

Sygn. akt I C 804/18



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2019 roku

Sąd Rejonowy w Koźienicach I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSR Anna Miłośz

Protokolant: Marta Kalinka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2019 roku w Koźienicach

sprawy z powództwa U [REDACTED] M [REDACTED]

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

o zapłatę

- I. oddala powództwo
- II. nie obciąża U [REDACTED] M [REDACTED] kosztami procesu.



Na oryginalne własne podpisy
za zgodność świadczy

[Signature]

REPORT

ON THE PROGRESS OF THE WORK DURING THE YEAR 1900

BY

THE SECRETARY OF THE BOARD OF TRADE

LONDON

1901

PRINTED BY THE GOVERNMENT PRINTER

STATIONERS' HALL, LONDON, E.C.

AND BY THE DIRECTOR OF THE GENERAL POST OFFICE

1901

PRINTED BY THE GOVERNMENT PRINTER

STATIONERS' HALL, LONDON, E.C.

CONTENTS

CHAPTER I. THE BOARD OF TRADE

CHAPTER II. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER III. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER IV. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER V. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER VI. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER VII. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER VIII. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER IX. THE TRADES DIRECTORY

CHAPTER X. THE TRADES DIRECTORY

Uzasadnienie:

Pozwem z dnia 13 lipca 2018r. (data stempla pocztowego k-24) powódka U [REDACTED] M [REDACTED] wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kwoty 30 204, 35 zł wraz z odsetkami za opóźnienie liczonymi od kwot:

29 247, 35 zł od dnia 4 lipca 2018r. do dnia zapłaty

957 zł od dnia doręczenia odpisu stronie pozwanej do dnia zapłaty tytułem odszkodowania w związku z deliktem legislacyjnym Skarbu Państwa oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Uzasadniła, że od 27.07.2015r. pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy w wysokości 520 zł miesięcznie w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym bratem B [REDACTED] M [REDACTED]. Zasiłek został jej przyznany decyzją Wójta Gminy P [REDACTED].

Wyrokiem z dnia 21 października 2014r. w sprawie K 38/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych 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 jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie podjął działań prawnych, aby usunąć stwierdzone niepełnosprawności w zakresie nierównego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. W związku z tym powódka swoje roszczenie wywiodła art. 417¹ § 1 k.c. i art. 417¹ § 4 k.c. (pozew k- 3-6).

Powódka domaga się odszkodowania za okres od 27 lipca 2015r. do 31 lipca 2018r., którą stanowi różnica w wysokości między świadczeniem pielęgnacyjnym a specjalnym zasiłkiem opiekuńczym. Za 2015r. stanowi kwotę 3513,35 zł (5x680 zł=3400 zł i 5 dni tj. 680 : 30 dni =22,67 złx 5 dnia 113,35 zł, w 2016r. – 9360 zł (12x 780 zł), w 2017r. – 10632 zł (12x 886 zł), a w 2018r. 6699 zł (7x 957 zł). Łącznie jest to kwota 30 204,35 zł.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości jako bezzasadnego co do zasady jak i co do wysokości. Wniósł o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej RP według norm przepisanych (odpowiedź na pozew k- 159-173).

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny:

Powódka U [REDACTED] M [REDACTED] od 27.07.2015r. pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy w wysokości 520 zł miesięcznie w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym bratem B [REDACTED] M [REDACTED], który doznał udaru. Zasiłek został jej przyznany na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003r. decyzją Wójta Gminy P [REDACTED]: nr GOPS.5212.27.SZO.2014.2015 w dniu 6.08.2015r., nr GOPS.5212.2.SZO.2015.2016 w dniu 6.11.2015r. i w dniu 16.08.2016r., nr GOPS.5212.13.SZO.2016.2017 w dniu 8.11.2016r., nr GOPS.5212.17.SZO.2017.2018 w dniu 16.11.2017r. Specjalny zasiłek opiekuńczy funkcjonuje od 1 stycznia 2013r. i przysługuje w stałej kwocie 520 zł. (okoliczności bezsporne, k-36-156).

Powódka U [REDACTED] M [REDACTED] nie wystąpiła w postępowaniu administracyjnym o przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym po 1 stycznia 2013r.

Pismem z dnia 20 czerwca 2018r. wezwała pozwanego do zapłaty kwoty 29 247,35 zł wraz z ustawowym odsetkami za opóźnienie tytułem odszkodowania w związku z zaniechaniem legislacyjnym Skarbu Państwa w zakresie wprowadzenia różnych kryteriów przyznawania świadczeń na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych (k- 14- 17). W opowiedzi na wezwanie powódki pozwany podniósł, że nie znajduje podstaw do pozytywnego odniesienia się do zgłoszonego żądania (k- 18).

Powyższe okoliczności faktyczne nie były sporne między stronami, a wynikały z przedstawionych przez strony niekwestionowanych dokumentów oraz znajdujących się z akt postępowania administracyjnego. Wniosek o przeprowadzenie dowodu z odtworzenia płyty CD zawierającej wystąpienia polityków został oddalony, gdyż dowód ten nie miał znaczenia dla rozpoznania istoty sprawy.

Sąd zważył, co następuje:

Zgłoszone żądanie powódka opiera na treści art. 417¹ § 1 k.c. i art. 417¹ § 4 k.c.

W sprawie, w której stroną jest Skarb Państwa, zachodzi konieczność ustalenia właściwej *stationisfisci*. W wypadkach wadliwego jej oznaczenia sąd powinien ustalić właściwą jednostkę organizacyjną uprawnioną do reprezentowania Skarbu Państwa w danej sprawie

(por. postanowienie SN z dnia 15 lipca 1983 r., IV CZ 24/83, OSPiKA 1984, z. 11, poz. 237). Zastępowanie Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie zwalnia sądu od obowiązku ustalania właściwej *stationisfisci*. W niniejszej sprawie roszczenie związane jest z zabezpieczeniem społecznym, zatem pozwanym jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako organ państwowej jednostki organizacyjnej (kierujący urzędem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez tzw. zaniechanie legislacyjne reguluje art. 417¹ § 4; obejmuje ona przypadki wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Jest to zatem szczególna postać odpowiedzialności za tzw. bezprawie normatywne (legislacyjne).

Obowiązek wydania aktu normatywnego w postaci ustawy może powstać w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku ustalającego niekonstytucyjność przepisów ze względu na pominięcie – niezbędnego z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych – elementu badanej normy prawnej. Takie orzeczenie nie jest jednak równoznaczne z ustaleniem zaniechania legislacyjnego choćby z tego względu, że Trybunał stwierdza wadliwość konstytucyjną wydanego aktu normatywnego, a nie wadliwość z powodu braku aktu normatywnego. Często jednak przywrócenie zgodności z Konstytucją RP wymaga interwencji ustawodawcy w terminie określonym przez Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP (odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu w stosunku do ustawy na czas nieprzekraczający 18 miesięcy; w stosunku do aktu normatywnego – 12 miesięcy). W takiej sytuacji nie może być wątpliwości, że istnieje obowiązek wydania aktu normatywnego, i to w określonym czasie. Zaniechanie realizacji tego obowiązku prawodawczego może być przykładem naruszenia obowiązku wydania aktu normatywnego w rozumieniu art. 417¹ § 4 (por. M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy...*, s. 76 i n.).

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne może powstać jedynie wtedy, gdy istnieje obowiązek prawny wydania aktu normatywnego, który dotyczy określonej pozycji prawnej osób fizycznych lub prawnych. Szkada wywołana zaniechaniem legislacyjnym musi być ustalona z uwzględnieniem konkretnej sytuacji osoby

występującej z roszczeniem odszkodowawczym. Musi być wykazany adekwatny związek przyczynowy między ewentualną szkodą a zaniechaniem wydania aktu normatywnego, mimo że taki obowiązek wynika z przepisu prawa. Sąd rozpoznający roszczenie odszkodowawcze samodzielnie stwierdza, czy zaniechanie legislacyjne jest niezgodne z prawem.

Powódka powołuje się na szkodę, która powstała na skutek tego, że ustawodawca nie podjął działań prawnych, aby usunąć stwierdzone nieprawidłowości w zakresie nierównego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

Specjalny zasiłek opiekuńczy funkcjonuje od 1 stycznia 2013r. i przysługuje w stałej kwocie 520 zł. Obecnie zgodnie z art. 16 a ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003r. specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie może przekroczyć kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2 powołanej ustawy (w 2013r.- 623 zł, obecnie -764 zł). Natomiast art. 17 i n. ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej dla opiekunów- matki, ojca, opiekuna faktycznego dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy kodeks cywilny 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Zgodnie z art. 17 ust. 1b (obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013r. wprowadzonym przez ustawę z dnia 7 grudnia 2012r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw) świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Wysokość tego świadczenia jest stale waloryzowana. W 2015r. wynosiło 1200 zł, w 2016r. 1300 zł, w 2017r. 1406, a obecnie 1477 zł. Do stycznia 2013r. w ustawie o świadczeniach rodzinnych funkcjonowało tylko jedno świadczenie opiekuńcze dla opiekunów osób niepełnosprawnych w postaci świadczenia pielęgnacyjnego. Z dniem 1 stycznia 2013r. przesłanki nabycia specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego zostały ukształtowane odrębnie w oparciu o kryterium wiekowe osoby niepełnosprawnej jak również dochodowe całej rodziny osoby sprawującej opiekę. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2013r. w sprawie K 27/13 orzekł, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych (obowiązujących do 1 stycznia 2013r., a więc przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej) zachowały prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013r., o ile spełniały warunki określone w przepisach dotychczasowych. Z kolei stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej, decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydane przed wejściem w życie ustawy zmieniającej wygasły po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1. Po tym orzeczeniu ustawą z dnia 4 kwietnia 2014r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przyznano prawo do ubiegania się o zasiłek dla opiekuna w miejsce uprzednio odebranego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrokiem z dnia 21 października 2014r. w sprawie K 38/13 Trybunał Konstytucyjny (opublikowany 23 października 2014r. w Dzienniku Ustaw) orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych 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 jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W niniejszej sprawie powództwo nie jest zasadne z następujących powodów. W pierwszej kolejności zasadnie podnosi pozwany, że przedmiotowym orzeczeniem Trybunał Konstytucyjny stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z przedmiotowego orzeczenia nie wynika obowiązek przyznania wszystkim opiekunom osób niepełnosprawnych dorosłych przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w takiej samej wysokości. Trybunał wyraźnie stwierdził, że: „skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenie ani kreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa”. Trybunał podkreślił także, że wybór modelu świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych należy do ustawodawcy, a ustawodawca powinien uwzględniać także możliwość finansowania świadczeń z budżetu państwa. Zatem skutki tego wyroku dotyczą stosowania prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób, oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium (wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2019r. III SA/Kr 1156/18 LEX nr 2606773). W niniejszej sprawie bezsporne jest, że powódka nie występowała w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego, a jest to właściwa droga do dochodzenia tych świadczeń. Decyzja w tym zakresie może być wydana tylko na wniosek, a nie z urzędu. Okoliczność, że powódka była przekonana, że nie uda się uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego, obawiała się utraty zasiłku i długotrwałego postępowania administracyjnego nie sanuje braku przesłanki odszkodowawczej pozwanego.

Powódka nie wykazała szkody, jej wysokości i związku adekwatnego pomiędzy szkodą o zaniechaniem legislacyjnym, a taki obowiązek spoczywał na niej zgodnie z art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c. Tej oceny nie zmieniają także przedstawione przez powódkę korespondencja kierowana do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (k- 199), zestawienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego wymagających wykonania (k- 200-203), czy też projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

(k- 204-226), odpowiedź na interpelację (k-227-228). Ubocznie należy dodać, że wysokość proponowana świadczenia pielęgnacyjnego w złożonym projekcie w przypadku sprawowania opieki nad osobą dorosłą został określona na kwotę 800 zł, a nad osobą do ukończenia 18 roku życia lub do 25 roku życia, jeżeli się uczy - 1300 zł. Co świadczy o tym, że ustawodawca może różnicować poszczególne świadczenia w zależności od innych kryteriów (dochodowego, wieku). O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. i postanowił nie obciążać powódki kosztami procesu. Zastosowanie art. 102 k.p.c. winno być oceniane w całości okoliczności, które uzasadniałyby odstępstwo od pozostałych zasad decydujących o rozstrzygnięciu w przedmiocie kosztów procesu. Ustalenie, czy w sprawie zachodzi "wypadek szczególnie uzasadniony", zależy od swobodnej oceny sądu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje trafne stanowisko, że kwestia zastosowania art. 102 k.p.c. pozostawiona jest orzekającemu Sądowi z odwołaniem się do jego kompetencji, bezstronności, doświadczenia i poczucia sprawiedliwości. Ocena sędziowska ma w tym zakresie charakter dyskrejonalny, oparty na swobodnym uznaniu, kształtowanym własnym przekonaniem oraz oceną okoliczności sprawy i może być podważona przez sąd wyższej instancji w zasadzie tylko wtedy, gdy jest rażąco niesprawiedliwa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie II CZ 10/12). Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 września 2012 roku w sprawie I UZ 86/12 podstawę do zastosowania art. 102 k.p.c. stanowią konkretne okoliczności danej sprawy przekonujące o tym, że w danym przypadku obciążenie strony przegrywającej kosztami procesu na rzecz przeciwnika byłoby niesłuszne, niesprawiedliwe. Są to zarówno fakty związane z samym procesem, jak i leżące poza nim, a dotyczące sytuacji życiowej, stanu majątkowego stron, które powinny być oceniane przede wszystkim z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego. Przyczyną takiej decyzji Sądu jest m.in. sytuacja finansowa i rodzina U[redacted] M[redacted] a także charakter dochodzonego roszczenia. Rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, skomplikowany stan prawny, mogły wywołać u powódki przekonanie, że zasadne jest wystąpienie na drogę procesu cywilnego.

Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
Sędziwa Sąd
Sąd Rejonowy dla M. St. w Warszawie
Sąd I Rejonowy

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work done during the year. It is followed by a detailed account of the various projects and the results achieved. The report concludes with a summary of the work done and a list of the recommendations made.

The work done during the year has been very satisfactory and has resulted in a number of important discoveries. The most important of these are the discovery of the new element X and the discovery of the new compound Y. These discoveries are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important publications. These include the paper on the properties of element X and the paper on the synthesis of compound Y. These papers are of great interest and will be read with interest by all those concerned with the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important patents. These include the patent on the method of synthesizing compound Y and the patent on the method of synthesizing element X. These patents are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important awards. These include the award of the Nobel Prize to the discoverer of element X and the award of the Nobel Prize to the discoverer of compound Y. These awards are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important discoveries. These include the discovery of the new element Z and the discovery of the new compound W. These discoveries are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important publications. These include the paper on the properties of element Z and the paper on the synthesis of compound W. These papers are of great interest and will be read with interest by all those concerned with the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important patents. These include the patent on the method of synthesizing compound W and the patent on the method of synthesizing element Z. These patents are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.

The work done during the year has also resulted in a number of important awards. These include the award of the Nobel Prize to the discoverer of element Z and the award of the Nobel Prize to the discoverer of compound W. These awards are of great importance and will have a profound effect on the progress of science.