



Sygn. akt II CSK 272/18

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzcyk (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Towarzystwa "[...]" w Ł.

przeciwko Miastu 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 22 listopada 2017 r., sygn. akt III Ca [...],

**1) oddała skargę kasacyjną**

**2) nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego  
na rzecz strony pozwanej**

**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

Wyrokiem z dnia 24 marca 2017 r. Sąd Rejonowy oddalił powództwo Towarzystwa [...] z siedzibą w Ł. (dalej: „Towarzystwo”) przeciwko Gminie Ł. o zapłatę kwoty 56 720 zł. z odsetkami ustawowymi, której powód domagał się, na podstawie art. 417 § 1 k.c., tytułem naprawienia szkody wyrządzonej, według twierdzeń pozwu, przez pozwanego wskutek odmowy uiszczania w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r. kwot po 1418 zł miesięcznie na koszty utrzymania niepełnosprawnego intelektualnie M. K. przebywającego w placówce prowadzonej przez powoda.

Sąd ustalił, że powodowe Towarzystwo, zarejestrowane w KRS rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz spzoz prowadziło, zgodnie ze swoim statutem, placówkę pobytową dla dzieci i młodzieży upośledzonych intelektualnie. Na podstawie decyzji administracyjnej z dnia 1 października 1993 r., do prowadzonego przez powoda Domu Pomocy Społecznej o nazwie „[...]” (dalej DPS) został skierowany niepełnosprawny intelektualnie M. K.. Na podstawie decyzji warunkowych z dnia 27 kwietnia 2001 r., z dnia 20 stycznia 2003 r. oraz z dnia 2 lipca 2003 r. powód uzyskał zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej na czas określony. W dniu 20 stycznia 2009 r. strony zawarły umowę, na podstawie której pozwany zlecił powodowi realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, polegającego na prowadzeniu Domu Pomocy Społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie. W dniu 15 czerwca 2010 r. został zawarty aneks do tej umowy, w którym strony postanowiły, że podstawę należnego powodowi wynagrodzenia za pobyt osób wymienionych w § 1 ust. 5 umowy (skierowanych do DPS na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 1 stycznia 2004 r.) będzie stanowić kwota dotacji w wysokości nie wyższej niż średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji na każdą osobę skierowaną wynosząca od czerwca 2010 r kwotę 1418 zł.

Prezydent Miasta Ł. decyzją administracyjną z dnia 16 sierpnia 2010 r., skierowaną do I. A., opiekuna prawnego M. K., ustalił od dnia 1 marca 2010 r., miesięczną odpłatność za pobyt M. K. w DPS prowadzonym wówczas przez

Towarzystwo, w wysokości 70% dochodu netto, nie więcej niż 200% kryterium ustawowego tj. w kwocie 368,12 zł, natomiast od dnia 15 kwietnia 2010 r., w kwocie 669,26 zł. Pismem z dnia 23 sierpnia 2010 r. strona pozwana wypowiedziała ze skutkiem na dzień 30 września 2010 r. umowę zawartą w dniu 20 stycznia 2009 r., wskazując na nieprawidłowości w jej wykonywaniu przez powodowe Towarzystwo, stwierdzone w wyniku kontroli tej placówki. W piśmie tym wskazano, że z upływem terminu rozwiązania przedmiotowej umowy, osoby uprzednio skierowane do tej placówki ( a zatem także M. K.), zostaną przeniesione do Domu Pomocy Społecznej przy ul. [...] w Ł.. Z dniem 31 grudnia 2012 r. powodowe Towarzystwo zaprzestało prowadzenia domu pomocy społecznej, o czym zawiadomiło Wojewodę [...]. M. K. nadal przebywa w placówce prowadzonej przez Towarzystwo, albowiem, według dokumentów przedstawionych przez pozwanego, jego kurator I. A. nie wyraziła zgody na przeniesienie go do innego domu pomocy społecznej (k. 62-72, k. 77-78 akt). Z dokumentów załączonych do odpowiedzi na pozew wynika także, że na podstawie umów, zawartych na podstawie art.36 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 511) przez powoda z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), powód otrzymał środki finansowe na realizację zleconych przez PFRON zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych polegających na prowadzeniu domu pobytu i pracowni twórczej dla osób niepełnosprawnych, przebywających w placówce powoda, w tym M. K. (k. 116 i n. akt sprawy).

W ocenie Sądu Rejonowego, strona powodowa nie wykazała przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, uregulowanej w art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 § 1 k.c. Od dnia 1 stycznia 2013 r. powodowe Towarzystwo nie prowadziło placówki mającej status domu pomocy społecznej, nie było zatem podstaw prawnych do domagania się od pozwanego świadczeń finansowanych ze środków publicznych przeznaczonych, zgodnie z ustawą, wyłącznie na pokrycie kosztów pobytu osób umieszczonych w domu pomocy społecznej.

Wyrokiem z dnia 22 listopada 2017 r. Sąd Okręgowy w Ł. oddalił apelację powoda, dzieląc ustalenia faktyczne i oceny prawne Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie art. 77 Konstytucji RP, art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 16, 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz.1508 ze zm., dalej „u.p.s.”) w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., naruszenie art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 61 ust. 2 pkt 3 i art. 65 ust. 2 u.p.s. w zw. z art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz.1115 ze zm., dalej „d.j.s.t.”), a także naruszenie art. 5 k.c., naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 322 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie jego apelacji lub uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Ł. do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty naruszenia przepisów postępowania nie są trafne, albowiem uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone z poszanowaniem wymagań zawartych w art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i poddaje się kontroli kasacyjnej.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, zaś art. 417 § 1 k.c. stanowi, że 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. Powód dochodził odszkodowania na gruncie reżimu odpowiedzialności deliktowej, stąd spoczywał na nim obowiązek określenia zdarzenia powodującego szkodę - w tym przypadku niezgodnego z prawem wykonywania aktów władzy publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz udowodnienia bezprawności, szkody i normalnego związku przyczynowo-skutkowego między bezprawnym wykonywaniem aktów władzy publicznej przez pozwanego a wykazanym przez powoda uszczerbkiem majątkowym (szkodą)

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 M. K. w prowadzonej przez pozwaną Towarzystwo placówce. W związku z tym analizy wymagała kwestia czy pozwany, który istotnie nie pokrywał od wskazanej chwili jakichkolwiek kosztów pobytu tej osoby w placówce powodowego Towarzystwa, nie będącej domem pomocy społecznej, działał bezprawnie w świetle norm prawnych objętych podstawami kasacyjnymi.

Powód opierał swoje roszczenie na podstawie faktycznej, której element stanowiło skierowanie M. K. do domu pomocy społecznej o nazwie „[...]” w oparciu o ważną i funkcjonującą w obrocie prawnym decyzję administracyjną Wojewody [...] (Wojewódzkiego Zespołu Pomocy Społecznej w [...]) z dnia 1 października 1993 r., wydaną 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 z późn. 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 półstacjonarne; 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 przewlekłe 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 M. K. i regulującej jego sytuację prawną, dom pomocy społecznej dla osób upośledzonych umysłowo. Kolejne decyzje regulowały wysokość opłat za pobyt M. K. oraz innych osób skierowanych i przebywających w DPS „[...]”, 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 „[...]” 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 jakiegokolwiek 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.

Nie są uzasadnione zarzuty naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 417 § 1 k.c. w zw. z art.17 ust.1 pkt 16 i 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej „u.p.s.”). Art. 60 ust. 1 u.p.s. ustanawia zasadę, że pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, uszczegółowioną w kolejnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 3 u.p.s., opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej - w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa w pkt 1 i 2.

Stosownie do art. 57 ust. 1 u.p.s., domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody: 1) jednostki samorządu terytorialnego; 2) Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; 3) inne osoby prawne oraz 4) osoby fizyczne. Art. 65

ust. 1 u.p.s. przewiduje, że do domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty niepubliczne, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli nie są one prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się art. 59-64b. W piśmiennictwie wskazuje się, że działalność publicznych i niepublicznych domów pomocy społecznej oparte jest na odmiennych zasadach, niemniej występują wspólne elementy działalności tych placówek, albowiem każda z tych placówek działa na podstawie zezwolenia wojewody, podlega rejestracji i zobowiązana jest do przestrzegania określonych przepisami wymagań i standardów. Działalność niepublicznych domów pomocy społecznej jest wyznaczana zasadami i czynnościami typowymi dla prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Co do zasady, domy te nie realizują zadań publicznych, tylko świadczą usługi „prywatne”. Podstawą pobytu osoby fizycznej w takiej placówce jest umowa cywilnoprawna zawarta z podopiecznym lub jego przedstawicielem ustawowym, określająca zasady przyjęcia, pobytu oraz pokrywania kosztów z tym związanych. Domy te funkcjonują na zasadach komercyjnych, chyba że zaczną świadczyć usługi w ramach zadań zleconych. Można zatem wskazać na odmienność sytuacji prawnej domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty niepubliczne na zlecenie organu samorządu terytorialnego i bez takiego zlecenia. W tym pierwszym przypadku domy upodabniają się do placówek prowadzonych przez samorządy i realizują zadania publiczne w zastępstwie za jednostkę samorządu terytorialnego. Do takich placówek mają zastosowanie wszystkie przepisy ustawy o pomocy społecznej dotyczące domów pomocy społecznej (w tym o kierowaniu do placówki i ponoszeniu odpłatności). W przypadku wykonywania zadań zleconych niepubliczne domy pomocy społecznej podlegają takim samym rygorom jak placówki publiczne. Zgodnie z art. 65 ust. 2 u.p.s., w przypadku braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty. W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 61-64b, z tym, że wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom.

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.). Nie doszło zatem do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej norm prawa materialnego. Strona pozwana nie była zobowiązana, a przynajmniej powód tego nie udowodnił, do uiszczania na rzecz powoda objętych pozwem kwot. Powództwo o naprawienie szkody w majątku powoda było zatem nieusprawiedliwione co do zasady, skoro powodowe Towarzystwo nie wykazało bezprawności podejmowanych przez pozwaną aktów władzy publicznej. Nie doszło także do naruszenia art. 16 § 1 k.p.a., przewidującego, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, zaś uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Sąd Okręgowy nie stwierdził bowiem, że decyzja z dnia 1 października 1993r. nie ma mocy obowiązującej, lecz że nie stanowi ona podstawy do żądania odszkodowania w zakresie i na podstawie faktycznej oraz prawnej przedstawionej przez powoda.

Z przedstawionych wyżej przyczyn za niezasadny należało uznać także pozostający w związku z omówioną wyżej podstawą kasacyjną, zarzut naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 61 ust. 2 pkt 3 i art. 65 ust. 2 u.p.s. w zw. z art. 87 d.j.s.t. 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 M. K. 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.). Zarzut naruszenia art. 322 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. nie jest zasadny ze względu na przytoczone wyżej rozważania dotyczące przyczyn uznania powództwa Towarzystwa za nieusprawiedliwione co do zasady, aczkolwiek wywiodom Sądu Okręgowego co do niewykazania przez powoda zdefiniowanej w pozwie szkody nie można odmówić trafności.

W tym stanie orzeczono, jak w sentencji (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.), nie obciążając skarżącego kosztami postępowania kasacyjnego na zasadzie art. 102 k.p.c.

jw

[aw]