

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2019 roku Sąd Rejonowy w Zgierzu w sprawie o sygnaturze akt I C 1857/18 z powództwa E. A. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zapłatę:

1. oddalił powództwo;
2. nie obciążył powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu.

Sąd I instancji ustalił, że powódka pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy w wysokości po 520 złotych miesięcznie w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym mężem H. A., który został jej przyznany po rozpatrzeniu jej wniosków z 2 września 2016 roku i z 8 września 2017 roku decyzjami z 21 października 2016 roku nr MOPS.534. (...)2016 na okres od 1 listopada 2016 roku do 31 października 2017 roku oraz z 2 października 2017 roku nr MOPS. 534. (...)2017 na okres od 1 listopada 2017 roku do 31 października 2018 roku. Przed uzyskaniem zasiłku specjalnego powódka pracowała do 28 lutego 2015 roku, a następnie do września 2016 roku była zarejestrowana jako bezrobotna z prawem do zasiłku. Mąż powódki stał się osobą niepełnosprawną w wyniku wypadku, któremu uległ w wieku około 40 lat. Pismem z 8 czerwca 2018 roku skierowanym do Skarbu Państwa – Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powódka wezwała do zapłaty kwoty 17.934 złote z odsetkami ustawowymi za opóźnienie tytułem odszkodowania w związku z zaniechaniem legislacyjnym Skarbu Państwa w zakresie wprowadzenia różnych kryteriów przyznawania świadczeń na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych. Pismem z 21 czerwca 2018 roku odmówiono powódce wypłaty odszkodowania. Na podstawie wniosku z 26 listopada 2018 roku decyzją z 27 grudnia 2018 roku nr MOPS.534. (...)2018 przyznano powódce specjalny zasiłek opiekuńczy w kwocie 620 złotych miesięcznie na okres od 1 listopada 2018 roku do 31 października 2019 roku. W 2015 roku w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej stworzono projekt ustawy mającej na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 roku w sprawie K 38/13, który zakładał uchylenie art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych 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-go roku życia lub do ukończenia 25-go roku życia, jeżeli podopieczny się uczy.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia wniosła powódka, zaskarżając wyrok w całości. Skarżąca zarzuciła:

1. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik postępowania, tj. art. 6 kc w zw. z art. 232 kpc i niezasadne uznanie, że powódka w przedmiotowym postępowaniu nie wykazała doznanej szkody, jej wysokości i związku adekwatnego pomiędzy szkodą a zaniechaniem legislacyjnym strony pozwanej w zakresie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 417¹ § 4 kc przez jego niezastosowanie i błędne uznanie, że w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 z dnia 21 października 2014 roku oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz z ustawami ją zmieniającymi powódce nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze w stosunku do Skarbu Państwa w związku z pozbawieniem jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz niezasadnym różnicowaniem przyznawania świadczeń rodzinnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby niepełnosprawnej,

- b) art. 417¹ § 4 kc poprzez błędne niezastosowanie tego przepisu polegające na uznaniu, że pozwany Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne dotyczące treści art. 17 ust. 1b 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 odpowiedzialności,

c) art. 17 ust 5 pkt 2 lit a ustawy o świadczeniach rodzinnych w zw. z art. 23 krio oraz art. 27 krio poprzez ich błędną interpretację i niezasadne uznanie, że małżonkowi na którym spoczywa obowiązek alimentacyjny, rezygnującemu z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z powodu opieki nad współmałżonkiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wskazując na powyższe wniesiono o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie na rzecz powódki odszkodowania w wysokości 17934 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 21 czerwca 2018 roku do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja jest bezzasadna.

Powódka swoje roszczenie odszkodowawcze w stosunku do Skarbu Państwa oparła o art. 417¹ § 1 kc oraz o art. 417¹ § 4 kc, jednak w apelacji ograniczono się do zakwestionowania prawidłowości zastosowania przez Sąd I instancji drugiego z powołanych przepisów dotyczącego odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej za szkodę spowodowaną zaniechaniem legislacyjnym związanym z treścią art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.) poprzez niewydanie aktu normatywnego usuwającego rozróżnienie pomiędzy sytuacją opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych z uwagi na moment powstania niepełnosprawności.

Podstawę ogólną odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej zawiera art. 417 kc. W świetle tego przepisu przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa są: niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, szkoda oraz adekwatny związek przyczynowy między tak określoną przyczyną sprawczą a szkodą. Zgodnie z art. 417¹ § 4 kc, 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. Powódka powinna zatem wykazać, jaki przepis prawa nakazywał ustawodawcy wydanie aktu normatywnego usuwającego ww. rozróżnienie, a następnie, że wskutek uchybienia temu obowiązkowi doznała szkody majątkowej i w jakiej wysokości, czemu jednak nie sprostała.

W obowiązującym stanie prawnym na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych wsparcie dla osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi realizowane jest w formie dwóch świadczeń: specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 16a) oraz świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17). Zgodnie z art. 17 ust. 1b ww. ustawy (obowiązującym od 1 stycznia 2013 roku) 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.

W niniejszej sprawie powódka obowiązek wydania aktu normatywnego, który przyznawałby jej prawo do świadczenia w kwocie odpowiadającej świadczeniu pielęgnacyjnemu, wywodzi z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku w sprawie K 38/13, z czym nie można się zgodzić, i w tym zakresie Sąd Okręgowy w całości przyjmuje zasadność rozważań prawnych Sądu I instancji. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 17 ust. 1b ww. ustawy 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.

Z uzasadnienia wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie można wyprowadzić wniosku, że na ustawodawcę został nałożony skonkretyzowany obowiązek wydania aktu normatywnego, który przyznałby powódce prawo do świadczenia w kwocie odpowiadającej świadczeniu pielęgnacyjnemu. Trybunał wskazał, że ustawodawca powinien

określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Nadto wskazano, że wykonanie wyroku wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Nie przesądzono jednak, jaki model ustalenia świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć, a zatem, jak trafnie podkreślił Sąd I instancji, wcale nie przewidywał zrównania wysokości wszelkich świadczeń do poziomu świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał wskazał, że ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody, powinien uwzględnić możliwości budżetu państwa i uszanować poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają ze świadczeń. Trybunał wyraźnie podkreślił, że skutkiem wejścia w życie 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, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa.

Sąd I instancji ponadto trafnie zwrócił uwagę, że ostatecznie nie przyjęty projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych nadal różnicował wysokość świadczeń.

Powódka ponadto nie wykazała, jaki przepis prawa nakazywałby Skarbowi Państwa wydanie aktu normatywnego, który uchyliłby zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych z uwagi na moment powstania odpowiedzialność, co również podkreślił Sąd I instancji. Sąd Okręgowy w całości podziela rozważania prawne Sądu I Instancji, w których przytacza on poglądy doktryny wykazujące na kryteria pozwalające na stwierdzenie odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne polegające na obowiązku wydania ustawy, a następnie przenosi je na grunt niniejszej sprawy, i w tym zakresie odsyła skarżącego do uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

Z uwagi na to, że brak jest podstaw do uznania, że ewentualne przyszłe zmiany wprowadzone przez ustawodawcę doprowadziłyby do ustalenia wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego w kwocie odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, zarzut dotyczący naruszenia przepisów postępowania w zakresie wykazania doznanej szkody i jej wysokości jest bezzasadny.

Powódka zatem wbrew ciężącemu na niej z mocy art. 6 kc ciężarowi dowodu, nie wykazała przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa określonych w art. 417¹ § 4 kc. Zaskarżony wyrok Sądu I Instancji jest zatem prawidłowy, a w apelacji nie wskazano żadnych nowych dowodów ani nie przytoczono żadnych nowych argumentów, które mogłyby podważyć zasadność wydanego rozstrzygnięcia.

Z tych względów apelacja jako bezzasadna, podlegała oddaleniu, o czym Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 385 kpc.

Powyższej oceny nie zmienia zasadność ostatniego z podniesionych w apelacji zarzutów, wskazujących, że Sąd I instancji nie trafnie przyjął, iż współmałżonek z uwagi na art. 17 ust 5 pkt 2 lit a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może pobierać świadczenia pielęgnacyjnego. Należy zgodzić się ze skarżącym, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że przepis ten powinien być rozumiany w ten sposób, że normuje on przypadki, gdy o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowanej opieki nad osobą niepełnosprawną, pozostającą w związku małżeńskim ubiega się osoba spełniająca kryteria wskazane w ust. 1 (lub w ust. 1a), niebędąca małżonkiem zobowiązanym w pierwszej kolejności do alimentacji (Wyrok NSA z 20 września 2013 roku, I OSK (...), LEX nr 1375583).

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 102 w zw. z art. 108 § 1 kpc. Zdaniem Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek pozwalający na nieobciążenie powódki kosztami procesu poniesionymi przez stronę pozwaną. Powódka znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, co legło u podstaw zwolnienia jej w całości od kosztów sądowy, jak i rodzinnej związanej z koniecznością stałej opieki nad niepełnosprawnym w znacznym stopniu mężem. Z uwagi na bardzo skomplikowany pod względem prawnym charakter niniejszej sprawy oraz rozbieżność orzecznictwa sądów rejonowych w sprawach opartych na podobnych stanach faktycznych, powódka mogła pozostawać w przekonaniu o zasadności swoich roszczeń. Z tych względów

obciążenie powódki kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej w postępowaniu odwoławczym byłoby dla niej nadmiernym obciążeniem i niewątpliwie godziłoby w zasady słuszności i sprawiedliwości.

Wszystkie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przywołane zostały w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469).