

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 30 października 2018 roku Sąd Rejonowy w Lipsku oddalił powództwo M. Z. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zapłatę i nie obciążył powoda kosztami procesu.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia:

H. Z. jest matką powoda. Mieszka wraz z synem i jego rodziną. Od 2010 roku posiada orzeczoną niepełnosprawność i od tego momentu opiekę nad nią objął jej syn M. Z., który uprzednio pracował w posiadany przez siebie gospodarstwie rolnym o powierzchni 12 ha, zaś pracę w gospodarstwie przejęła jego żona. Decyzją nr (...) (...) z dnia 22 października 2010 roku wydaną przez Wójta Gminy C. na podstawie art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych przyznano M. Z. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad pełnoletnim członkiem rodziny – H. Z. w kwocie 520 złotych miesięcznie na okres od 30 sierpnia 2010 roku bezterminowo. W dniu 7 grudnia 2012 roku uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2012. 1548). Na podstawie art. 11 tej ustawy osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowały prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 roku, jeżeli spełniały warunki określone w przepisach dotychczasowych. Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasły z mocy prawa po upływie ww. terminu. Ponadto zmianie uległy zasady przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, a zarazem do systemu prawa wprowadzona została nowa instytucja – specjalny zasiłek opiekuńczy. Na mocy art. 1 pkt. 5 lit. b ustawy zmieniającej do art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych po ust. 1 a dodano ust. 1 b w następującym brzmieniu: „Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.” Dla opiekunów osób wykazujących się znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, których niepełnosprawność powstała po osiągnięciu pełnoletniości (ewentualnie po zakończeniu nauki bądź ukończeniu 25 roku życia) przewidziano specjalny zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w dodanym przez ustawę zmieniającą art. 16 a. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku (art. 15 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku). Na podstawie wprowadzonych zmian z dniem 1 lipca 2013 roku powód utracił otrzymywany dotychczas zasiłek pielęgnacyjny. Od tego momentu nie otrzymywał żadnego świadczenia z tytułu sprawowanej opieki nad H. Z.. Wówczas powód i jego rodzina utrzymywali się ze środków uzyskiwanych przez żonę z gospodarstwa rolnego oraz z renty H. Z. w wysokości około 2.000 złotych miesięcznie. W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 roku Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 27/13 orzekł, iż art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustawodawca winien wprowadzić stosowne korekty. Ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. 2014 poz. 567) ponownie znowelizowano ustawę o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta określała warunki nabywania oraz zasady ustalania i wypłacania zasiłków dla opiekunów osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 roku w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Powyższa ustawa weszła w życie z dniem 15 maja 2014 roku. W związku z powyższym powód w dniu 27 czerwca 2014 roku złożył wniosek o ustalenie i wypłatę zasiłku dla opiekuna. Decyzją z dnia 21 lipca 2014 roku nr (...)521.17.1.2014. (...) Wójt Gminy C. na podstawie art. 2 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przyznał mu świadczenie w formie zasiłku dla opiekuna w kwocie 520 złotych miesięcznie na okres od 1 lipca 2013 roku do 14 maja 2014 roku, zaś na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy zasiłek dla opiekuna w kwocie 520 złotych miesięcznie na okres od 15 maja 2014 roku bezterminowo. Ponadto w związku z dokonywanym wyrównaniem tytułem naliczonych odsetek za okres od 1 sierpnia 2013 roku do 14 maja 2014 roku przyznano mu kwotę 279,48 złotych. Od przedmiotowej decyzji powód nie odwołał się. Nie występował również do Urzędu Gminy, by dowiedzieć się o możliwości otrzymywania innych świadczeń, czy też świadczeń w wyższej wysokości. Trybunał Konstytucyjny ponownie zakwestionował konstytucyjność przepisów ustawy o świadczeniach

rodziny w wyroku z dnia 21 października 2014 roku w sprawie o sygn. K 38/13, w którym orzekł, 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 po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W 2015 roku M. Z. za pośrednictwem telewizji dowiedział się o możliwości ubiegania się o świadczenie w wyższej wysokości. Nie wiedział, jakie warunki trzeba spełnić. Nikt też z Urzędu Gminy nie informował go o takich możliwościach. Jednakże w tym zakresie nie podjął żadnych działań, które mogłyby zmierzać do przyznania mu wyższej kwoty świadczenia. Swoją inicjatywę przejawiał dopiero poprzez złożenie pozwu w sprawie niniejszej. Sąd Rejonowy wskazał, iż Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kieruje działaniami administracji rządowej w zakresie pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny, dlatego jest właściwym statio fisci Skarbu Państwa w sprawie niniejszej. Sąd Rejonowy nie uwzględnił zarzutu niewłaściwości miejscowej sądu uznając, że według właściwości przemiennej wynikającej z art. 35 k.c. Sąd Rejonowy w Lipsku jest właściwy do rozpoznania sprawy. Odnośnie zarzutu przedawnienia zgłoszonego przez stronę pozwaną Sąd Rejonowy powołał treść art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. i stwierdził, że przepis ten przewiduje trzyletni termin przedawnienia liczony od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są publikowane w Dzienniku Ustaw i domniemywa się ich znajomości tak jak przepisów prawa, gdyż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są także źródłami prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego, powód nie może powoływać się na brak dostępu do Internetu czy też brak umiejętności w tym zakresie. Za nieprzekonywujące Sąd Rejonowy uznał jego wyjaśnienia, iż o możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu utraty świadczenia pielęgnacyjnego dowiedział się dopiero w 2015 roku. Nie zostało wykazane, jakie konkretnie zdarzenie uświadomiło powodowi istnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Sądu Rejonowego, okoliczności te nie mają jednak rozstrzygającego znaczenia, bowiem szkoda powoda powstała w wyniku nie wypłacania świadczenia pielęgnacyjnego, które miało być wypłacane każdego miesiąca. Jest to zatem świadczenie okresowe, które ulega trzyletniemu przedawnieniu zgodnie z art. 118 k.c. Okres przedawnienia liczyć należy oddzielnie dla każdego ze świadczeń okresowych. Żądana przez powoda kwota jest kumulacją świadczeń okresowych za okres od 1 lipca 2015 roku. Powództwo zostało wytoczone w dniu 18 lipca 2018 roku, tym samym Sąd Rejonowy stwierdził, że nie uległo ono przedawnieniu co do świadczeń należnych powodowi od dnia 1 lipca 2015 roku zaś uległo przedawnieniu co do świadczeń należnych powodowi przed dniem 1 lipca 2015 roku, których powód nie objął swoim roszczeniem. Skoro szkoda powstała w lipcu i sukcesywnie w kolejnych miesiącach 2015 roku oraz w kolejnych miesiącach 2016 roku, 2017 roku i 2018 roku do dnia 31 lipca 2018 roku nie można liczyć biegu terminu przedawnienia od daty opublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Rejonowy uznał roszczenie powoda za niezasadne. Powołując treść art. 417 §1 k.c. i art. 417<sup>1</sup> §1 i §4 k.c. Sąd Rejonowy stwierdził, że w przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> §1 k.c., który dotyczy działania konieczne jest stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją we właściwym postępowaniu. Odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> §4k.c. dotyczy zaniechania. Powód swoje roszczenie opierał na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 roku w sprawie K 27/13 i z dnia 21 października 2014 roku w sprawie K 38/13. W ocenie Sądu Rejonowego, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny powyższych orzeczeń nie oznacza automatycznie, iż została spełniona przesłanka z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 38/13 stwierdził niezgodność art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 7 grudnia 2012 roku jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jednakże tylko w zakresie w jakim zróżnicowano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Nie oznacza to jednak uchylecia w całości zaskarżonego przepisu. Stanowisko Trybunału w tym względzie jest jednoznaczne co wynika z punktu 8 uzasadnienia w sprawie K 38/13-” skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest uchYLENIE art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych (...) ani do wykreowania prawa do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych”. Skutki tego orzeczenia odnoszą się do przeszłości. Nie mają mocy wstecznej, co zdaniem Sądu, skutkuje wyłączeniem możliwości zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Skutkiem wyroku nie było zobowiązanie ustawodawcy do zrównania w prawach osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi w zależności od wieku zaistnienia niepełnosprawności tej osoby i Trybunał nie przesądził modelu ustalania świadczeń dla tych opiekunów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

w sprawie K 27/13 stwierdzał niezgodność art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych ustaw z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony i uchylony przepis miał charakter przepisu intertemporalnego w zakresie terminu wygaśnięcia uprawnień opiekunów a nie kształtu systemu świadczeń opiekuńczych. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż wydane przez niego orzeczenie nie jest podstawą do dochodzenia odszkodowania. Powyższy wyrok Trybunału został wykonany przez ustawodawcę, który w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów dokonał wyrównania przyznanego zasiłkom dla opiekunów za okres od 1 lipca 2013 roku. Tym samym powód nie był pozbawiony świadczeń, które do 30 czerwca 2013 roku były wypłacane na podstawie dotychczasowych przepisów a od 1 lipca 2013 roku na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 roku. Sąd Rejonowy stwierdził, że powód zarówno przed dniem 30 czerwca 2013 roku i po dniu 1 lipca 2013 roku otrzymywał świadczenie w takiej samej wysokości (520 złotych), które nie podlegało waloryzacji. Świadczenia niewypłacone w okresie od 1 lipca 2013 roku do dnia wejścia w życie ustawy z 2014 roku zostały wypłacone powodowi wraz z odsetkami. Zatem oprócz braku przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa po stronie powoda nie zaistniała szkoda majątkowa w określonej przez powoda wysokości. Szkoda taka wystąpiłaby tylko wtedy, gdyby powód został pozbawiony jakichkolwiek świadczeń lub też otrzymywałby je w niższej wysokości niż dotychczasowej tj. 520 zł. Inna podstawa prawna wypłacanego świadczenia nie ma przy tym żadnego znaczenia. Żądanie powoda wypłacenia tytułem odszkodowania różnicy pomiędzy świadczeniem pielęgnacyjnym wypłacanym na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych a zasiłkiem dla opiekuna wypłacanym na podstawie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, w ocenie Sądu Rejonowego, nie znajduje uzasadnienia. Po pierwsze różny jest krąg adresatów i warunki wypłacania świadczeń. Po drugie na skutek wprowadzenia nowego rodzaju świadczenia w postaci zasiłku dla opiekuna dotychczasowe świadczenie pielęgnacyjne posiada inny zakres. W szczególności została inaczej określona jego wysokość oraz jego waloryzacja. Z wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie wynika jaki powinien być zakres zmian w ustawodawstwie. Samo zakwestionowanie przepisu w określonym przez Trybunał zakresie nie rodzi obowiązku ustanowienia prawa określonej treści.

Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy wskazał przepis art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. i 417<sup>1</sup> § 4 k.c. O kosztach postępowania orzekł na podstawie art. 102 k.p.c.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia wniósł powód, zaskarżając wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. przez ich niezastosowanie i błędne uznanie, że w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 27/13 z dnia 5 grudnia 2013 roku oraz K 38/13 z dnia 21 października 2014 roku oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych wraz z ustawami ją zmieniającymi, powodowi M. Z. nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze w stosunku do Skarbu Państwa w związku z pozbawieniem go prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz niezasadnym różnicowaniem przyznawania świadczeń rodzinnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na datę postania niepełnosprawności osoby niepełnosprawnej;

- art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. poprzez niezastosowanie tego przepisu polegające na uznaniu, że pozwany Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie aktu normatywnego, tj. art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw uznanych za niezgodne z Konstytucją;

- art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. 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 niepełnosprawności.

Wskazując na powyższe wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie na rzecz powoda odszkodowania w wysokości 30.771 złotych wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 16 lipca 2018 roku do dnia zapłaty.

### **Sąd Okręgowy zważył co następuje:**

Apelacja jest bezzasadna.

W sprawie niniejszej bezspornym było, że powód do 2010 roku utrzymywał się z pracy w gospodarstwie rolnym o powierzchni 12 ha. W dniu 30 sierpnia 2010 roku w stosunku do matki powoda - H. Z. wydano orzeczenie o uznaniu jej za osobę niepełnosprawną w stopniu znacznym. Prowadzenie gospodarstwa rolnego przejęła wówczas żona powoda. W gospodarstwie rolnym prowadzi ona hodowlę krów. H. Z. uzyskuje rentę.

Decyzją z dnia 22 października 2010 roku nr (...). (...) przyznano powodowi od dnia 30 sierpnia 2010 roku bezterminowo świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z opieką nad matką H. Z. (osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym) w kwocie 520 zł. Decyzja z dnia 22 października 2010 roku wygasła z mocy prawa w dniu 30 czerwca 2013 roku w związku ze zmianą ustawy o świadczeniach rodzinnych dokonaną ustawą z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548). Decyzją z dnia 21 lipca 2014 roku nr (...).521.17.1.2014. (...) przyznano powodowi na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłek dla opiekuna w kwocie 520 zł miesięcznie za okres od 1 lipca 2013 roku do 14 maja 2014 roku i na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłek dla opiekuna od 15 maja 2014 roku bezterminowo wynoszący 520 zł. Nadto decyzją tą przyznano powodowi odsetki ustawowe w kwocie 279,48 zł za okres od 1 sierpnia 2013 roku do 14 maja 2014 roku.

Nadto z zeznań powoda wynika, że H. Z. faktycznie opiekuje się żona powoda (zeznania powoda, k. 144 verte, k. 69 verte).

Powód roszczenie odszkodowawcze skierowane do Skarbu Państwa oparł na treści art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. oraz art. 417<sup>1</sup> § 14 k.c.

Podstawę ogólną odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej zawiera art. 417 k.c. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w świetle tego unormowania są: niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, szkoda oraz adekwatny związek przyczynowy między tak określoną przyczyną sprawczą a szkoda. Przepis art. 417<sup>1</sup> k.c. reguluje wypadki szczególne szkody powstałej w związku z wydaniem lub niewydaniem aktu normatywnego oraz orzeczenia sądowego lub decyzji precyzując na czym polega niezgodność z prawem w odniesieniu do tych przejawów sprawowania władzy publicznej oraz w jaki sposób ma nastąpić stwierdzenie wadliwości aktów normatywnych oraz orzeczeń i decyzji.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnych z prawem aktów normatywnych zastrzegając, że naprawienia szkody można żądać w tym wypadku po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Powód upatruje w tym przepisie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę jakiej doznał, według jego twierdzeń, w związku z uznaniem wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 roku wydanym w sprawie K 27/13 art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548) za niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548) był przepisem intertemporalnym. W świetle art. 11 ust. 1 tej ustawy osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych. Na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1. Zmiana ustawy

o świadczeniach rodzinnych wprowadzona ustawą z dnia 7 grudnia 2012 roku zmieniała warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego od dnia 1 stycznia 2013 roku modyfikując przesłanki nabycia tego świadczenia oraz wprowadzała do katalogu świadczeń opiekuńczych nowy środek pomocowy jakim jest specjalny zasiłek opiekuńczy. Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 roku wydanego w sprawie K 27/13 wynika, że problem konstytucyjny rozstrzygany wyrokiem dotyczył osób, którym w nowym stanie prawnym nie przysługiwało ani świadczenie pielęgnacyjne, ani specjalny zasiłek opiekuńczy, mimo że przed 1 stycznia 2013 roku przysługiwało im prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stwierdzone w ostatecznej decyzji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 11 ust. 1 i ust 3 wskazanej ustawy narusza prawa nabyte oraz zasady zaufania 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 a jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Skutkiem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 5 grudnia 2013 roku wydanego w sprawie K 27/13 było uchwalenie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. poz. 567) obowiązującej od 15 maja 2014 roku. Ustawa ta określa warunki nabywania i zasady ustalania i przyznawania zasiłków dla opiekunów osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego 1 lipca 2013 roku w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Efektom wprowadzenia w życie tej ustawy było uzyskanie przez powoda decyzji z dnia 21 lipca 2014 roku, mocą której przyznano powodowi zasiłek dla opiekuna. Uzyskany przez powoda mocą tej decyzji zasiłek dla opiekuna wynoszący 520 zł za okres od 1 lipca 2013 roku do 14 maja 2014 roku i następnie od 15 maja 2014 roku bezterminowo spowodował, że wywołany wydaniem z naruszeniem prawa przepisu art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw uszczerbek w majątku powoda został naprawiony. Powód uzyskał bowiem świadczenie w wysokości odpowiadającej świadczeniu jakie przysługiwało mu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej oraz odsetki ustawowe za okres od 1 sierpnia 2013 roku do 14 maja 2014 roku. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że na skutek wydania aktu normatywnego w postaci art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw w majątku powoda nadal istnieje uszczerbek majątkowy (szkoda). Dlatego słusznie Sąd pierwszej instancji uznał, że żądanie odszkodowania oparte na tej podstawie jest niezasadne. Z tych względów niezasadny jest zarzut naruszenia art. art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.

Przechodząc do omówienia zagadnień związanych z roszczeniem powoda opartym na podstawie art. 417<sup>1</sup>§4 k.c. należy wskazać, iż powód upatruje odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym zakresie w związku z bezprawnym zaniechaniem legislacyjnym „dotyczącym treści art. 17 ust. 1 b 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”.

Rozważania w zakresie zarzutu naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. należy rozpocząć od niekwestionowanego w nauce prawa i orzecznictwie poglądu, iż Trybunał Konstytucyjny pozostaje przede wszystkim „ustawodawcą negatywnym”. Nie jest jego rolą wkraczanie w kompetencje prawodawcy- pozytywne określanie treści prawa, które powinno być przyjęte czy też decydowanie o trafności tych, czy innych rozwiązań w sferze polityki społecznej lub gospodarczej. Dlatego przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego pozostają zawsze istniejące regulacje prawne. Niekiedy jednak ocena istniejących rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z regulacją niepełną, zawierającą pominięcia, które sprawiają, że narusza ona zasady i wartości konstytucyjne. W świetle art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. zaistnienie przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej w postaci zaniechania legislacyjnego pozostawione jest ocenie sądu rozpoznającego powództwo odszkodowawcze. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w nauce prawa interpretacja art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. musi uwzględniać podstawową zasadę demokratycznego państwa prawa podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 Konstytucji), a w konsekwencji wykładnia pojęcia „zaniechanie legislacyjne” powinna być ostrożna i w żadnym razie nie może prowadzić do samodzielnego ustalania

przez sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą treści niewydanych przepisów prawnych. Inne stanowisko mogłoby spowodować niedopuszczalną ingerencję władzy sądowniczej w sferę wyłącznych prerogatyw władzy ustawodawczej i wykonawczej (tak Marek Safian, Krzysztof J. Matuszyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009r., str. 76). Dlatego odpowiedzialność odszkodowawcza związana z zaniechaniem legislacyjnym może dotyczyć wyłącznie takich sytuacji, kiedy na podstawie przepisu prawnego kreującego obowiązek wydania aktu normatywnego będzie możliwe precyzyjne ustalenie takiego zaniechania, a więc określenie jaki mechanizm, rozwiązanie prawne czy instytucja prawna nie zostały wprowadzone przez organ władzy publicznej. Sąd nie może konstruować hipotezy co do ewentualnej treści przepisów wychodząc z przyjmowanych przez siebie założeń w kwestii słuszności społecznej lub gospodarczej określonego rozwiązania prawnego (tak, Marek Safian, Krzysztof J. Matuszyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009r., str. 76-77). Z tych względów ustalenie zaniechania legislacyjnego ma przede wszystkim miejsce co do przepisów o charakterze wykonawczym, których obowiązek wydania wynika z delegacji ustawowej. W ograniczonym jedynie zakresie będzie miało miejsce co do aktów rangi ustawowej. Obowiązek wydania aktu prawnego nie może być wywiedziony z ogólnych, niedookreślonych norm konstytucyjnych, gdyż w zakresie tych norm swoboda ustawodawcy jest bardzo szeroka i nie można określić treści hipotetycznych aktów normatywnych, których niewydanie stanowiłoby zaniechanie legislacyjne. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne polegające na obowiązku wydania ustawy może wchodzić w rachubę wyjątkowo, jedynie wówczas, gdy taki obowiązek jest wyrażony w sposób jednoznaczny (por. uchwała SN z 20.12.2012r., III CZP 94/12, OSNC 2013/7-8/85). Sąd Okręgowy podziela również pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 roku, zgodnie z którym odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wówczas, gdy prawa jednostek przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego (OSNC 2007/4/63).

W sprawie niniejszej powód wywodzi spełnienie przesłanki zaniechania legislacyjnego z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 21 października 2014 roku w sprawie K 38/13. W świetle tego wyroku art. 17 ust. 1 b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013r., poz.1456, 1623, 1650 oraz z 2014r, poz. 559 i 567) 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. Zgodnie z art. 17 ust. 1 b powołanej ustawy świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia osiemnastego roku życia, ewentualnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia dwudziestego piątego roku życia. W obowiązującym stanie prawnym wsparcie dla osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi udzielane jest w formie dwóch świadczeń: specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 16 a ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Osobnym świadczeniem jest zasiłek dla opiekuna, który ma swoją podstawę prawną w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (świadczenie to pobiera obecnie powód na podstawie decyzji z dnia 21 lipca 2014 roku). Z uzasadnienia cytowanego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny uznał, iż opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być co do zasady traktowani w sposób odmienny. Ich sytuacja prawna była zróżnicowana co było powiązane z określeniem momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. Trybunał nie podważył 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. Jednak dotychczasowy sposób zastosowania przez ustawodawcę tego kryterium uznał za prowadzący do arbitralnego zróżnicowania w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych. Trybunał wskazał, że to ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Nadto wskazał, że wykonanie wyroku wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał podkreślił, że nie przesądza jaki model ustalenia świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć. 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. Powyższe stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazują, iż obowiązek nałożony na ustawodawcę nie został dostatecznie skonkretyzowany w taki sposób, aby można ustalić, iż ustawodawca jest zobowiązany do uchwalenia aktu normatywnego rangi ustawy, mocą którego zrówna świadczenia wypłacane obecnie na podstawie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów ze świadczeniem pielęgnacyjnym wypłacanym na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył, że skutkiem wejścia w życie wyroku z dnia 21 października 2014 roku wydanego w sprawie K 38/13 nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1 b 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 podkreślił, że poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy. Wobec powyższego zasadnie Sąd pierwszej instancji uznał, że nie może odnieść skutku roszczenie odszkodowawcze powoda wywiedzione z treści art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 21 października 2014 roku w sprawie K 38/13 nie wynika bowiem skonkretyzowany precyzyjnie obowiązek wydania aktu prawnego rangi ustawy, który przyznawałby powodowi prawo do świadczenia w kwocie odpowiadającej świadczeniu pielęgnacyjnemu. Tym samym powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu państwa określonych w art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Dodać należy, iż powołany w apelacji fakt przyznawania przez sądy administracyjne oraz niektóre Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej opiekunom osób niepełnosprawnych świadczenia pielęgnacyjnego z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie stanowi wykazania przez powoda przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechanie legislacyjne. Przeciwnie świadczy jedynie o tym, że powód przed wniesieniem sprawy niniejszej do sądu nie wykorzystał wszystkich możliwości dochodzenia swoich praw i nie wykazał adekwatnego związku przyczynowego między wskazaną przez siebie szkodą a zarzucanym ustawodawcy bezprawnym zaniechaniem legislacyjnym. Bezspornym jest bowiem, że powód nie starał się we właściwych organach o uzyskanie świadczenia w wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego opiekunom osób niepełnosprawnych a poprzestał na uzyskaniu decyzji z dnia 21 lipca 2014 roku przyznającej mu zasiłek dla opiekunów w kwocie 520 zł. Skoro powód w apelacji wykazuje, iż organy administracji i sądy administracyjnie przyznają osobom w jego sytuacji prawnej świadczenie pielęgnacyjne w wyższej kwocie to nie jest wykluczone, iż gdyby powód złożył wniosek o przyznanie takiego świadczenia to uzyskałby je na drodze administracyjnej.

Z powyższych względów, wobec niewykazania przez powoda zaistnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa apelacja podlegała oddaleniu, o czym Sąd Okręgowy orzekł stosownie do treści art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 102 w zw. z art. 108 §1 k.p.c. W ocenie Sądu Okręgowego, w sprawie niniejszej zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek pozwalający na nieobciążanie powoda kosztami procesu poniesionymi przez pozwanego. Powód domagał się odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. wobec wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroków w sprawach K 27/13 i K 38/13. Orzecznictwo sądów rejonowych w sprawach opartych na podobnym stanie faktycznym jest rozbieżne. Strona pozwana była reprezentowana przez profesjonalny podmiot wykonujący zastępstwo Skarbu Państwa na podstawie ustawy. Sytuacja materialna powoda jest trudna. Dziewięcioosobowa rodzina powoda utrzymuje się bowiem z zasiłku dla opiekuna przyznanego powodowi w kwocie 520 zł, dochodów z prowadzenia gospodarstwa rolnego przez żonę powoda, renty przyznanej matce powoda, wynagrodzenia jednej z córek powoda i świadczeń rodzinnych (k.18). Z tych względów zdaniem Sądu Okręgowego obciążenie powoda kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej w postępowaniu odwoławczym byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

M. M. J. K. P. M.