

Sygn. akt VIII C 1544/18



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 stycznia 2019 roku

Sąd Rejonowy w Kielcach VIII Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący SSR Agnieszka Kierkowska

Protokolant stażysta Mateusz Krawczyk

po rozpoznaniu w dniu 8 stycznia 2019 roku w Kielcach

na rozprawie

sprawy z powództwa E [REDACTED] S [REDACTED]

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
w Warszawie

o zapłatę odszkodowania

- I. oddala powództwo;
- II. zasądza od E [REDACTED] S [REDACTED] a rzecz Skarbu Państwa - Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów procesu.



SSR Agnieszka Kierkowska

*Na oryginale własne podpisy  
za zgodność świadczy  
starszy sekretarz sądowy  
Aneta Ramiączek*



UZASADNIENIE:

W pozwie złożonym 13.07.2018 r. powódka E. S. zawarła żądanie zasądzenia na jej rzecz od pozwanego Skarbu Państwa – Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kwoty 28.328 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od kwoty 27.371 zł od dnia 9.07.2018 r. do dnia zapłaty i od kwoty 957 zł od dnia doręczenia pozwanemu odpisu pozwu do dnia zapłaty. Na uzasadnienie tego żądania podała, że od 1.12.2015 r. pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy w wysokości 520 zł miesięcznie w związku z opieką sprawowaną nad niepełnosprawną S. P. przyznany decyzjami Wójta Gminy S. Do 1.01.2013 r. przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych przewidywały jedno świadczenie opiekuńcze dla opiekunów osób niepełnosprawnych w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, a od 1.01.2013 r. zmieniono je, wprowadzając specjalny zasiłek opiekuńczy dla opiekunów osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po osiągnięciu pełnoletności lub ukończeniu nauki obok świadczenia pielęgnacyjnego, przewidzianego od tej chwili tylko dla opiekunów niepełnosprawnych członków rodziny, których niepełnosprawność powstała przed ukończeniem lat 18 albo ukończeniem nauki, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Powódka powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 27/13, w którym stwierdzono, że art. 11 ust.1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Powołała się również na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13, w którym stwierdzono, że art. 17 ust.1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. Konstytucji. W obu wyrokach Trybunał Konstytucyjny zalecił ustawodawcy wprowadzenie zmian ustawy o świadczeniach rodzinnych, a mimo to ustawodawca żadnych działań nie podjął. Jako podstawę prawną żądania powódka wskazała art. 471<sup>1</sup> §1 i 4 k.c., podnosząc, że wskutek uchwalenia przepisów niezgodnych z Konstytucją i zaniechania wprowadzenia regulacji przywracających stan zgodny z Konstytucją poniosła szkodę, która wyraża się w różnicy między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, którego została niezgodnie z Konstytucją pozbawiona, a wysokością zasiłku dla opiekunów,



który pobiera od 1.12.2015 r. Żądanie zasądzenia odsetek uzasadniła treścią art. 455 k.c., wskazując, że wezwała pozwanego do zapłaty 27.371 zł pismem z 26.06.2018 r.

W piśmie z 24 września 2018 r. powódka E. S. dodatkowo wyjaśniła, że na skutek wydania ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, której art. 11 ust.1 i 3 uznane zostały za niezgodne z Konstytucją wyrokiem w sprawie K 27/13, bezpodstawnie pozbawiono powódkę możliwości domagania się zasiłku pielęgnacyjnego. Prawa powódki zostały naruszone przez wprowadzenie na mocy tej nowelizacji art. 17 ust.1 b, który jest niekonstytucyjny zgodnie z wyrokiem K 38/13 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. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 nie został wykonany, zatem doszło do zaniechania legislacyjnego. W piśmie tym powódka wyjaśniła również w jaki sposób obliczyła wysokość szkody. Skoro pobierany przez nią zasiłek ma stałą wysokość 520 zł miesięcznie, a świadczenie pielęgnacyjne w 2015 r. było o 680 zł większe od tego zasiłku, w 2016 r. o 780 zł większe, w 2017 r. o 886 zł większe, zaś w 2018 r. o 957 zł większe, to za okres od 1.12.2015 r. do 31.08.2018 r., szkoda jaką poniosła powódka to 28.328 zł. (k.105-108)

W odpowiedzi na pozew z 22.08.2018 r. pozwany Skarb Państwa Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wniósł o oddalenie powództwa w całości. Wskazał, że powódka bezzasadnie twierdzi, że została pozbawiona praw słusznie nabytych do „nowego” świadczenia pielęgnacyjnego oraz że pozbawiono ją prawa wyboru między tym świadczeniem a zasiłkiem dla opiekuna. Podniósł, że nie każde orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu może stanowić prejudykat bezprawności w rozumieniu art.471<sup>1</sup>§1 k.c. lub dowód na zaniechanie legislacyjne w rozumieniu art. 471<sup>1</sup>§4 k.c. W wyroku sygn. K 38/13 Trybunał Konstytucyjny nie orzekł, że cały przepis art.17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niekonstytucyjny, uznał za dopuszczalne odmienne ukształtowanie reguł wypłacania świadczeń dla osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, a tym samym podział opiekunów osób niepełnosprawnych na dwie kategorie (opiekunów niepełnosprawnych dzieci i opiekunów niepełnosprawnych dorosłych). Wskazał, że opiekunowie niepełnosprawnych dorosłych nie powinni być traktowani w sposób odmienny, ale jednocześnie że wyrok nie ma charakteru prawotwórczego w

odniesieniu do tej grupy opiekunów i nie działa wstecz. Pozwany zarzucił, że powódka nie poniosła żadnej szkody. Nie otrzymywała świadczenia w oparciu o przepisy obowiązujące przed 1.01.2013 r., a w 2015 r. spełniała warunki do uzyskania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, przewidziane w zmienionych przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie występowała z wnioskiem o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 27/13 w ogóle jej nie dotyczy, gdyż nie wygasło jej prawo do wcześniej nabytego świadczenia pielęgnacyjnego. Nie wykazała przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, wystąpienia szkody, ani jej wysokości czy związku przyczynowego między działaniem pozwanego a domniemaną szkodą. (k.27-31)

W piśmie z 17.10.2018 r. pozwany Skarb Państwa – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podniósł z ostrożności procesowej zarzut przedawnienia roszczeń powódki odnoszących się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 27/13, wskazując, że trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 442<sup>1</sup>§1 k.c. upłynął 16 grudnia 2016 r., skoro wyrok ten opublikowany został w Dzienniku Ustaw z 16 grudnia 2013 r. Ponownie podkreślił, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego nie miały nigdy zastosowania do sytuacji prawnej powódki. Gdy po raz pierwszy występowała z wnioskiem o świadczenie wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 już obowiązywał, a powódka mimo to nie wystąpiła o przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego. Oba wyroki, na które powódka się powołuje, nie mają adekwatnego związku przyczynowego ze szkodą, jaka miała zaistnieć po stronie powódki. Wyrok w sprawie K 27/13 odnosił się do norm prawa intertemporalnego, dotyczył specyficznej grupy podmiotów, do której powódka nie należy. Natomiast z wyroku w sprawie K 38/13 nie wynika nakaz przyznania wszystkim opiekunom niepełnosprawnych osób dorosłych w taki sam sposób świadczenia pielęgnacyjnego, przewidzianego w ustawie. Wyrok ten nie zobowiązuje do przyznania świadczeń pielęgnacyjnych w określonej wysokości wszystkim opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych ani nie przyznaje automatycznie prawa podmiotowego do takich świadczeń. Pozwany podniósł, że brak podstaw do przypisania mu odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne, związane z którymkolwiek z tych dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego. (k.197-203)

W piśmie procesowym z 14.11.2018 r. powódka E. S. co do zarzutu przedawnienia podniosła, że bieg terminu przedawnienia, określonego w art. 442<sup>1</sup>§1

k.c. można liczyć najwcześniej od 1.12.2015 r., gdy przyznano jej prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Podniosła również zarzut nadużycia prawa oparty na art. 5 k.c. ze względu na małą świadomość prawną powódki oraz ograniczenia możliwości zapoznawania się z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, publikowanymi wyłącznie w formie elektronicznej w wypadku osób nie posiadających umiejętności korzystania z komputera i Internetu. Uzasadnia ten zarzut także tym, że stan zaniechania legislacyjnego trwa nadal i upływ czasu nie może zwalniać pozwanego, który dopuszcza się zaniechania od odpowiedzialności. Wskazała nadto w oparciu o przepisy zmieniające art. 442<sup>1</sup>§1 k.c. z dnia 27.06.2017 r., że termin przedawnienia roszczeń powódki związanych z wyrokiem z 23.10.2014 r. zaczął biec na nowo od 27.06.2017 r. i do przedawnienia nie doszło. (k.206-208)

Sąd ustalił, co następuje:

E. S. (poprzednie nazwisko Z. ) złożyła w grudniu 2015 r. po raz pierwszy w Urzędzie Gminy S. wniosek o ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego w związku z opieką nad jej babcią S. P. Od 2006 r. do listopada 2015 r. E. pracowała jako kasjer, a stosunek pracy rozwiązała za porozumieniem stron, żeby opiekować się babcią. S. P. ma 95 lat, jest niepełnosprawna w stopniu znacznym od 2004 r. S. P. pobiera emeryturę rolniczą. E. S. pobiera alimenty na rzecz małoletniego syna K. który mieszka razem z nią i S. P. K. Z. ma 17 lat, uczy się.

Decyzją z 18.12.2015 r. Wójt Gminy S. przyznał E. S. specjalny zasiłek opiekuńczy w kwocie 520 zł miesięcznie na okres od 1.12.2015 r. do 31.10.2016 r. na podstawie art. 16 a, art. 20 ust.3, art.24, art. 26 i art. 32 ust.1 d ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Następnie E. S. ponowiła wniosek o przyznanie tego świadczenia we wrześniu 2016 r. i w lipcu 2017 r. Zostało ono przyznane decyzjami z 19.09.2016 r. na okres od 1.11.2016 r. do 31.10.2017 r. i z dnia 19.10.2017 r. na okres od 1.11.2017 r. do 31.10.2018 r. Wysokość przyznanego zasiłku wynosiła w tych okresach nadal po 520 zł miesięcznie.

Okoliczności te potwierdzają akta spraw dotyczących przyznania zasiłku powódce prowadzonych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w S.

obejmujące m.in. orzeczenie o niepełnosprawności S. [REDAKTED] P. [REDAKTED] zaświadczenie o pobieraniu przez nią emerytury, świadectwo pracy powódki, wywiady środowiskowe, wnioski powódki o przyznanie zasiłku i decyzje o jego przyznaniu – k.35-98. Dokumenty te nie były kwestionowane przez strony.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma także okoliczność, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r. K 38/13 nie został dotychczas wykonany, mimo stworzenia w 2015 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy mającej na celu wykonanie tego wyroku. Projekt ten zakładał uchylenie art. 16a, regulującego specjalny zasiłek opiekuńczy, pozostawienie świadczenia pielęgnacyjnego, jako przysługującego wszystkim opiekunom osób niepełnosprawnych, którzy zrezygnowali z zatrudnienia lub go nie podjęli w celu sprawowania opieki, wprowadzenie kryterium dochodowego, zróżnicowanie co do wysokości tego świadczenia poprzez korzystniejsze potraktowanie opiekunów osób niepełnosprawnych do ukończenia 18 roku życia (lub do ukończenia 25 roku życia, jeżeli podopieczny się uczy). Trwają prace międzyresortowych Zespołów do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin oraz do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności i o Niezdolności do Pracy. Okoliczność ta była niesporna, a potwierdzają ją dokumenty w postaci zestawienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego wymagających wykonania z 2015 r. (k.124-127), projektu ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (k.128-139), odpowiedzi na interpelację nr 18099 z 2018 r. (k.160-161), opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (k.221-232)

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo nie jest zasadne. Jako podstawę prawną żądania powódka E. [REDAKTED] S. [REDAKTED] wskazała art. 417<sup>1</sup>§1 i §4 k.c. Są to regulacje szczególne w stosunku do art. 417 k.c., przewidującego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Art. 417<sup>1</sup>§1 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia

można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast zgodnie z art. 417<sup>1</sup>§4 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Niezgodnego z prawem działania lub zaniechania pozwanego powódka upatruje w tym, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził w sprawie K 27/13 niezgodność z Konstytucją art. 11 ust.1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i niektórych innych ustaw oraz w sprawie K 38/13 niezgodność z Konstytucją art. 17 ust.1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim ten przepis różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Mimo, że w obu wyrokach Trybunał Konstytucyjny zalecił ustawodawcy wprowadzenie zmian ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie doszło do ich wykonania do chwili obecnej. Powódka uznała, że z tej przyczyny poniosła szkodę, gdyż od grudnia 2015 r. pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy w wysokości 520 zł, a niezgodne z Konstytucją przepisy pozbawiają ją prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, które jest wyższe.



W tym miejscu należy wskazać, że specjalny zasiłek opiekuńczy, który pobiera powódka, przewidziany jest w art. 16 a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Przysługuje on osobom, na których zgodnie z 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 wskazaniem: 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. Prawo do tego zasiłku jest uzależnione od kryterium dochodowego, określonego w art. 16 a ust.2. Przepis art. 16 a obowiązuje od 1.01.2013 r. i został dodany do ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych





ustaw (Dz. U. poz. 1548) Ta ustawa zmieniająca zmieniła również od 1.01.2013 r. brzmienie art. 17, dotyczącego świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez dodanie ust. 1 b. Przepis ten ograniczył krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez wprowadzenie tzw. kryterium wieku. Stanowi on bowiem, że 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.

Aktualny stan prawny przewiduje zatem dla osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi, które w związku z koniecznością opieki nie podejmują zatrudnienia lub rezygnują z zatrudnienia dwa rodzaje świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych:

- specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych) w stałej wysokości 520 zł miesięcznie, którego przyznanie uzależnione jest od kryterium dochodowego i przysługujący opiekunom niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. roku życia lub po ukończeniu nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie wcześniej niż po ukończeniu 25. roku życia,
- świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) w wysokości obecnie ponad 1400 zł miesięcznie, podlegające corocznej waloryzacji, którego przyznanie nie jest uzależnione od kryterium dochodowego, ale przysługujące tylko opiekunom takich niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia

Natomiast w stanie prawnym obowiązującym do 1.01.2013 r. , tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw dla wszystkich osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi i w związku z tym nie pracujących przewidziane było świadczenie pielęgnacyjne, a jego przyznanie nie było uzależnione ani od kryterium dochodowego ani od kryterium wieku. Krąg osób, którym przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne w stanie prawnym obowiązującym do 1.01.2013 r. był szerszy od kręgu osób spełniających przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego w takim kształcie jaki przewidywała ustawa zmieniająca.

W wyroku z 5 grudnia 2013 r. o sygn. K 27/13, do którego odwołuje się powódka w swojej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, określające termin wygaśnięcia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego zgodnie z zasadami sprzed nowelizacji, są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Trybunał nie wypowiedział się w tym wyroku na temat nowych kryteriów przyznawania świadczeń. Odniósł się jedynie do przepisów intertemporalnych. Uznał, że doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., a jednocześnie nie spełniły nowych przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Naprawienia szkody w oparciu o powołane przepisy 417<sup>1</sup>§1 lub §4 k.c. może domagać się tylko osoba, której dobra lub interesy prawnie chronione zostały naruszone przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją albo przez niewydanie aktu normatywnego (tzw. „zaniechanie legislacyjne”). Powódka E [REDACTED] S [REDACTED] nie pobierała świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed 1.01.2013 r. Po raz pierwszy złożyła wniosek o przyznanie zasiłku w trybie ustawy o świadczeniach rodzinnych w grudniu 2015 r. Przepisy art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548), których niekonstytucyjność stwierdzono wyrokiem w sprawie K 27/13, w ogóle się do niej nie odnoszą i nigdy nie kształtowały jej sytuacji prawnej. Nie pozbawiły jej żadnych świadczeń, gdyż w dacie ich wejścia w życie powódka pracowała i nie była z tego względu osobą sprawującą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny uprawnioną do jakichkolwiek świadczeń z tego tytułu, przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Zatem okoliczność, że orzeczono o niezgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw nie może uzasadniać żądania odszkodowania. Powódka E [REDACTED] S [REDACTED] nie należy do kręgu osób poszkodowanych ich wydaniem.

Bezprzedmiotowe staje się w tym kontekście rozważanie podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia powódki w zakresie odnoszącym się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 27/13.

Przechodząc do drugiego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, na który powołała się powódka, tj. z dnia 21 października 2014 r. w sprawie o sygn. K 38/13, wskazać należy, że poddano w nim ocenie zgodność z Konstytucją art. 16a ust. 2 i art. 17 ust. 1 b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pierwszy z wymienionych przepisów jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zaakceptował jako konstytucyjne zastosowanie kryterium dochodowego przy ubieganiu się o zasiłek opiekuńczy. Odwołał się przy tym do subsydiarnego charakteru świadczeń rodzinnych i pomocniczej, wspierającej roli państwa, które nie może jednakże przejmować wyłącznej odpowiedzialności za zapewnienie osobom niepełnosprawnym materialnych podstaw bytowania w wymiarze spełniającym ich wszelkie potrzeby. Trybunał Konstytucyjny miał także na uwadze zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych i uznał, że zastosowanie kryterium dochodowego umożliwi skierowanie pomocy państwa do osób znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej i czyni tę pomoc bardziej rzeczywistą i efektywną.

Należy podkreślić zatem, że przepis art. 16 a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w oparciu o który powódce przyznano specjalny zasiłek opiekuńczy, nie jest niezgodny z Konstytucją i nie może być mowy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za jego wydanie w rozumieniu art. 417<sup>1</sup>§1 k.c.

Art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten 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, został natomiast oceniony jako niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę równości wobec prawa. Zbadanie zgodności danej regulacji z tym przepisem polega zawsze na dokonaniu oceny czy w danym wypadku istnieje cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów kwestionowanej normy prawnej. Następnie należy ustalić kryterium, według którego podmioty te zostały różnie potraktowane, oraz rozważyć,

czy to odmienne traktowanie jest uzasadnione, a przyjęte kryterium adekwatne i racjonalne. W uzasadnieniu oceny wyrażonej w wyroku w sprawie K 38/13 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że grupę podmiotów podobnych tworzą osoby obowiązane alimentacyjnie, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Jednakże dopuszczalne jest w obrębie tej grupy odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, z uwagi na szczególną konstytucyjną ochronę dzieci i rodziny, rozumianej jako trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. Trybunał Konstytucyjny zaakceptował zatem co do zasady posługiwanie się przez ustawodawcę kryterium wieku w tym celu, by w grupie opiekunów osób niepełnosprawnych wyróżnić opiekunów niepełnosprawnych dzieci i dla tej kategorii opiekunów ukształtować świadczenia odmiennie niż dla pozostałych opiekunów osób niepełnosprawnych. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednakże uwagę na skutki zastosowania tego kryterium. Prowadzą one do tego, że o świadczenie pielęgnacyjne można ubiegać się w odniesieniu do dorosłej osoby niepełnosprawnej - niezależnie od jej wieku - jedynie pod warunkiem, że niepełnosprawność tej osoby powstała w okresach wskazanych w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dochodzi do odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych w sposób nieuzasadniony z punktu widzenia zasady równości wobec prawa.

Gdy osoba wymagająca opieki zmienia status umożliwiając zaliczenie jej do kategorii dzieci w rozumieniu przyjętym przez ustawodawcę, tj. kończy 18 lat (ewentualnie 25 lat jeżeli się uczy), to od tego momentu jej opiekun nie jest już opiekunem niepełnosprawnego dziecka. Staje się opiekunem dorosłej osoby niepełnosprawnej. O ile odmienne traktowanie przez ustawodawcę opiekunów niepełnosprawnych dzieci znajduje konstytucyjne uzasadnienie, to brak jest takiego uzasadnienia dla różnicowania podmiotów należących do tej samej kategorii opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, np. w zakresie wysokości przysługujących im świadczeń opiekuńczych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów. Potwierdził słuszność założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może

mieć związek z oceną posiadania przez daną osobę majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji.

Szeroko wypowiedział się o skutkach wyroku. Wskazał ustawodawcy, że powinien 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 tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał nie przesądził, jaki model ustalenia świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć, pozostawiając ustawodawcy pewien margines swobody z zastrzeżeniem konieczności uwzględnienia z jednej strony możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, a z drugiej uszanowania poprawnie nabytych praw osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że *skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie "prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.*

Przechodząc do oceny czy omówiony wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 może stanowić źródło odpowiedzialności Skarbu Państwa w oparciu o art. 417<sup>1</sup>§4 k.c. należy zbadać czy zostały spełnione przesłanki takiej odpowiedzialności. Przepis ten przewiduje, że odpowiedzialność za tzw. „zaniechanie legislacyjne” zachodzi gdy obowiązek wydania aktu normatywnego przewiduje przepis prawa, a niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Sąd powinien zatem w pierwszej kolejności zbadać czy istniał obowiązek wydania aktu normatywnego i czy obowiązkowi temu uchybiono w sposób niezgodny z konkretnym przepisem prawa. W doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości sytuacja gdy obowiązek wydania aktu normatywnego wynika z przepisu prawa międzynarodowego, ustawy zasadniczej, ustawy zwykłej. W niniejszej sprawie jednakże taki obowiązek miałby wedle powódki wynikać z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W doktrynie wskazuje się jednak, że nie jest równoznaczny z „zaniechaniem legislacyjnym” stan rzeczy powodujący wydanie przez TK tzw. postanowienia sygnalizacyjnego, wskazującego na celowość podjęcia pewnych działań prawodawczych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i luk. Uznaje się, że postanowienie to jest jedynie postulatem skierowanym do ustawodawcy, który ma szeroką swobodę w rozstrzygnięciu o konieczności i sposobie usunięcia zasygnalizowanych uchybień.

Ponadto obowiązek wydania aktu normatywnego istnieje tylko wówczas gdy minimalna treść przyszłej regulacji określona jest precyzyjnie, a zarazem podany jest termin dla jej wydania. Jeżeli mimo istnienia przepisu obligującego do wydania aktu normatywnego w taki sposób (tj. z określeniem minimalnej treści przyszłej regulacji oraz terminu jej wydania), akt taki nie został wydany, zachodzi zaniechanie legislacyjne, które jest bezprawne.

W braku terminu albo braku określenia minimalnej treści przyszłej regulacji komentatorzy proponują konstruowanie dodatkowych kryteriów wartościujących, uwzględniających zakres dyskrecjonalny legislatywy. Ten zakres różnił się będzie w zależności od regulowanej materii. W wypadku regulacji z zakresu praw ekonomicznych czy społecznych ten zakres jest znaczny, a tym samym ocena sądu czy obowiązek wydania ustawy na pewno istniał i jaka była jej obligatoryjna (minimalna) treść, utrudniona. (por. Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup> 2018, wyd. 9 red. Pietrzykowski)

Sąd Najwyższy w wyroku z 6.09.2012 r. (I CSK 59/12) wskazał, że warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny. Odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej. Granice zastosowania art. 417<sup>1</sup> §4 k.c. wyznacza zasada trójpodziału władzy. (tak za Z. Radwańskim – M. Pyziak-Szafnicka, Uwagi o naprawianiu szkody wyrządzonej przez zaniechanie legislacyjne, s. 788). Zbyt pochopne przyjmowanie przez sądy powszechne obowiązku wydania aktu normatywnego oraz generowanie jego hipotetycznej treści prowadziłoby do naruszenia podziału władzy (M. Safjan, Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej, s. 175).

W procesie ustalania niezgodności z prawem (bezprawności) zaniechania legislacyjnego ocena sądu powinna zmierzać jedynie do stwierdzenia:

- czy na podstawie samego tylko przepisu, z którego ma wynikać obowiązek wydania aktu normatywnego, możliwe jest ustalenie, że brak działania ustawodawcy stanowił jego naruszenie, oraz
- czy można jednoznacznie określić (przynajmniej minimalny) zakres powinienego działania ustawodawcy (czyli termin wydania aktu i jego minimalną konieczną treść).

(tak w Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1-449<sup>10</sup> 2018, wyd.8, red. Pietrzykowski)

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 nie pozwala na przyjęcie, że doszło do bezprawnego zaniechania wydania aktu normatywnego w rozumieniu art. 417<sup>1</sup>§4 k.c. Nie ulega wątpliwości, że wyrok ten wymaga wykonania w celu usunięcia stwierdzonej w nim niekonstytucyjności uregulowań dotyczących świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych. Nie ulega także wątpliwości, że do chwili obecnej ten wyrok nie został wykonany, czemu sama strona pozwana nie zaprzeczała. Nie sposób jednak na podstawie tego wyroku określić jednoznacznie minimalnego zakresu powinienego działania ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny wskazał bowiem jaki skutek powinna odnieść przyszła regulacja, a który powinien polegać na ujednoczeniu sytuacji opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, niezależnie od chwili gdy powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki. Nie przesądził jednakże jakimi metodami ustawodawca ma ten skutek osiągnąć, tj. jakie kryteria powinny decydować o przyznaniu świadczenia, jaka powinna być wysokość tego świadczenia. Nie wskazał w szczególności, że ma to być takie samo świadczenie jakie otrzymują opiekunowie niepełnosprawnych dzieci. Z uzasadnienia wyroku można wręcz wyprowadzić wniosek przeciwny, skoro Trybunał zaakceptował korzystniejsze potraktowanie opiekunów niepełnosprawnych dzieci w stosunku do opiekunów niepełnosprawnych dorosłych z uwagi na szczególną konstytucyjną ochronę dzieci i rodziny. Natomiast powódka swoją argumentację opiera na założeniu, że powinno działanie ustawodawcy w celu wykonania powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinno polegać na zrównaniu sytuacji prawnej obu grup opiekunów co do wysokości i rodzaju świadczenia. Jest to rozumowanie nieuprawnione, analiza tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie uzasadnia takich wniosków. Tezę tą

potwierdza projekt ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach rodzinnych z 2015 r. Zakładał on bowiem, że wprowadzić wszyscy opiekunowie osób niepełnosprawnych rezygnujący z zatrudnienia lub nie podejmujący zatrudnienia w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny uprawnieni będą do świadczenia pielęgnacyjnego, ale jego wysokość miałaby być zróżnicowana w zależności od wieku podopiecznego niepełnosprawnego na korzyść opiekunów niepełnosprawnych dzieci.

Nie sposób zatem uznać, że obowiązek wydania aktu normatywnego wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 został wyrażony na tyle jednoznacznie i konkretnie, by jego nie wykonanie rodziło odpowiedzialność Skarbu Państwa wobec powódki. Z uwagi na nie wskazanie w tym wyroku minimalnej treści powinnej regulacji nie jest możliwe przyjęcie, że powódka poniosła jakąkolwiek szkodę. Wymagałoby to założenia, że gdyby ustawodawca wykonał wyrok w sprawie K 38/13, to powódka uzyskałaby wyższe świadczenie niż przyznany jej zasiłek w kwocie 520 zł miesięcznie. To jest założenie zbyt daleko idące, do którego ani ten wyrok ani obowiązujące przepisy sądu nie upoważniają.

Z tych przyczyn powództwo zostało oddalone w całości.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98§1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 2 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie. Powódka przegrała proces w całości i została zobowiązana do zwrotu na rzecz pozwanego poniesionych kosztów obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego w stawce minimalnej przewidzianej dla tej wartości przedmiotu sporu w powołanych przepisach.

/ISSR A. Kierkowska/



*Na oryginalne właściwe podpisy  
za zgodność świadczy  
starszy sekretarz sądu  
Aneta Ramiączek*