroku i wskazał, że taki skutek nie byłby możliwy z powodu zmiany całego systemu świadczeń opiekuńczych. Trybunał generalnie wypowiedział się odmiennie o skutkach swojego wyroku niż sugerował to minister w swoim pisemnym stanowisku. Nadto należy wskazać, że z wypowiedzi ministra nie wynika, by wprowadzając ustawę z 2014 r. o zasiłkach dla opiekuna ustawodawca różnicował świadczenia bezprawnie, ani tym bardziej nie wynika okoliczność podstępnego zmuszenia Powoda do wystąpienia o inny rodzaj świadczenia niż świadczenie pielęgnacyjne.

**VII.** Przechodząc do oceny skutków dla niniejszej sprawy odszkodowawczej wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. **K 38/13**, należy podkreślić, że stwierdzona w nim **zakresowa niekonstytucyjność art. 17 ust. 1b u.ś.r.**, obowiązującego od 1.1.2013 r., już z powodu zastosowania formuły wyroku zakresowego nie może stanowić dowodu na okoliczność bezprawnego pozbawienia Powoda prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego przez wydanie wadliwego przepisu art. 17 ust. 1b *ustawy o świadczeniach rodzinnych*. **Brak zatem spełnienia przesłanki bezprawności działania** legislatury w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Ponadto Powód nie ubiegał się i nie występował o „nowe” świadczenie pielęgnacyjne, co wskazuje na **brak adekwatnego związku przyczynowego między podnoszonym uszczerbkiem a stwierdzeniem niekonstytucyjności normy w wyroku TK o sygn. K 38/13**.

**VII.1.** W tym miejscu Skarb Państwa wykaże brak bezprawności działania legislatury w związku z wydaniem orzeczenia o sygn. K 38/13. W sentencji swego wyroku Trybunał wskazał, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w brzmieniu nadanym ustawą z 7.12.2012 r. jest niezgodny z zasadą równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

o skutkach zbliżonych do tzw. orzeczeń interpretacyjnych, które ustalają, w jakim zakresie normy wyinterpretowane z danego przepisu, pozostawionego w systemie prawnym i nie uchylonego przez TK, są zgodne lub są niezgodne z Konstytucją. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa, takie orzeczenie nie wywołuje skutków *ex tunc* i nie mogłoby także stanowić podstawy żądania wznowienia postępowania administracyjnego, gdyby takie toczyło się w sprawie Powoda, gdyby doszło do wydania wobec niego decyzji odmownej w sprawie przyznania „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok ten ma formułę wyroku zakresowego, który nie uchyla jednostki redakcyjnej tekstu prawnego i pozostawia ją nadal w obrocie prawnym. Trudno uznać takie orzeczenie za stwierdzenie niezgodności przepisu prawa, który nadal musi być stosowany, i dochodzenia na jego podstawie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Orzeczenie zakresowe pozostawia w obrocie przepis prawny jako jednostkę redakcyjną tekstu prawnego i jedynie kwestionuje określoną normę prawną wywodzoną z tego przepisu, ta zaś jest produktem określonej wykładni tego przepisu. Orzecznictwo sądowe ustaliło już skutki orzeczeń zakresowych Trybunału Konstytucyjnego, w tym **wyłączenie ich wstecznego oddziaływania w postępowaniach dotyczących odszkodowania za bezprawie legislacyjne w związku z brakiem całkowitej derogacji przewidzianej w nich normy**. Skutki te są podobne do skutków wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, a te w prawie cywilnym określiła trwale uchw. (7) SN z 17.12.2009 r. (III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7–8, poz. 97). Orzecznictwo Sądu Najwyższego przychyliło się w niej ostatecznie na rzecz stanowiska, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy już orzeczeniu odnoszącym się do skutków wyroku Trybunału z 9.06.2003 r., SK 12/03, uznając, że wyrok ten, stanowiący tzw. orzeczenie interpretacyjne, nie eliminuje w jakimkolwiek zakresie kontrolowanego przepisu z porządku prawnego (por. post. SN z 13.07.2005 r., I CO 6/05, Lex nr 211245). Również w innych orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjmował, że wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego nie mają mocy wykładni powszechnie obowiązującej co oznacza, że **wyrok interpretacyjny, jako nieeliminujący z porządku prawnego aktu normatywnego, nie może być podstawą skargi o wznowienie postępowania** (zob. post. SN z 17.09.2003 r., II CO 10/03, M. Praw. 2007, nr 2, s. 100, post. SN z 19.10.2007 r., I CO 8/07, Lex nr 457745, post. SN z 3.7.2003 r., III CZP 45/03, M. Praw. 2003, nr 15, s. 674, post. SN z 16.07.2003 r., V CO 20/03, Lex nr 1632213, post. SN z 21.08.2003 r., III CO 9/03, OSNC 2004, nr 4, poz. 68, post. SN z 5.03.2009 r., III UO 9/08, Lex nr 1615944, post. SN z 6.5.2003 r., I CO 7/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 14), a w konsekwencji wyłączenia skutków wstecznych nie stanowi taki wyrok prejudykatu bezprawności działania Skarbu Państwa.

Jeśli by zaś uznać, że **wyrok o sygn.. K 38/13 jest w istocie wyrokiem zakresowym na pominięcie**, gdyż stwierdza niezgodność z Konstytucją nieuwzględnienia określonej grupy osób jako uprawnionych do uzyskania „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, to należy wskazać, że **wyrok zakresowy na pominięcie również nie mógłby stanowić podstawy wznowienia**

**PDF Eraser Fizio**  
postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. (por. wyr. SN z 8.7.2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19, a także wyr. SN z 16.03.2012 r., IV CSK 310/11, Lex nr 1136004). Co więcej, SN zauważył, że **w istocie nie można nawet skutecznie odroczyć utraty mocy obowiązującej przepisu zakwestionowanego zakresowo na pominięcie ustawodawcze**, skoro sentencja wyroku stwierdzającego niezgodność przepisu z Konstytucją została tak sformułowana, iż nie powoduje utraty mocy obowiązującej tego przepisu. Z uwagi na formułę wyroku zakresowego na pominięcie, rozważania dotyczące utraty mocy obowiązującej art. 12 ust. 1 u.s.m. po upływie okresu odroczenia orzeczonego w wyroku TK o sygn. P 16/08 są zatem bezprzedmiotowe, ponieważ do tego nie może dojść (por. wyr. SN z 8.7.2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19). **Sąd Najwyższy, powołując się na wcześniejszą linię swojego orzecznictwa, przyjął, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność z Konstytucją „pominięcia ustawodawczego”, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania.** Istota tego rodzaju wyroków nie powoduje utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na potrzeby orzecznictwa sądowego, sprawiając jedynie, że to ustawodawca powinien dokonać stosownej ich nowelizacji. Dlatego wyrok Trybunału, stwierdzający w sentencji niezgodność z Konstytucją **braku określonej regulacji prawnej**, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. (por. post. SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166). Sąd Najwyższy odwołał się przede wszystkim do uchwały składu siedmiu sędziów SN z 17.12.2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7–8, poz. 97, i post. SN z 11.04.2014 r., I CZ 19/14, Lex nr 1521225, dotyczących skutków wyroków interpretacyjnych, uznając, że zasadę braku skuteczności *ex tunc* i niemożności wznowienia postępowania należy odnosić również do wyroków stwierdzających niezgodność z Konstytucją „pominięć ustawodawczych”, takie bowiem wyroki nie powodują utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, ale sprawiają jedynie, że ustawodawca powinien dokonać stosownej ich nowelizacji (por. K. Pietrzykowski, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016). Uchwałę III PZP 2/09 należy również odnosić do tzw. wyroków prawotwórczych stwierdzających niezgodność z Konstytucją pominięć ustawodawczych. Wyrok prawotwórczy mógłby przybierać też postać wyroku interpretacyjnego i odwrotnie. Dokonanie przez TK wyboru formuły wyroku interpretacyjnego albo prawotwórczego (na pominięcie) zależy w istocie od tego, której władzy działalność chce on negatywnie ocenić: władzy sądowniczej w związku z dokonaniem nietrafnej wykładni poprawnie sformułowanego przepisu prawa, czy władzy ustawodawczej w związku z wprowadzeniem do systemu prawa przepisu, który nietrafnie nie zawiera określonej regulacji (por. post. SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, Lex nr 589809).

Skoro więc także **wyrok zakresowy na pominięcie nie mógłby stanowić podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c.**, również w jego przypadku **wyłączone są skutki odszkodowawcze na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.** Takie wyroki nie powodują bowiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów stanowiących podstawę orzekania w postępowaniach, których dotyczą wnioski o wznowienie postępowania cywilnego. Sprawiają jedynie, że ustawodawca powinien dokonać stosownej w danych okolicznościach nowelizacji. Ponadto występuje tu analogiczne podobieństwo, jeśli nie tożsamość

skutków prawnych, do skutków orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, a więc orzeczeń stwierdzających w sentencji orzeczenia niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego (por. post. SN z 11.04.2014 r., I CZ 19/14, Lex nr 1521225, post. SN z 17.05.2013 r., I CZ 44/13, Lex nr 1353114, post. SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, Lex nr 589809). **Wyrok zakresowy o braku wymaganej regulacji prawnej, zgodnie z dominującym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401<sup>1</sup> k.p.c.** (por. post. SN z 11.04.2014 r., I CZ 19/14, Lex nr 1521225, post. SN z 17.05.2013 r., I CZ 44/13, Lex nr 1353114, post. SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, Lex nr 589809, post. SN z 6.11.2009 r., I CO 17/09, Lex nr 578128, post. SN z 6.5.2003 r., I CO 7/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 14, post. SN z 19.10.2007 r., I CO 8/07, Lex nr 2547375).

**VII.2.** Po drugie, wyrok TK o sygn. K 38/13 nie stanowi prejudykату bezprawności działania legislatury na potrzeby niniejszej sprawy odszkodowawczej ze względu na **specyfikę wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji.** Trybunał nie uznał za niekonstytucyjne tego, że osoby znajdujące się w sytuacji Powoda nie otrzymały „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. Stwierdzona niekonstytucyjność dotyczyła wyłącznie tej okoliczności, że przepis w ogóle różnicuje sytuację prawną osób, które generalnie powinny być traktowane tak samo – jednak **z wyroku TK nie wynika, w jaki sposób powinny być traktowane obie grupy** (na czym konkretnie polega takie samo traktowanie), ani tym bardziej **nie wynika zeń nakaz przyznania obu grupom (tj. przewidzianej w znowelizowanym art. 17 ust. 1b u.s.r. i nieuwzględnionej) w taki sam sposób „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w tej samej wysokości.** Jednocześnie Trybunał nie wskazał, że „tak samo” ma oznaczać wyrównanie świadczeń dla wszystkich opiekunów osób niepełnosprawnych do wysokości najwyższego ze świadczeń – czyli „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego, ani przyznania wszystkim opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego.

**Z wyroku o sygn. K 38/13 i zakresu zaskarżenia nie wynika nałożenie na ustawodawcę konkretnego obowiązku przyznania podmiotom „wyłączonym” tj. nie wskazanym w treści art. 17 ust. 1b u.s.r., świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie tego przepisu i w wysokości w nim przewidzianej.** Sam Trybunał w punkcie 8 uzasadnienia wyroku wskazał, że *„Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest stwierdzenie, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być zatem – co do zasady – traktowani w sposób odmienny. [...] [d]otyychczasowy sposób zastosowania przez ustawodawcę tego kryterium prowadził do arbitralnego zróżnicowania w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych. Ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Za punkt wyjścia musi jednak przyjąć jednakowe traktowanie takich opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Wykonanie niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał nie przesądza, jaki model ustalenia*

świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć. Ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody. Powinien wszakże uwzględnić zarówno możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak i uszanować poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa". Z wyroku Trybunału o sygn. K 38/13 wynika zatem konieczność (obowiązek) przemodelowania w przyszłości systemu świadczeń opiekuńczych w kierunku konsekwentnego zapewnienia zasady równego traktowania grup opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, ale sposób tego przemodelowania pozostaje do wyboru ustawodawcy. Należy jednak podkreślić, że Trybunał nie zakwestionował tego, iż przepis art. 17 u.ś.r. nie przewidywał przyznawania „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób dorosłych niepełnosprawnych, w przypadku których niepełnosprawność powstała po 18 lub 25 roku życia, a jedynie to, że przez ich wykluczenie przepis w ogóle wyrażał zróżnicowanie odnośnie traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

Co więcej, w uzasadnieniu swego wyroku Trybunał co do zasady dopuścił różnicowanie sytuacji prawnej różnych grup opiekunów osób niepełnosprawnych. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji w szczególnym przypadku wskazanym przez Trybunał nie dowodzi bowiem, że w ogóle nie jest możliwe różnicowanie sytuacji prawnej i finansowej opiekunów osób niepełnosprawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazał (na potrzeby przyszłego modelowania nowej ustawy), że z uwagi na konstytucyjną ochronę praw dziecka przez władze publiczne, „ustawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepodjęających bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi”, a także że nie jest tak, że „ograniczenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie kryterium wieku powstania niepełnosprawności jest niekonstytucyjne, ponieważ w sposób nieuzasadniony ogranicza grupę uprawnionych do tego świadczenia. Trybunał stwierdził natomiast, że zastosowanie takiej przesłanki jest dopuszczalne. Zdaniem Trybunału, można odmiennie ukształtować reguły wypłacania świadczeń dla tych osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Z tego powodu przesłanka określona w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie narusza zasady równości w takim zakresie, w jakim stanowi podstawę różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według wspomnianego uprzednio podziału na dwie kategorie opiekunów” (por. wyr. TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13, punkt 7.2. uzasadnienia wyroku). Z wyroku TK o sygn. K 38/13 wynika dalej, że w razie wprowadzenia nowych regulacji ustawodawca obowiązany będzie precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni w przyszłości zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał w uzasadnieniu wskazał, że „ustawodawca może przyjąć odmiennie zasady przyznawania świadczeń opiekuńczych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Takie rozstrzygnięcie powinno być jednak konsekwentne”.

VII.3. Z orzeczonej niekonstytucyjności i uzasadnienia wyroku o sygn. K 38/13 nie sposób zatem wyprowadzić konkretnego wskazania, w jaki sposób ustawodawca ma ten wyrok wykonać, tj. o ile podwyższyć świadczenia opiekunom osób dorosłych niepełnosprawnych, w przypadku których niepełnosprawność powstała po 18 lub 25 roku

życia. Trybunał wskazał na **niekonstytucyjność istnienia samego zróżnicowania**, nie wskazując jednak, która z grup opiekunów osób niepełnosprawnych ma być grupą wyjściową, wobec której ustawodawca ma teraz dokonywać „zrównania” sytuacji wszystkich opiekunów „w górę” lub „w dół”. Samo zróżnicowanie sytuacji opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych narusza zasadę równego traktowania, jednak **z tej okoliczności nie wynika określony sposób wykonania wyroku Trybunału**, ani tym bardziej wniosek, że naprawienie tego zróżnicowania powinno polegać na przyznaniu osobom niewymienionym w art. 17 ust. 1b u.ś.r. „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości obecnie 1477 zł miesięcznie.

Należy podkreślić, że sam Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia o sygn. K 38/13 określił skutki stwierdzonej przez siebie niekonstytucyjności. W punkcie 8 uzasadnienia wyroku czytamy: *„Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.* Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki”. W szczególności podkreślenia wymaga, że sam Trybunał przyznał, że wydane orzeczenie o sygn. K 38/13 nie stanowi o wykreowaniu prawa żądania – wobec ustawodawcy, a także do żądania przed sądem np. w sprawie o odszkodowanie za bezprawie legislacyjne – świadczenia dla tych opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, w przypadku których niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. **Wyrok o sygn. K 38/13 nie przyznał prawa żądania przyznania takiego świadczenia osobom nieprzewidzianym w treści art. 17b ust. 1b u.ś.r.** Nie mógłby także stanowić podstawy do żądania kompensacji „szkody” w niniejszym postępowaniu, gdyby zarzut ten był oparty na nieuwzględnieniu Powoda w treści art. 17 ust. 1b u.ś.r.

**Wyrok o sygn. K 38/13 dotyczył specyficznego problemu, który nie pozwala na określenie indywidualnego wymiaru szkody w majątku powoda**, a w zakresie swoich skutków nie stanowi on prejudykatu bezprawności działania legislatywy w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Jest to wniosek słuszny także w kontekście historii regulacji świadczenia pielęgnacyjnego i porównania jej z pierwotnym brzmieniem art. 17 u.ś.r., Jak przypomniał Trybunał w innym swoim wyroku z 18.11.2014 r. (sygn. akt SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114), początkowo świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało obojgu rodzicom rezygnującym z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania tego świadczenia było związane z wykonaniem wyroków TK z 18.07.2008 r., P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107, i wyroku TK z 22.07.2009 r., P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). W każdym z nich Trybunał starannie określił brzmienie sentencji orzeczenia i wyważył skutki swego wyroku. Następnie zniesiono kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia ustawą z 19.11.2009 r. (Dz. U. Nr 219, poz. 1706). Zasadnicze zmiany warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego wprowadziła ustawa nowelizująca z 2012 r. Stąd wydany w sprawie nowego brzmienia art. 17 u.ś.r., określonego w 2012 r., **wyrok**



Trybunału z 21.10.2014 r., K 38/13, nieprzypadkowo zawiera wyraźne stanowisko Trybunału co do jego skutków i w określony sposób daje wskazówki co do wykonania tego orzeczenia przez ustawodawcę.

VIII. Podkreślenia wymaga także okoliczność, że Trybunał nie nakazał ustawodawcy wyrównania ani przyznania osobom znajdującym się w sytuacji Powoda wypłacenia świadczenia wysokości „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał ograniczył się jedynie do wskazania przesłanek i wartości, które ustawodawca ma obowiązek rozważyć przy wprowadzaniu przyszłych regulacji i przy wprowadzaniu przyszłej wysokości świadczeń: „[u]stawodawca powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną osób, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym, którego wiek nie pozwala na zaliczenie go do tej kategorii podmiotów. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów” (końcowa część punktu 7.3. uzasadnienia wyroku TK o sygn. K 38/13). Jest to istotne spostrzeżenie podczas analizowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 38/13 w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, tj. zarzutu bezprawności pozbawienia Powoda prawa do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego w okresie 1.7.2013- 2017 r. przez niewydanie odpowiedniej ustawy (art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.).

**Stanowisko Trybunału, bez wskazania przezeń konkretnego terminu, a tym bardziej minimalnej treści oczekiwanego aktu normatywnego, nie może być zatem podstawą formułowania wobec Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie legislacyjne.** W orzecznictwie podkreśla się restrykcyjne zasady ustalania odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, podlegające stwierdzeniu przez sąd w sprawie o naprawienie szkody. Obowiązek, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., musi być skonkretyzowany co do terminu i treści, tak aby dało się ustalić do kiedy ustawodawca ma wydać objęty tym obowiązkiem akt normatywny i jaką konkretnie ma on zawierać treść. Jak wyjaśnił SN (por. wyr. SN z 26.6.2015 r., I CSK 316/14): „Zaniechanie legislacyjne zachodzi wówczas, gdy wbrew obowiązkowi prawnemu, wynikającemu z Konstytucji lub ustawy, Skarb Państwa nie stworzył wymaganych regulacji prawnych, do których zaliczyć można wyjątkowo ustawę (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06; uchwałę z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12; wyrok z dnia 6 września 2012 r., I CSK 77/12), głównie zaś przepisy wykonawcze (rozporządzenie). Obowiązek ten, powinien być wyrażony w sposób jednoznaczny, konkretny i bezwarunkowy. Wymagane jest także, aby przepis nakładający powinność wydania odpowiednich przepisów określał pewną minimalną ich treść, składającą się na prawo podmiotowe, a w szczególności adresatów uprawnionych do dochodzenia roszczenia i zobowiązanych do spełnienia świadczenia nim objętego, jak również jego zakres; nie można wyłączyć możliwości związania się przez ustawodawcę terminem jej wykonania”. Ocena sądu powinna zmierzać jedynie do ustalenia istnienia przepisu nakładającego powinność wydania aktu normatywnego oraz do stwierdzenia czy można jednoznacznie określić, przynajmniej minimalny zakres powinności działania ustawodawcy, czyli termin wydania aktu normatywnego i jego minimalną treść (tak Z. Banaszczyk [w:] *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2012, str. 184-185, a także na tle art. 7 ustawy z

6.7.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. Nr 97, poz. 1051, ze zm., uznanego za zbyt ogólny, aby sąd był w stanie zrekonstruować normę prawną, którą winien uchwalić w tym zakresie ustawodawca – uchw. SN z 20.12.2012 r. III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85, wyr. SN z 6.9.2012 r. I CSK 59/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 51, wyr. SN z 6.9.2012 r. I CSK 77/12, LEX nr 1228431, wyr. SN z 29.6.2012 r. I CSK 547/11, LEX nr 1214323). Na tym samym stanowisku stanął Sąd Najwyższy podejmując uchwałę z 15.12.2017 r., III CZP 86/17, zgodnie z którą art. 7 ust. 1 ustawy z 3.1.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.) nie stanowi podstawy prawnej roszczenia o odszkodowanie z tytułu przejęcia przez Państwo na własność przedsiębiorstwa wymienionego w art. 3 tej ustawy.

Prawidłowa wykładnia art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. prowadzi do wniosku, że aby przyjąć odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne konieczne jest uznanie, że dany przepis prawa przewiduje obowiązek wydania aktu normatywnego, w tym także ustawy, **o danej (określonej) treści, a nie nakaz uregulowania danego zagadnienia w ogóle**. Wynika to stąd, że korelatem tego obowiązku jest roszczenie kierowane do podmiotu, który akt normatywny powinien wydać. W sprawach o zaniechanie legislacyjne ma zatem zastosowanie cywilistyczna konstrukcja roszczenia, które zarówno w nauce prawa jak i w orzecznictwie sądowym polega na możliwości domagania się od innej określonej osoby oznaczonego postępowania. Możliwość taka zachodzi w sytuacji, gdy został określony podmiot i treść tego uprawnienia, objętego roszczeniem, któremu odpowiada wskazany obowiązek oznaczonej osoby. W sprawach, w których chodzi o obowiązek wydania aktu podustawowego (rozporządzenia wykonawczego), roszczenie o wydanie takiego aktu może być sformułowane w przepisie prawa przez sprecyzowanie treści uprawnienia lub treści obowiązku zobowiązanego do spełnienia świadczenia (por. wyr. SN z 26.6.2015 r., I CSK 316/14). Powód formułowania stanowiska, iż warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny, wynika nie tylko z literalnej wykładni art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., ale również z wykładni systemowej i konstytucyjnej. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie, „*odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej*” (por. wyr. SN z 1.12.2017 r., I CSK 84/17, Lex nr 2433076, wyr. SN z 26.6.2015 r., I CSK 316/14, niepubl., wyr. SN z 6.9.2012 r., I CSK niepubl., wyr. SN z 4.8.2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007, Nr 4, poz. 63). Chodzi bowiem o to, by treść niewydanego aktu normatywnego była możliwa do zrekonstruowania bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów Państwa (por. wyr. SA w Warszawie z 30.1.2014 r., I ACa 1377/13).

W procesie ustalenia bezprawności zaniechania legislacyjnego ocena sądu powinna zmierzać do ustalenia źródła obowiązku legislacyjnego, tj. istnienia przepisu nakładającego powinność wydania aktu normatywnego oraz do stwierdzenia **czy można jednoznacznie określić, przynajmniej minimalny zakres wymaganego działania ustawodawcy, czyli termin wydania aktu normatywnego i jego minimalną treść**. Z treści i uzasadnienia wyroku o sygn. K 38/13 nie można wywieść określonego terminu wprowadzenia poprawionych regulacji. Z wyroku Trybunału

o sygn. K 38/13 wynika konieczność przemodelowania w przyszłości systemu świadczeń opiekuńczych w kierunku konsekwentnego zapewnienia zasady równego traktowania wszystkich grup opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał wskazał, że „poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien dokonać tego bez zbędnej zwłoki” (punkt 8 wyroku). **Skarb Państwa wskazuje, że z uwagi na nakaz Trybunału uwzględnienia możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak i uwzględnienia praw nabytych osób, które dziś korzystają ze świadczeń w zaufaniu do państwa, nakaz dokonania gruntownego przemodelowania systemu świadczeń rodzinnych „bez zbędnej zwłoki” nie może zawsze polegać – jak chce tego Powód – na natychmiastowym działaniu.**

Co najistotniejsze jednak, z wyroku o sygn. K 38/13 nie sposób wywieść konkretnej treści oczekiwanych regulacji. **W niniejszej sprawie nie wiadomo, czy po wyroku TK o sygn. K 38/13 ustawodawca miał obowiązek przyznać Powodowi świadczenie w wysokości odpowiadającej „nowemu” świadczeniu pielęgnacyjnemu; skoro takie wyraźnego wskazania brak, nie ma podstaw do formułowania roszczenia odszkodowawczego za zaniechanie legislacyjnej skonkretyzowanego co do wysokości. Wynika stąd niemożność określenia szkody i jej wysokości.** Z wyroku TK o sygn. K 38/13 wynika zaś, że ustawodawca ma się zachować w inny sposób – na nowo ukształtować wysokość nowego ujednoczonego świadczenia dla opiekunów po przeanalizowaniu wskazanych czynników. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 38/13 nie wynika prosty i wyraźny nakaz uregulowania określonej kwestii w określony sposób, który jest wymagany na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Nie można wyprowadzić z niego wytycznej („normy”), z której wynikałoby jasno prawo jednostki do uregulowania danego roszczenia lub świadczenia w określony sposób i w określonej wysokości. **Nie sposób wyprowadzić – i nie powinien tego czynić samodzielnie sąd powszechny – normy nakazującej ustawodawcy wyrównanie wszystkim opiekunom osób niepełnosprawnych przyznawanych świadczeń „w górę” do wysokości najwyższego dostępnego świadczenia** – obecnie świadczenie pielęgnacyjne od 1.1.2018 r. wynosi 1477 zł miesięcznie – ponieważ z charakteru i przyczyn naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) nie wynikał dla ustawodawcy ani nakaz podwyższenia zasiłku dla opiekuna przyznanego Powodowi, ani nakaz przyznania pełnego świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach (możliwości ubiegania się o takie świadczenie).

**IX.** Obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wykluczający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez Sąd; stanowiłoby to bowiem wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy (por. wyr. SA w Warszawie z 17.7.2013 r., I ACa 190/13), a także z uwagi na to, że obowiązek normatywny, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., decydujący o powstaniu prawa podmiotowego w postaci roszczenia musi być skonkretyzowany i nie można go domniemywać (por. wyr. SN z 6.9. 2012 r., I CSK 96/12, LEX nr 1231450, uchw. SN z 20.12.2012 r., II CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85, wyr. SA w Katowicach z 23.1.2014 r., V ACa 649/13), **niedopuszczalne jest „dopowiadanie” przez władzę**

sądowiczą ponad stwierdzoną niekonstytucyjność, uzupełnienie albo wywodzenie obowiązku ustawodawcy – przez sąd orzekający o odszkodowaniu – z ogólnych założeń ustrojowych, odwołania do zasad słuszności lub poczucia sprawiedliwości, a nawet do konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego lub sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) lub do ogólnych założeń programowych w danej dziedzinie życia społecznego (np. funkcji opieki społecznej), ponieważ prowadziłoby to w istocie do niedopuszczalnego wkraczania sądów powszechnych w kompetencje władzy ustawodawczej (por. wyr. SN z 4.8.2006 r., III CSK 138/05, wyr. SN z 6.9.2012 r., I CSK 77/12).

Odszkodowanie za zaniechanie legislacyjne nie należy się Powodowi tylko dlatego, że Państwo ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki osobom niepełnosprawnym zgodnie z art. 68 ust. 3 Konstytucji, a także że Państwo ma w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać dobro rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej zgodnie z art. 71 Konstytucji. Z tych konstytucyjnych założeń programowych nie wynika obowiązek przyjmowania przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań ustawowych, a z pewnością nie może ich kształtować (nakładać w drodze wykładni) sąd powszechny. Nawet jeśli wskazane przepisy Konstytucji odsyłają do ustaw zwykłych, w razie braku konkretnej określonej normy nakładającej wyraźnie określony obowiązek wprowadzenia konkretnego rozwiązania przy ustawodawcy pozostaje swoboda wykonania tych norm konstytucyjnych. Wykonanie tych norm może rodzić odpowiedzialność polityczną władzy publicznej, a nie prawną.

Przeciwko potencjalnej ingerencji sądu orzekającego w sprawie o zaniechanie legislacyjne w sprawach z zakresu świadczeń opieki społecznej przemawia także charakter świadczeń przysługujących opiekunom osób niepełnosprawnych. W wyroku TK z 18.11.2014 r. (sygn. akt SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114) dokonano analizy funkcji świadczenia pielęgnacyjnego – jest ono świadczeniem subsydiarnym i ma **częściowo** kompensować utracony zarobek. W wyroku TK z 25.02.2014 r., SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15, wskazano, że pomoc przyznawana jednostce nie może polegać na pokrywaniu przez członków społeczeństwa całości wydatków ponoszonych przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej – bez wyraźnej zgody tego społeczeństwa wyrażonej w drodze aktu normatywnego podjętego przez jego przedstawicieli. Z kolei w wyroku z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że świadczenia rodzinne stanowią – obok uregulowań dotyczących pomocy społecznej – element systemu zabezpieczenia społecznego. Celem tych świadczeń jest wspieranie osób i rodzin w sferze zaspokajania ich niezbędnych potrzeb. Istotą tych przysporzeń jest jednak udzielenie **uzupełniającej** pomocy finansowej. Świadczenia opiekuńcze nie służą pokrywaniu wszelkich kosztów związanych z potrzebą zapewnienia opieki osobie niesamodzielnej. Pełnią rolę częściowej pomocy przyznawanej w związku ze zwiększonym obciążeniem finansowym ponoszonym przez osoby niepełnosprawne oraz członków ich rodzin (por. wyr. TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13, punkt 3.7. uzasadnienia wyroku). Świadczenia opiekuńcze jak świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy mają częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji (por. wyr. TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13, punkt 3.8. uzasadnienia wyroku). Istota

świadczenia pielęgnacyjnego została ujęta jako **częściowe zrekompensowanie** opiekunowi osoby niepełnosprawnej strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawna (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2007 r., IV SA/Po 399/07, Lex nr 982972), a zatem świadczenie z art. 17 ust. 1 *ustawy o świadczeniach rodzinnych* **nie może być traktowane jako zastępcze źródło dochodu** (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 12.12.2012 r., III A/Gd 722/12, Lex nr 1235309), gdyż celem obu świadczeń opiekuńczych jest jedynie uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z pieką nad osobami najbliższymi – co analogicznie należy odnieść także do zasiłku dla opiekuna.

**X.** Na koniec należy podkreślić, że powoływane przez Powoda orzeczenia sądów administracyjnych lub organów administracji dotyczące przyznawania na przyszłość „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie prokonstytucyjnej i prospektywnej (działającej wyłącznie na przyszłość) wykładni art. 17b ust. 1 u.ś.r. nie mogą stanowić orzeczeń stwierdzających lub potwierdzających odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu bezprawia legislacyjnego lub za zaniechanie legislacyjne.

Po pierwsze, orzeczenia te wydano w innych sprawach, nie w sprawie powoda. Po drugie, powód nawet nie ubiegał się do tej pory o wydanie wobec niego decyzji przyznającej „nowe” świadczenie pielęgnacyjne. Po trzecie, orzeczenie sądu administracyjnego a tym bardziej decyzje organów administracji nie mogą stanowić prejudykatu bezprawności działania organów państwa na potrzeby postępowania odszkodowawczego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. (co wynika jasno z tego przepisu) i art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. **Zastosowanie przez sąd lub organ administracyjny (i to w innych sprawach) prokonstytucyjnej (a więc prospektywnej, działającej na przyszłość) wykładni art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie dowodzi bezprawności działania legislatury w związku z wydaniem aktu normatywnego.** Prejudykatem bezprawności działania legislatury za wydanie aktu normatywnego nie są bowiem orzeczenia sądów administracyjnych, lecz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Jak jednak wskazano wyżej w odpowiedzi na pozew, Trybunał takiego orzeczenia nie dostarczył (nie wydał orzeczenia o takiej właśnie treści). Ponadto **wyrok sądu administracyjnego lub decyzja administracyjna** przyznająca dane uprawnienie majątkowe na podstawie wykładni prokonstytucyjnej powołującej się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego **nie dowodzi w szczególności stanu zaniechania legislacyjnego**, za który Skarb Państwa miałby ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą. Nie stanowi on dowodu na niezgodne z prawem zaniechanie legislacyjne w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Skarb Państwa podkreśla, że **zagadnienie prokonstytucyjnej wykładni danego przepisu inspirowanej wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie przekłada się na zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne** w związku z wydaniem orzeczenia o niezgodności danego przepisu z Konstytucją, gdyż zagadnienia te znajdują się na różnych płaszczyznach oceny skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Dokonywana przez sądy i organy administracyjne wykładnia przepisu prawa w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 38/13 **zmienia treść normy art. 17**

ust. 1b u.ś.r. nadając jej nowe brzmienie na przyszłość, ponieważ każda zmiana wykładni sądowej, także prokonstytucyjna, nie ma i nie może mieć skutków wstecznych. Także z tego powodu zmiana wykładni art. 17 ust. 1b u.ś.r. i przyznanie Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego od 2017 r. nie ma związku z istnieniem dotychczas stanu bezprawnego zaniechania legislacyjnego w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Sytuacja ta dowodzi jedynie, jak zróżnicowane dla systemu prawnego są skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza skutki wyroków zakresowych, interpretacyjnych czy dotyczących specyficznych norm prawa intertemporalnego czy wzorców kontroli konstytucyjności. Sytuacja ta nie jest niczym szczególnym dla systemu prawnego.

**XI. Zarzut przedawnienia.** Z ostrożności procesowej i zgodnie z art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. Skarb Państwa podnosi zarzut przedawnienia roszczeń Powoda mających oparcie w wyroku TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13 oraz wyroku TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13.

Bieg trzyletniego terminu przedawnienia należy liczyć od chwili, w której przy zachowaniu należytej staranności Powód mógł zdobyć informacje o wystąpieniu szkody (por. wyr. SN z 17.5.2006 r., I CSK 176/05). Posiadanie wiadomości o szkodzie, jako przesłance koniecznej do dochodzenia odszkodowania, zostaje zrealizowane już w chwili, w której poszkodowany ma (uzyskuje) świadomość faktu powstania szkody, nawet jeśli jeszcze nie zna jej wysokości; ta świadomość wystarcza do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczeń (por. wyr. SA w Gdańsku z 21.10.2011 r., I ACa 625/11). Wyrok TK z 5.12.2013 r. w sprawie K 27/13 został ogłoszony w Dz. U. z 16.12.2013 r. poz. 1557, i – wobec braku odroczenia wejścia w życie tego wyroku – w tym też dniu (przy założeniu iż wydanie tego orzeczenia mogłoby stanowić prejudykat bezprawności) stałoby się powszechnie znane, że wystąpiła „szkoda” oraz kim jest osoba zobowiązana do jej naprawienia. Należy wskazać, że Powód, zachowując minimum należytej staranności, mógł obiektywnie – wobec domniemania powszechnej znajomości aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i stosowanej w przypadku przedawnienia zasady *ignorantia iuris nocet* – zdobyć informację o tych okolicznościach, co wskazuje na przedawnienie ewentualnych roszczeń wywodzonych z bezprawia legislacyjnego. Wówczas też rozpocząłby się ewentualny bieg terminu przedawnienia roszczeń związanych z zaniechaniem legislacyjnym po wyroku TK o sygn. K 27/13.

Trzyletni termin przedawnienia roszczeń Powoda (odnośnie wyroku o sygn. K 27/13) upłynął zatem z dniem 16.12.2016 r. W dniu złożenia pozwu datowanego na 2017 r. roszczenia te były już przedawnione.

Skarb Państwa wskazuje również, że przedawnione są również roszczenia powoda związane z wejściem w życie wyroku Trybunału o sygn. K 38/13. Wyrok w sprawie K 38/13 został ogłoszony w Dz. U. z 23.10.2014 r. poz. 1443. Trzyletni termin przedawnienia roszczeń powoda odnośnie wyroku K 38/13 upłynął zatem z dniem 23.10.2017 r. Wprawdzie pozew powoda jest datowany na dzień 23.10.2017 r., jednak z akt sprawy nie wynika, kiedy został wniesiony do sądu; jeśli po upływie wskazanego terminu, należy uznać roszczenia powoda za przedawnione odnośnie roszczeń za wydanie bezprawnej ustawy, jak i roszczeń za bezprawie legislacyjne.

ust. 1b u.s.r. nadając jej nowe brzmienie na przyszłość, ponieważ każda zmiana wykładni sądowej, także prokonstytucyjna, nie ma i nie może mieć skutków wstecznych. Także z tego powodu zmiana wykładni art. 17 ust. 1b u.s.r. i przyznanie Powodowi „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego od 1.1.2017 r. nie ma związku z istnieniem dotychczas stanu bezprawnego zaniechania legislacyjnego w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Sytuacja ta dowodzi jedynie, jak zróżnicowane dla systemu prawnego są skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza skutki wyroków zakresowych, interpretacyjnych czy dotyczących specyficznych norm prawa intertemporalnego czy wzorców kontroli konstytucyjności. Sytuacja ta nie jest niczym szczególnym dla systemu prawnego.

**XI. Zarzut przedawnienia.** Z ostrożności procesowej i zgodnie z art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. Skarb Państwa podnosi zarzut przedawnienia roszczeń Powoda mających oparcie w wyroku TK z 5.12.2013 r., sygn. K 27/13 oraz wyroku TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13.

Bieg trzyletniego terminu przedawnienia należy liczyć od chwili, w której przy zachowaniu należytej staranności Powód mógł zdobyć informacje o wystąpieniu szkody (por. wyr. SN z 17.5.2006 r., I CSK 176/05). Posiadanie wiadomości o szkodzie, jako przesłance koniecznej do dochodzenia odszkodowania, zostaje zrealizowane już w chwili, w której poszkodowany ma (uzyskuje) świadomość faktu powstania szkody, nawet jeśli jeszcze nie zna jej wysokości; ta świadomość wystarcza do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczeń (por. wyr. SA w Gdańsku z 21.10.2011 r., I ACa 625/11). Wyrok TK z 5.12.2013 r. w sprawie K 27/13 został ogłoszony w Dz. U. z 16.12.2013 r. poz. 1557, i – wobec braku odroczenia wejścia w życie tego wyroku – w tym też dniu (przy założeniu iż wydanie tego orzeczenia mogłoby stanowić prejudykat bezprawności) stałoby się powszechnie znane, że wystąpiła „szkoda” oraz kim jest osoba zobowiązana do jej naprawienia. Należy wskazać, że Powód, zachowując minimum należytej staranności, mógł obiektywnie – wobec domniemania powszechnej znajomości aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i stosowanej w przypadku przedawnienia zasady *ignorantia iuris nocet* – zdobyć informację o tych okolicznościach, co wskazuje na przedawnienie ewentualnych roszczeń wywodzonych z bezprawia legislacyjnego. Wówczas też rozpocząłby się ewentualny bieg terminu przedawnienia roszczeń związanych z zaniechaniem legislacyjnym po wyroku TK o sygn. K 27/13.

Trzyletni termin przedawnienia roszczeń Powoda (odnośnie wyroku o sygn. K 27/13) upłynął zatem z dniem 16.12.2016 r. W dniu złożenia pozwu datowanego na .2017 r. roszczenia te były już przedawnione.

Skarb Państwa wskazuje również, że przedawnione są również roszczenia powoda związane z wejściem w życie wyroku Trybunału o sygn. K 38/13. Wyrok w sprawie K 38/13 został ogłoszony w Dz. U. z 23.10.2014 r. poz. 1443. Trzyletni termin przedawnienia roszczeń powoda odnośnie wyroku K 38/13 upłynął zatem z dniem 23.10.2017 r. Wprawdzie pozew powoda jest datowany na dzień 23.10.2017 r., jednak z akt sprawy nie wynika, kiedy został wniesiony do sądu; jeśli po upływie wskazanego terminu, należy uznać roszczenia powoda za przedawnione odnośnie roszczeń za wydanie bezprawnej ustawy, jak i roszczeń za bezprawie legislacyjne.

Z treści pozwu i z załączonych do pozwu dokumentów nie wynika, by wcześniej podejmowane przez Powoda próby mediacji; nie wzywał on też Skarbu Państwa do polubownego załatwienia sprawy. Nie zaistniała zatem jedna z przesłanek przerwania biegu przedawnienia określonych w art. 123 k.c.

**XII.** Odnośnie żądania Powoda w zakresie zasądzenia **zadośćuczynienia** w wysokości zł, to zgodnie z ogólną regułą dowodową na Powodzie spoczywa ciężar wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności Pozwanego (art. 6 k.c., art. 232 k.p.c.). W szczególności powód powinien wykazać poniesioną krzywdę, czego nie uczynił. Uzasadniając żądanie zadośćuczynienia, Powód ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia w pozwie, iż ponosił od stycznia 2013 r. cierpienia z powodu nędzy i życia w ubóstwie. **Roszczenie Powoda o zadośćuczynienie powinno zatem, jako nieudowodnione, zostać oddalone w całości.**

Nie są też zasadne twierdzenia Powoda, jakoby Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „konsekwentnie zmuszało” go do wystąpienia z wnioskiem o zasiłek dla opiekuna oraz że Ministerstwo „stosowało mobbing” w tej sprawie wymuszający wystąpienie przez powoda z wnioskiem o przyznanie mu prawa do zasiłku dla opiekuna. Należy zaznaczyć, że **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest (i nigdy nie był) organem ustalającym prawo do świadczeń pielęgnacyjnych** ani organem przyznającym zasiłek dla opiekuna. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nigdy też nie był uczestnikiem ani stroną postępowań prowadzonych przez właściwe organy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz upoważnionych przez nich kierowników lub pracowników ośrodków pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy), a następnie przez samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne. Minister nie ma też wpływu na treść indywidualnych orzeczeń wydawanych przez niezależne sądy, w tym sądy administracyjne w przedmiocie świadczeń rodzinnych.

**XIII. Roszczenie o zapłatę odsetek.** Bezzasadne jest żądanie powoda zasądzenia od dochodzonej należności głównej odsetek ustawowych od dnia 21.10.2014 r. (wydanie wyroku TK o sygn. K 38/13). Zgodnie z art. 481 § 1 k.c., odsetki należą się za opóźnienie w spełnieniu świadczenia. Powód roszczenie o zapłatę wywodzi z odpowiedzialności deliktowej pozwanego Skarbu Państwa. Tego rodzaju roszczenie ma charakter bezterminowy, a jego wymagalność powstaje dopiero z momentem wezwania dłużnika do zapłaty (por. wyr. SN z 16.04.2008 r., V CSK 515/07, Lex nr 395257, wyrok SA w Katowicach z 22.11.2013 r., I ACa 407/13). Powód nie wzywał Skarbu Państwa do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem przed wytoczeniem powództwa. W dniu 21.10.2014 r. roszczenie nie było wymagalne, wobec czego brak jest podstaw do domagania się przez powoda zasądzenia odsetek od tej daty.

Roszczenie o odsetki za opóźnienie przedawnia się najpóźniej z chwilą przedawnienia roszczenia głównego (por. uchw. SN z 26.01.2004 r., III CZP 42/04), wobec czego w następstwie przedawnienia się roszczenia o zapłatę należności głównej przedawniło się również roszczenie o zapłatę odsetek dochodzonych od tej kwoty.



Niezależnie od powyższego, roszczenie o zasądzenie odsetek za okres wcześniejszy niż trzy lata wstecz od dnia wytoczenia powództwa, uległo przedawnieniu z mocy art. 118 k.c. jako roszczenie okresowe (por. uchw. SN z 26.01.2004 r., III CZP 42/04).

Z uwagi na powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Za pozwanego

RADCA  
Prokuraturii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
*Katarzyna Królikowska*  
dr Katarzyna Królikowska  
.....

Załączniki:

- kopia legitymacji radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzona za zgodność z oryginałem,
- wydruk wyroku WSA w Warszawie z 2015 r., sygn. akt
- odpis pisma procesowego dla strony powodowej.

## - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Status: orzeczenie prawomocne

### Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 2015 r.

### UZASADNIENIE

#### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA

Sędziowie WSA:

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2015 r. sprawy ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia (...) października 2013 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego oraz odmowy przyznania pomocy finansowej z rządowego programu

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta Miasta (...) z dnia (...) sierpnia 2013 r., nr (...);
2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu;
3. przyznaje ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rzecz radcy prawnego tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu kwotę 20/100) złotych, w tym: tytułem opłaty kwotę ... tych, tytułem 23% podatku od towarów i usług kwotę ... złotych.

#### Uzasadnienie faktyczne

wniosła skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) nr (...) z dnia (...) października 2013 r., utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta (...) nr (...) z dnia 2013 r. o odmowie przyznania skarżącej od dnia 1 lipca 2013 r. świadczenia pielęgnacyjnego oraz o odmowie przyznania pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zaskarżona decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym.

wystąpiła do Prezydenta Miasta (...) "o przywrócenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydanego na podstawie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia (...) stycznia 2011 r."

Prezydenta Miasta (...), decyzją Nr (...), z dnia 2013 r., orzekł o odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego oraz pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

W uzasadnieniu decyzji organ powołał przepis art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazujący podmioty i warunki przyznania wnioskowanego świadczenia. Ponadto, stwierdził, że niepełnosprawność którym opiekuje się ..., powstała w wieku (...) lat, nie jest więc spełniony warunek zawarty w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W decyzji powołano § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z którym prawo do pomocy przysługuje osobom mającym ustalone za miesiąc kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad lub grudzień 2013 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą", spełniającym warunki określone w art. 17 ustawy.

Organ wskazał, że ponieważ nie jest spełniony warunek określony w art. 17 ustawy i nie jest możliwe przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest też możliwe przyznanie pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

od decyzji złożyła odwołanie wnosząc o zmianę decyzji i "wydanie decyzji przywracającej świadczenie pielęgnacyjne na zasadach sprzed nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) rozpoznając odwołanie wskazało, że: Przepis art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi: "1. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

1a. Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

1b. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia Organ odwoławczy wskazał, że ponieważ niepełnosprawność którym opiekuje się powstała w wieku (...) lat, nie jest spełniony warunek zawarty w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie jest możliwe przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z którym prawo do pomocy przysługuje osobom mającym ustalone za miesiąc kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad lub grudzień 2013 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą", spełniającym warunki określone w art. 17 ustawy.

Organ odwoławczy przyjął również, że skoro nie jest spełniony warunek zawarty w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie jest możliwe przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest możliwe również przyznanie pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

wniosła skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) nr (...) z dnia (...) października 2013 r. zarzucając:

możliwość naruszenia zasady równości (art. 2 konstytucji RP) przez niekonstytucyjny charakter ustawy, na którą powołuje się SKO i OPS, dyskryminującej "jednych" opiekunów względem "drugich" uprzywilejowanych poprzez regulację różnicującą reżim prawny opiekunów czy "podobnych" sytuacji (ekonomicznych) tych opiekunów.

obrażę prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 17 ust. 1 i 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzin, (tekst jedn.: z 2006 r. Dz. U. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.) i § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. (Dz. U. z 29 marca 2013 r., poz. 413) w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 69, art. 71 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez nieuwzględnienie opiekującej się swoim niepełnosprawnym, niezdolonym do samodzielnej egzystencji i pobierającej w związku z tą opieką świadczenie pielęgnacyjne od dnia 2010 r. do 2015 r., jako osoby, która jest uprawniona do uzyskania pomocy finansowej do świadczenia pielęgnacyjnego i w okresie od do 2013 r. w ramach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. (Dz. U. z 29 marca 2013 r., poz. 413) w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) podtrzymało swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji i wniosło o jej oddalenie.

Organ przyjął, że skoro w sprawie nie jest spełniony warunek zawarty w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie jest możliwe również przyznanie pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Wobec niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1b ww. ustawy organ będzie musiał dokonać ponownej analizy prawa skarżącej również do tego świadczenia.

Ponownie rozpoznając sprawę organ uwzględni stanowisko przedstawione w niniejszym uzasadnieniu. Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) orzekł, jak w punkcie 1 wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie 2 wyroku Sąd oparł na przepisie art. 152 powołanej ustawy. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200, art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461).

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*