

Sygn. akt III CZP 77/09

## UCHWAŁA

Dnia 29 października 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Wojciech Jan Katner (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Gminy Miasta R. – Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w R.

przeciwko Małgorzacie K. i Annie M.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 29 października 2009 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w R.

postanowieniem z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt IV Ca 243/09,:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zapłatę z powództwa gminy przeciwko małżonkowi, zstępnemu, albo wstępnemu mieszkańca domu pomocy społecznej z tytułu zwrotu wydatków wnoszonych za nich zastępczo w postaci opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej - n a podstawie art. 61 ust. 3 w związku z art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 tekst jednolity)?”

podjął uchwałę:

**Niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot wydatków poniesionych zastępczo przez gminę w przypadku niewywiązywania się z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).**

## Uzasadnienie

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w R. apelacji od wyroku Sądu Rejonowego w R. z dnia 28 stycznia 2009 r. oddalającego powództwo Gminy Miasta R. przeciwko Małgorzacie K. i Annie M. o zapłatę kwoty 9 452,60 zł tytułem zwrotu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej ojca pozwanych w okresie od 27 maja do 31 grudnia 2006 r.

Sąd Rejonowy uznał, że gmina może – na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) – skutecznie dochodzić w procesie cywilnym zwrotu wydatków poniesionych zastępczo za osoby zobowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej (od jego małżonka, zstępnych lub wstępnych) jedynie wtedy, gdy kierownik ośrodka pomocy społecznej zawarł z tymi osobami – stosownie do art. 103 ust. 2 tej regulacji – umowę ustalającą wysokość wnoszonej przez nich opłaty. W rozpoznawanej sprawie umowa taka nie została jednak zawarta. Uwzględnieniu powództwa sprzeciwia się również fakt, że ojciec pozwanych otrzymał z niemieckiego ubezpieczenia społecznego świadczenie rentowe w łącznej kwocie 4 300 euro i suma ta wystarczy na zaspokojenie roszczeń powódki.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację powódki od wyroku Sądu Rejonowego, dostrzegł zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które sformułował w sentencji postanowienia z dnia 30 kwietnia 2009 r. Skłonił się przy tym do poglądu, że w sytuacji objętej pytaniem prawnym droga sądowa jest dopuszczalna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczą wykładni przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 115 poz. 728, ze zm.; dalej: „u.p.s.”), określających zasady ponoszenia przez małżonka, zstępnego, albo wstępnego mieszkańca domu pomocy społecznej wydatków w postaci opłaty za pobyt w tej placówce, wniesionych za nich zastępczo przez gminę. Należy zaznaczyć, że przepisy te od 2006 r. do chwili obecnej nie uległy

zmianom w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

W myśl zasady wyrażonej w art. 60 u.p.s., pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania ustalonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa – w zależności od zasięgu domu pomocy społecznej – i ogłoszonego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku. Decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (art. 59 u. 1 u.p.s.). Opłata za pobyt w domu pomocy społecznej obciąża przede wszystkim jego mieszkańca; w dalszej kolejności ponoszą ją jego małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, przy czym podmioty te nie mają obowiązku wnoszenia opłaty, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność (art. 61 ust. 1 u.p.s.). Kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt tego mieszkańca w domu pomocy społecznej (art. 103). W przypadku niewywiązywania się przez małżonka, zstępnych lub wstępnych z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej; gminie przysługuje wówczas prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków (art. 61 ust. 3 u.p.s.).

Podkreślenia wymaga, że uprawnienie gminy do dochodzenia zwrotu wydatków poniesionych za pobyt w domu pomocy społecznej nie zostało ograniczone warunkiem zawarcia – z osobami zobowiązanymi – umowy ustalającej wysokość wnoszonej przez nich opłaty. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się oczywiste. Osoby zobowiązane do ponoszenia opłat mogą wszakże – jak w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy – odmówić zawarcia umowy. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przyznają gminie w takiej sytuacji uprawnienia do żądania zobowiązania tych osób do złożenia oświadczenia woli w drodze powództwa podstawie art. 64 k.c. W rozważanym przypadku przyznane gminie z mocy wyraźnego przepisu ustawy prawo regresu miałyby charakter iluzoryczny.

W rezultacie, wykonanie ustawowego obowiązku partycypowania małżonka, zstępnych i wstępnych mieszkańca domu pomocy społecznej w kosztach pobytu w tej placówce zależałoby wyłącznie od woli tych osób. Ustawodawca przewidział jednak mechanizm efektywnej realizacji tego obowiązku. Stosownie bowiem do art. 104 ust. 3 u.p.s., wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej, poprzedzonej oceną sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zobowiązanego (art. 107 ust. 1 u.p.s.). Według zaś art. 104 u.1 u.p.s., należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami niniejszej ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1 k.p.c.). Sprawy wymienione w przytoczonym przepisie są sprawami cywilnymi, podlegającymi rozpoznaniu przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, chyba że przepis ustawy kieruje je do właściwości sądów szczególnych lub innych organów (art. 2 § 1 i 3 k.p.c.). Jak wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach, ocena sprawy w płaszczyźnie art. 1 k.p.c. zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu (przedstawionego pod osąd roszczenia) oraz wskazanego przez powoda stanu faktycznego. Te bowiem dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej – lub odejmują – przymiot sprawy cywilnej (por. m. in. postanowienia z dnia 3 czerwca 1998 r. I CKN 1078/97 OSNC 1999, nr 2 poz. 28 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9 poz. 161 oraz uzasadnienia uchwał z dnia 8 stycznia 1992 r. III CZP 138/91 OSNCP 1992, nr 7-8 poz. 128, z dnia 3 września 1993 r. III CZP 108/93 OSNC 1994, nr 5 poz. 96, z dnia 6 kwietnia 2000 r. II CKN 285/2000, OSNC 2000, nr 10 poz. 188, z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV CKN 1150/2000 OSNC 2001, nr 1 poz. 18, z dnia 22 listopada 2000, III CZP 36/2000, OSNC 2001, nr 6 poz. 80). Droga sądowa jest zatem dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach

prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. W takim ujęciu droga sądowa dopuszczalna jest również w sprawach dotyczących zobowiązań pieniężnych, których źródłem jest decyzja administracyjna, o ile o sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143).

W doktrynie przeważa pogląd o przynależności pomocy społecznej do prawa administracyjnego. Mimo iż istotą administracji i prawa administracyjnego jest władztwo, zwraca się uwagę na służebną rolę administracji wobec społeczeństwa. Poprzez zadania z zakresu pomocy społecznej organy administracji wykonują również nałożone na nie obowiązki konstytucyjne i ustawowe oraz umacniają więzi społeczne. Pomoc społeczna wpisuje się w funkcję świadcząca administracji publicznej i objęta jest regulacją prawa administracyjnego. Za zaliczeniem regulacji pomocy społecznej do prawa administracyjnego przemawiają również jej związki z procedurą administracyjną. Przyznawanie większości świadczeń odbywa się w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie ustawy o pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego. Wydawane w tym przedmiocie decyzje podlegają kontroli w postępowaniu odwoławczym i przed sądami administracyjnymi. W sprawach pomocy społecznej zastosowanie znajdują przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Żądanie powódki zmierza do realizacji prawa regresu publicznoprawnego przewidzianego w ustawie o pomocy społecznej, dochodzonego – z mocy wskazanych wyżej przepisów – w drodze postępowania administracyjnego. W świetle podanej w pozwie podstawy faktycznej żądania brak jest zatem przesłanek do stwierdzenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym w rozpoznawanej sprawie.

Trzeba również zauważyć, że właściwość drogi postępowania administracyjnego do dochodzenia przez gminę zwrotu wniesionej zastępczo opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej nie jest kwestionowana również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., I SA/Wa 1841/04, niepubl., z dnia 18 stycznia 2007 r., I SA/Wa 1815/06, niepubl. i z dnia 27 września

2007 r., I SA/Wa 983/07, niepubl oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r., IV SA/Wr 599/04, niepubl.). Praktyka ta znajduje pełne oparcie zarówno w powołanych wyżej przepisach ustawy o pomocy społecznej, jak również w treści art. 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wskazującego enumeratywnie sprawy, w których sądy administracyjne nie są właściwe. Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania nie została tam wyłączona spod kognicji sądu administracyjnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.

/tp/