



Sygn. akt II CSK 271/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzczak (przewodniczący)
SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)
SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa Towarzystwa (...) w Ł.
przeciwko Miastu Ł. - Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ł.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 12 czerwca 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Okręgowego w Ł.
z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt III Ca (...),

- 1) oddała skargę kasacyjną,**
- 2) nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego,**
- 3) przyznaje ze środków Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w Ł.) na rzecz adwokata P. S. kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset) zł powiększoną o należny podatek od towarów i usług tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym przez powoda - Towarzystwo (...) w Ł. wyrokiem z dnia 26 października 2017 r. Sąd Okręgowy w Ł. zmienił zaskarżony przez pozwanego Miasto Ł. - Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ł. wyrok Sądu Rejonowego w Ł. z dnia 8 marca 2017 r. (sygn. akt III C (...)), w ten sposób, że powództwo oddalił. Ponadto Sąd ten orzekł o kosztach postępowania.

W sprawie tej ustalono co następuje:

Powód jest stowarzyszeniem posiadającym status organizacji pożytku publicznego, który w ramach realizacji statutowych celów od 1993 r. rozpoczął prowadzenie placówki dla dzieci i młodzieży umiarkowanie upośledzonej pod nazwą „D.” Na mocy decyzji warunkowej Wojewody (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r. placówka prowadzona przez stronę powodową otrzymała status domu pomocy społecznej i działała w tej formie nieprzerwanie do dnia 31 grudnia 2012 r.

Do prowadzonej przez stronę powodową placówki decyzjami administracyjnymi skierowanych zostało dwunastu podopiecznych. Decyzją nr (...)/93 z dnia 1 października 1993 r. Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej w Ł. do DPS „D.” skierował A. J. Jest on osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie. Jego opiekunem jest J. G., który wykonuje prace konserwatorskie dla strony powodowej.

W dniu 20 stycznia 2009 r. powód podpisał ze stroną pozwaną umowę, na mocy której Gmina zleciła stowarzyszeniu realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, polegającego na prowadzeniu Domu Pomocy Społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie. W myśl § 1 zleceniobiorca obowiązany był przyjąć, w ramach określonego w umowie limitu, do Domu osoby skierowane w drodze decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 1 stycznia 2004 r. (ust. 5) oraz zobowiązany przyjąć osoby skierowane i umieszczone przez zleceniodawcę w drodze decyzji administracyjnych wydanych od dnia 1 stycznia 2004 r. (ust. 6). Strony ustaliły, że za realizację zadania na rzecz osób z § 1 ust. 5 wynagrodzenie będzie płatne miesięcznie, a podstawę do jego ustalenia stanowić będzie kwota wynagrodzenia w wysokości nie wyższej niż średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji za każdą osobę skierowaną do Domu ujętą

w sprawozdaniu stanowiącą w dniu zawarcia umowy kwotę 1 435,62 zł. Zgodnie z § 11 umowy mogła ona zostać rozwiązana m. in. w razie jej nienależytego wykonywania. Wysokość odpłatności za pobyt A. J. w placówce ustalono decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 16 sierpnia 2010 r. na kwotę 368,12 złotych, która obowiązywała od dnia 1 marca 2010 r. Kwota dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej przyjętego na podstawie decyzji sprzed 1 stycznia 2004 r., począwszy od czerwca 2010 r., wynosiła 1 418 złotych.

Pismem z dnia 23 sierpnia 2010 r. Dyrektor MOPS w Ł. złożył stronie powodowej oświadczenie o rozwiązaniu umowy ze skutkiem na dzień 30 września 2010 r. jako przyczynę wskazując nienależyte wykonywanie umowy. W oświadczeniu wskazano, że z upływem terminu rozwiązania umowy mieszkańcy umieszczeni w DPS-ie „D.” zostaną przeniesieni do DPS przy ul. S. w Ł.. Od dnia 1 października 2010 r. Gmina przestała finansować pobyt m.in. A. J. w placówce.

Postępowanie administracyjne w przedmiocie decyzji, na podstawie której skierowano A. J. do placówki prowadzonej przez stronę powodową, toczyło się przez wiele lat. Decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 27 grudnia 2011 r. stwierdzono wygaśnięcie z dniem 1 października 2010 r. pierwotnej decyzji z dnia 1 października 1993 r. o skierowaniu A. J. do Domu Pomocy Społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie przy ul. K. w Ł.. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 7 marca 2012 r. - utrzymano w mocy powyższą decyzję. Wyrokiem z dnia 18 września 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił obydwie wymienione powyżej decyzje i stwierdził, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 7 marca 2012 r. nie podlega wykonaniu. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że byt umowy cywilnoprawnej nie może mieć przesądzającego znaczenia dla losów decyzji o skierowaniu do domu pomocy Społecznej. Podstawę stosunku prawnego, przesadzającego o skierowaniu skarżącego do DPS, stanowi bowiem decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej i Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie umowa zawarta przez organ z innym podmiotem. Zatem rozwiązanie umowy cywilnoprawnej nie daje podstaw do wniosku, że odpadła podstawa prawna spornej decyzji. Przepis art. 65 ust. 2 w/w

ustawy przewiduje możliwość skierowania do domu pomocy społecznej, prowadzonego przez podmioty niepubliczne, co wiąże się z wydaniem decyzji o charakterze uznaniowym. Rozstrzygnięcie w tym zakresie musi więc nastąpić w formie decyzji administracyjnej i dopiero ta decyzja będzie stanowiła podstawę do zawarcia umowy z omawianą placówką. Oznacza to, że nie umowa jest przesłanką wydania decyzji o skierowaniu do niepublicznego DPS, a decyzja o skierowaniu stanowi podstawę do zawarcia umowy z jednostką niepubliczną. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 5 grudnia 2013 r. oddalił skargę kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego od powyższego wyroku, dzieląc argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. Opiekun prawny A. J. nie wyraził zgody na przeniesienie podopiecznego do DPS na ul. S.

Wyrokiem z dnia 8 marca 2017 r. Sąd Rejonowy w Ł. zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 56,720,00 zł wraz z odsetkami oraz pozostawił rozliczenie kosztów procesu referendarzowi sądowemu.

Sąd I instancji przyjął, że skierowanie A. J. do DPS „D.” z dnia 1 października 1993 r. nadal pozostawało w mocy. W konsekwencji powód nie miał żadnej podstawy prawnej, aby wydać A. J. do innego Domu Pomocy Społecznej; działanie to byłoby bowiem sprzeczne z treścią obowiązującej wszystkie podmioty prawa decyzją administracyjną. Nadto, kurator A. J. nie wyraził na takie przeniesienie zgody.

Sąd Rejonowy, powołując się na treść art. 417 k.c. wskazał, że wszystkie wymienione w nim przesłanki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej zostały na gruncie niniejszej sprawy spełnione. Zdaniem Sądu Rejonowego Gmina Ł. powinna w pierwszej kolejności wydać ostateczną decyzję administracyjną, którą by zmieniła decyzję z dnia 1 października 1993 r., a dopiero później zasadnym byłoby wypowiedzenie umowy cywilnoprawnej, która łączyła strony.

W ocenie Sądu I instancji zaprzestanie przez Gminę Ł. uiszczania należności za pobyt w domu pomocy społecznej powodowego stowarzyszenia, mimo pozostawienia w mocy decyzji o skierowaniu A. J., uznać należało za

bezprawne. Podmiotem odpowiedzialnym za skierowanie osoby niepełnosprawnej do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za ten pobyt była, zgodnie z art. 17 ustawy o pomocy społecznej, strona pozwana. Utrzymanie w mocy z jednej strony decyzji, w której skierowano osobę do domu prowadzonego przez powoda, a z drugiej strony przerzucenie na powoda całkowitych kosztów jej utrzymania w ocenie Sądu Rejonowego było sprzeczne z art. 61 ust. 2 ww. ustawy. Tym samym, na skutek tego zaniechania powód doznał szkody w postaci ponoszenia kosztów pobytu A. J. w ośrodku.

Uznając apelację pozwanego za zasadną Sąd II instancji zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił. Sąd Okręgowy podkreślił, że w całości podziela i przyjmuje za własny ustalony przez Sąd Rejonowy stan faktyczny, ale stwierdził, że Sąd I instancji w sposób nieprawidłowy ocenił zgromadzony materiał dowodowy, co skutkowało naruszeniem przepisów art. 232 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c., co w konsekwencji doprowadziło do wydania wadliwego rozstrzygnięcia w sprawie.

Zdaniem Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy w sposób nieuprawniony przyjął, że powód wykazał wysokość poniesionej szkody związanej z zaprzestaniem uiszczania przez pozwanego opłaty za pobyt A. J. w DPS. W rozpoznawanej sprawie powód powinien był nie tylko wykazać, że na skutek działania strony pozwanej doznał szkody oraz powinien wykazać także jej wysokość. Tymczasem powód nie wykazał wysokości szkody. Strona powodowa na okoliczność wysokości szkody powołała się wyłącznie na treść pisma (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 15 czerwca 2010 roku, w treści którego wskazano, że kwota dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej wynosi 1 418 zł oraz na umowę łączącą ją ze stroną pozwaną wraz z aneksem. Stronie powodowej, a także Sądowi Rejonowemu, umknęło jednak, że w spornym okresie, za który powodowe Towarzystwo dochodzi odszkodowania, nie łączyła je już ze stroną pozwaną umowa na realizację zadań z zakresu polityki społecznej; ta została bowiem wypowiedziana ze skutkiem na dzień 30 września 2010 r. Postanowienia tej umowy nie mogły zatem stanowić podstawy do obliczenia wartości szkody, która w ocenie strony powodowej powstała już po dniu rozwiązania łączącego strony stosunku zobowiązaniowego.

Nawet jednak, gdyby strony nadal wiązała przedmiotowa umowa to i tak uważna analiza jej treści daje asumpt do wniosku, że wskazana w § 1 ust. 9a kwota wynagrodzenia stanowiła jedynie punkt wyjścia dla ustalenia jego wysokości. W omawianym postanowieniu umowy strony ustaliły bowiem, że wynagrodzenie było płatne miesięcznie, a podstawę jego ustalenia stanowiła - za osoby, o których mowa w § 1 ust. 5 umowy - kwota wynagrodzenia w wysokości nie wyższej niż średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji za każdą osobę skierowaną do domu ujętą w sprawozdaniu, o którym mowa w § 2 ust. 3, stanowiąca w dniu zawarcia umowy kwotę 1 435,62 zł, a od czerwca 2010 r. 1 418 zł. Umowa w żadnym swoim postanowieniu nie przewidywała, że oznaczona w jej treści kwota stanowi wynagrodzenie strony powodowej. Bez znaczenia dla ustalenia wartości szkody ma również powołane przez stronę powodową pismo z dnia 15 czerwca 2010 r. Odnosi się ono bowiem wyłącznie do Domów Pomocy Społecznej, którym strona powodowa od dnia 1 stycznia 2013 roku nie jest. Zasadnie wywodzi zatem strona apelująca, że powodowe Towarzystwo po utracie statutu DPS nie przekazuje właściwemu organowi stosownych wyliczeń poniesionych przez stronę powodową faktycznych kosztów utrzymania, o którym była mowa w § 2 ust. 3 umowy łączącej strony. Skoro zatem strona powodowa nie jest domem pomocy społecznej, średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji nie znajduje wobec niej zastosowania i nie może być przyjęta jako podstawa do wyliczenia wysokości rzekomej szkody, na co Sąd Rejonowy w ogóle w swoich rozważaniach nie zwrócił uwagi.

Zdaniem Sądu II instancji, szkodą w omawianej sprawie jest realna wartość środków pieniężnych, jaka została przez stronę powodową przekazana na utrzymanie A. J. w dochodzonym okresie, przy czym chodzi tu wyłącznie o środki przekazane przez powodowe Towarzystwo ze swojego majątku. Stosownie bowiem do treści art. 361 § 2 k.c. naprawienie szkody obejmuje straty, jakie poszkodowany poniósł, a także korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby nie wyrządzono mu szkody. Zgodnie z przyjętym w doktrynie i orzecznictwie poglądem pod pojęciem szkody należy rozumieć różnicę pomiędzy stanem majątku poszkodowanego, jaki zaistniał po zdarzeniu wywołującym szkodę, a stanem tego majątku, jaki istniałby, gdyby nie doszło do zdarzenia szkodzącego.

Nie ulega wątpliwości, że fundusze, jakie na utrzymanie swoich podopiecznych, w tym A. J., strona powodowa uzyskała od innych podmiotów, czy to z PFRON-u, czy też od samych podopiecznych lub członków ich rodzin, nie mogą być traktowane jako szkoda strony powodowej. W tym miejscu przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 87 ust. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, osoby przyjęte do domu pomocy społecznej przed dniem 1 stycznia 2004 roku oraz osoby posiadające skierowania do domu pomocy społecznej wydane przed dniem 1 stycznia 2004 roku ponoszą opłatę na dotychczasowych zasadach, tj. na zasadach przewidzianych ustawą z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej. W myśl zaś tej ostatniej, pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny (art. 35 ust. 1). Obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności: mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, małżonek, zstępni przed wstępnymi i dopiero na samym końcu gmina, przy czym małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność (art. 35 ust. 2).

W rozpoznawanej sprawie niesporne było, że na mocy decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 16 sierpnia 2010 r. miesięczna odpłatność za pobyt A. J. w placówce powoda została oznaczona na kwotę 368,12 zł. W świetle powyższych rozważań zasadne jest przyjęcie, że kwota ta, powinna być uwzględniona przez stronę powodową przy rozliczaniu przez niego kosztów związanych z pobytem A. J. w placówce. W tożsamy sposób powodowe Towarzystwo winno rozliczyć kwoty otrzymywane od innych podmiotów. Powinności tej strona powodowa jednak nie dochowała. W poczet materiału dowodowego nie zostało także załączone żadne zestawienie, z treści którego wynikałoby, jaki był rzeczywisty koszt utrzymania A. J. w spornym okresie (powoływano się jedynie na koszty ustalone w 2010 r.) W myśl zasad doświadczenia życiowego wykluczyć należy, aby koszt ten był taki sam w kolejnych miesiącach i latach.

Mając to na względzie przyjąć trzeba, że powód nie tylko nie wykazał wysokości poniesionej szkody, ale przede wszystkim samego faktu jej poniesienia. Skoro bowiem szkodą w omawianej sprawie jest różnica pomiędzy kosztami

utrzymania A. J., a kwotą realnie przeznaczoną na ten cel przez powodowe Towarzystwo ze swoich środków własnych, a wartości te w ogóle nie zostały w sprawie wskazane, a tym bardziej wykazane, nie można przyjąć, jak to nieprawidłowo uczynił Sąd Rejonowy, że szkoda w ogóle zaistniała. Dla wysnucia takiego twierdzenia niezbędnym było wykazanie, że strona powodowa poniosła ze swoich środków jakiegokolwiek nakłady na utrzymanie podopiecznego, co w sprawie nie zostało jednak dowiedzione. Powyższe daje podstawę do przyjęcia, że powodowe Towarzystwo w ogóle nie wykazało zaistnienia szkody, co jest podstawową przesłanką roszczenia odszkodowawczego.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił: I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1) art. 77 ust 1 Konstytucji RP, art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 16 i art. 60, 61 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 65 ust 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. przez niewłaściwą wykładnię i w konsekwencji ich niezastosowanie przejawiające się w: błędnym, niezgodnym z zasadą związania sądu decyzją administracyjną uznaniu, że w sytuacji pozostawania w mocy decyzji administracyjnej kierującej podopiecznego do niepublicznego domu pomocy społecznej prowadzonego na zlecenie gminy, który następnie utracił status domu pomocy społecznej, nie zachodzi obowiązek gminy finansowego zabezpieczenia wobec umieszczonego tam podopiecznego przyznanych mu świadczeń w postaci usług domu pomocy społecznej, a w konsekwencji, że gmina może bez podstawy prawnej przerzucić ciężar wykonania zadania własnego o charakterze obowiązkowym na inny niepubliczny podmiot, a uprawnionego z decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej pozbawić przyznanych mocą decyzji świadczeń;

2) art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art 61 ust. 2 pkt 3 i art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zw. z art 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez niewłaściwą wykładnię i w konsekwencji ich niezastosowanie, przejawiające się w błędnym zdefiniowaniu pojęcia szkody i wynikającym z tego niewłaściwym przyjęciu, że ustalenie wysokości szkody w niniejszej sprawie możliwe było w oparciu o bliżej niezdefiniowane przez sąd kryteria i mierniki, w sytuacji gdy odpowiedzialność odszkodowawcza gminy, o jakiej mowa na tle stanu faktycznego,

ograniczona jest do kwoty odpowiadającej kosztowi utrzymania mieszkańca konkretnego domu pomocy społecznej wyliczonego na podstawie wskazanych powyżej przepisów;

3) art. 5 k.c. przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy zachowanie pozwanego odmawiającego wykonania własnej, ostatecznej i pozostającej w mocy decyzji administracyjnej, a także obowiązków ustawowych wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w stosunku do skierowanego do domu pomocy społecznej „D.” niepełnosprawnego umysłowo podopiecznego stoi w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego (nie jest bowiem zgodne z zasadami współżycia społecznego pozostawienie bez opieki i środków do życia niepełnosprawnej umysłowo osoby, której państwo zgodnie z art. 69 Konstytucji winno zapewnić pomoc), a także ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem prawa (prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej przyznanych decyzją administracyjną nie może być ograniczane przez organ bez zmiany decyzji w tym zakresie), a dochodzone przez powoda w niniejszej sprawie odszkodowanie ma na celu realizację godnych ochrony praw (powód bowiem, działając w celu ochrony osoby nieporadnej, której pozwany odmówił należytej i przyznanej pomocy w postaci świadczeń na utrzymanie w domu pomocy społecznej, samodzielnie zapewnił niepełnosprawnemu brakujące środki ponosząc tym samym szkodę);

II. Naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie motywów sądu II instancji, a w szczególności ustalenie: a) podstawy prawnej wyroku - brak bowiem w uzasadnieniu sądu powołania się na regulacje prawne, które zdaniem sądu stanowiły podstawę prawną roszczenia, a ograniczenie się jedynie do omówienia kwestii szkody i jej wysokości w oderwaniu od podstawy prawnej całego roszczenia; b) na jakiej podstawie sąd uznał, iż roszczenie powoda nie zostało udowodnione, co do wysokości w sytuacji, gdy wysokość szkody wskazana przez powoda i sposób jej obliczenia w niniejszej sprawie wynikał wprost z przepisów

ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a strona pozwana nie wykazała, iż szkoda ta była mniejsza lub, że w ogóle nie zaistniała; c) w oparciu o jakie kryteria i mierniki (inne niż wymienione w art. 65 ust. 2 uops) powód miał wykazać szkodę i jej wysokość;

2) art. 322 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez zaniechanie własnej oceny i nieuwzględnienie wszystkich okoliczności, a w konsekwencji dokonanie arbitralnego uznania, iż powód nie udowodnił wysokości szkody w niniejszej sprawie, w sytuacji, gdy wyliczenie szkody (kosztów utrzymania podopiecznego, do których poniesienia zobowiązana była gmina) dla okresu wskazanego w pozwie, na podstawie przepisów wskazanych przez powoda było znacznie utrudnione, a kwota wskazana przez powoda wyliczona została przez samego pozwanego i nie jest wygórowana.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Nie zasługują na uwzględnienie zarzuty naruszenia prawa procesowego. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wymagane przez art. 328 § 2 k.p.c. elementy. Sąd II instancji wskazał prawidłowo podstawę faktyczną, na której oparł rozstrzygnięcie oraz podstawę prawną, podając przepisy prawne, uzasadniające przyjęte przez niego stanowisko. Tak sporządzone uzasadnienie poddaje się więc kontroli kasacyjnej. Brak podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 322 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., gdyż wbrew wywodom zawartym w skardze kasacyjnej, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dokonano jasnej prezentacji podstawy faktycznej i prawnej, na których oparte zostało trafne rozstrzygnięcie Sądu II instancji.

Skarżący wskazał, jako zdarzenie powodujące szkodę, zaniechanie przez pozwanego wypłacania, w okresie objętym pozwem, poczynając od dnia 1 stycznia 2013 r., kwot po 1418 zł. miesięcznie na pokrycie kosztów pobytu A. J. skierowanego do DPS „D.” na podstawie decyzji nr (...)/93 z dnia 1 października 1993 r. Jest on osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie. Jego opiekunem jest J. G., który wykonuje prace konserwatorskie dla strony powodowej. Zgodnie z art. 77 Konstytucji i art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi

odpowiedzialność także jednostka samorządu terytorialnego wykonująca tę władzę z mocy prawa. Na powódzie ciążył wobec tego obowiązek wykazania, że działanie (zaniechanie) pozwanego było bezprawne oraz, iż wyrządziło ono w jego majątku szkodę, która pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z tym zaniechaniem. Powód nie udowodnił ani bezprawności działania pozwanego, ani nie wykazał, na czym polegać miała jego szkoda rozumiana jako uszczerbek w jego majątku.

Zdaniem powoda działanie pozwanej było bezprawne, gdyż była ona zobowiązana do pokrywania pobytu A. J. w Domu Pomocy Społecznej „D.” skierowanego do tej placówki na podstawie ważnej i funkcjonującej w obrocie decyzji administracyjnej nr (...)/93 z dnia 1 października 1993 r. Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej w Ł. wydanej na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 2 oraz art. 35 i 48 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm., dalej „ustawa z 1990 r.”). Na umieszczenie w domu pomocy społecznej składają się dwa odrębne rozstrzygnięcia uprawnionego organu administracji – rozstrzygnięcie dotyczące umieszczenia konkretnej osoby fizycznej, spełniającej ustawowe kryteria uzasadniające udzielenie świadczenia z pomocy społecznej w tej właśnie formie, w domu pomocy społecznej oraz rozstrzygnięcie dotyczące odpłatności za pobyt osoby skierowanej; ich adresatem jest osoba, której decyzja dotyczy (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., I OSK 41/13.). Zgodnie z przywołanymi w opisanej wyżej decyzji przepisami w brzmieniu obowiązującym w dniu jej wydania, do zadań wojewody w zakresie pomocy społecznej należała organizacja i finansowanie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki (art. 12 ust. 1). Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 1990 r., do domów pomocy społecznej mogły być kierowane osoby, które z uwagi na wiek, sytuację życiową, warunki rodzinne, mieszkaniowe, materialne kwalifikują się do korzystania z tej formy pomocy, a także osoby przewlekłe chore, których stan zdrowia nie wymagał leczenia szpitalnego, natomiast uzasadniał potrzebę stałej opieki. Art. 35 regulował zasady odpłatności za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej, zaś art. 48 stanowił, że do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej wojewoda powołuje

bezpośrednio sobie podległą wyodrębnioną jednostkę budżetową - wojewódzki zespół pomocy społecznej. Przepisy wskazanego w podstawie prawnej omawianej decyzji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 kwietnia 1991 r. w sprawie typów domów pomocy społecznej, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w tych domach oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności. (Dz.U. nr 33, poz. 45) przewidywały, że domy pomocy społecznej działają na podstawie statutu nadanego przez wojewodę, w którym określa się typ domu i szczegółowe zasady jego funkcjonowania. W zależności od okresu pobytu mieszkańców i zakresu świadczonych im usług, dzieliły się na stacjonarne i pół-stacjonarne; natomiast w zależności od tego, dla jakich osób były przeznaczone, dzieliły się na domy dla ludzi starych, osób umysłowo upośledzonych, osób bezdomnych, matek samotnych z nieletnimi dziećmi, inwalidów oraz osób przewlekle chorych.

Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych wynika, że powodowe Towarzystwo prowadziło w dniu wydania decyzji administracyjnej z dnia 1 października 1993 r. adresowanej do A. J. i regulującej jego sytuację prawną, dom pomocy społecznej dla osób upośledzonych umysłowo. Kolejne decyzje regulowały wysokość opłat za pobyt A. J. oraz innych osób skierowanych i przebywających w DPS „D.”, a także zasady ich pokrywania ze środków publicznych, przy uwzględnieniu zarówno statusu placówki Towarzystwa jako domu pomocy społecznej, jak i kolejnych zmian stanu prawnego. W chwili wejścia w życie nowej ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U nr 64, poz.593-dalej „u.p.s.”), powodowe Towarzystwo nadal prowadziło dom pomocy społecznej o charakterze niepublicznym. Zgodnie z art. 149 ust. 1 i ust. 3 u.p.s., decyzje wydane na podstawie ustawy z 1990 r. przestały obowiązywać od dnia wejścia w życie u.p.s., to jest z dniem 1 maja 2004 r., z wyjątkiem uprzednio wydanych decyzji o skierowaniu i umieszczeniu określonych osób fizycznych w domach pomocy społecznej.

Z ustaleń stanowiących podstawę faktyczną zaskarżonego wyroku wynika, że z dniem 1 stycznia 2013 r. prowadzona przez powodowe Towarzystwo placówka pobytowa dla osób upośledzonych o nazwie „D.” przestała mieć status prawny domu pomocy społecznej w rozumieniu u.p.s. Podzielić należy zatem argumentację

Sądu Okręgowego, że z tym dniem ustała możliwość domagania się przez Towarzystwo pokrywania przez pozwaną Gminę kosztów pobytu podopiecznych w tej placówce. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 16 u.p.s., do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy kierowanie osób, spełniających kryteria ustalone w ustawie i przepisach wykonawczych, do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu. W normie tej jest mowa wyłącznie o domu pomocy społecznej, a nie o jakiegolwiek innej placówce pobytowej świadczącej usługi na rzecz przebywających w niej osób fizycznych. Szczegółowe regulacje dotyczące domów pomocy społecznej zawierają przepisy zamieszczone w rozdziale 2 u.p.s. pod tytułem „Domy pomocy społecznej” (art. 54-66). Finansowanie ze środków publicznych kosztów pobytu osób w różnych placówkach udzielających świadczeń z zakresu pomocy społecznej musi być zgodne z całokształtem uregulowań dotyczących zasad i sposobu udzielania osobom fizycznym tych świadczeń oraz ich finansowania, postrzeganych w kontekście systemu pomocy społecznej jako całości. Powodowe Towarzystwo nie udowodniło faktów uzasadniających przyjęcie, że w rozpoznawanej sprawie występuje, w odniesieniu do żądania pozwu, sytuacja objęta hipotezą art. 65 ust. 2 u.p.s. Przede wszystkim nie wykazało, że prowadziło w okresie objętym pozwem, na podstawie zezwolenia wojewody (art. 57 ust. 1 u.p.s.), niepubliczny dom pomocy społecznej, ujęty w prowadzonym przez wojewodę rejestrze domów pomocy społecznej (art. 57 ust. 6 u.p.s.). Biorąc powyższe pod uwagę pozwany po 1 stycznia 2013 r., w związku z utratą przez powodowe Towarzystwo (...) statusu domu pomocy społecznej nie miał obowiązku przekazywania powodowi kosztów utrzymania A. J. Jego zaniechaniu, w przekazywaniu opłat na poziomie w czasie gdy powód był domem pomocy społecznej, nie można wobec tego postawić zarzutu bezprawności.

Powód nie wykazał także wysokości szkody jaką poniósł. Jeżeli bowiem, w związku z utratą przez niego statusu domu opieki społecznej brak było podstaw do żądania od pozwanego kosztów utrzymania A. J. w takiej formie, jak przewidują to wskazane wyżej przepisy w przypadku gdy chodzi o pensjonariuszy domu opieki społecznej, to szkodą powoda jest tylko wysokość uszczerbku, jaki poniósł w swoim majątku w związku ze sprawowaniem opieki nad A. J. Powód zaś w ogóle nie

wskazał całkowitych kosztów utrzymania A. J. oraz przychodów z różnych źródeł, z jakich otrzymuje środki w związku z jego pobytem w prowadzonym przez siebie domu. Dopiero zaś taka prezentacja pozwoliłaby na wykazanie, jaką rzeczywiście szkodę ponosi powód w związku z umieszczeniem na podstawie decyzji administracyjnej A. J. w prowadzonym przez powoda domu.

Chybiony jest zarzut naruszenia art. 5 k.c. przez będące następstwem jego niezastosowania, nieudzielenie powodowi ochrony prawnej i oddalenie apelacji w sytuacji, w której odmowa pozwanego finansowania pobytu niepełnosprawnego intelektualnie A. J. w placówce prowadzonej przez powoda jest, zdaniem skarżącego, sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Art. 5 k.c. określa granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa podmiotowego i znajduje zastosowanie, gdy ocena konkretnego stanu faktycznego, przy uwzględnieniu określonej normy prawnej prowadzi do wniosku, że korzystanie przez uprawnionego z jego prawa jest sprzeczne ze wskazanymi w nim zasadami. Norma ta służy wyłącznie ochronie osoby zobowiązanej i nie może być samodzielną podstawą nabycia praw podmiotowych, te bowiem wywodzą się ze stanowiących je norm prawa materialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2000 r., II CKN 258/00, niepubl.). Powód wskazał zaś wadliwą podstawę prawną swojego roszczenia, na podstawie której pozwany nie jest zobowiązany do świadczenia, nie może wobec tego oczekiwać, że Sąd na podstawie art. 5 k.c., uwzględni jego roszczenie.

Mając na względzie powyższe, skoro zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej okazały się nieuzasadnione, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.