



Sygn. akt II CSK 287/18

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

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

przeciwko Miastu Ł.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 19 czerwca 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Ł.

z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt III Ca [...],

**I uchyla zaskarżony wyrok w części zasądzającej od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 3.600,00 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu części kosztów procesu za pierwszą instancję (pkt I ppkt 2) i nie obciąża strony powodowej tymi kosztami;**

**II oddala skargę kasacyjną w pozostałej części i nie obciąża strony powodowej kosztami postępowania kasacyjnego;**

**III przyznaje adwokatowi P. S. od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Ł. kwotę 1.800,00 (tysiąc osiemset) zł,**

**powiększoną o należny podatek od towarów i usług, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie powodowej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

## UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Ł. wyrokiem z dnia 22 maja 2017 r. zasądził od pozwanego Miasta Ł. na rzecz powoda Towarzystwa [...] w Ł. kwotę 56.720 zł z odsetkami ustawowymi kapitałowymi oraz za opóźnienie od składających się na tę należność określonych kwot, liczonymi za wskazane konkretnie okresy, poczynszy od dnia 1 lutego 2013 r. i orzekł o kosztach procesu, przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia następujące ustalenia i wnioski.

Powodowe Towarzystwo jest stowarzyszeniem, które w ramach celów statutowych prowadzi placówki dla osób niepełnosprawnych, nieporadnych życiowo i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Decyzją z dnia 1 października 1993 r. Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej w [...] skierował V. K. do Domu Pomocy Społecznej „[...]” przy ul. [...] w Ł.; odpłatność za pobyt w placówce została określona w wysokości 200% najniższej emerytury, nie więcej niż 70% dochodu podopiecznej. Decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 16 sierpnia 2010 r. ustalono, iż od dnia 1 marca 2010 r. miesięczna odpłatność za pobyt V. K. w Domu Pomocy Społecznej będzie wynosić 70% dochodu netto, nie więcej niż 200% kryterium ustawowego, tj. 368,12 zł.

W dniu 20 stycznia 2009 r. strony zawarły umowę, na podstawie której strona pozwana zleciła stronie powodowej realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej „u.p.s.”). W ramach realizacji tego zadania zleceniobiorca był zobowiązany do zaspokajania potrzeb bytowych, opiekuńczych, wspomagających, edukacyjnych mieszkańców na poziomie obowiązującego standardu. Na mocy aneksu nr 8 do umowy § 1 ust. 9 pkt a) otrzymał brzmienie: „za osoby, o których mowa w § 1 ust. 5 - kwota dotacji 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 umowy, stanowiącą od czerwca kwotę 1.418,00 zł”. W dniu 23 sierpnia 2010 r. umowa ta została rozwiązana przez stronę pozwaną ze skutkiem na dzień

30 września 2010 r. w związku z nienależytym jej wykonywaniem przez powodowe Towarzystwo.

Decyzją nr [...] z dnia 25 maja 2010 r. orzeczono o cofnięciu Towarzystwu [...] przy ul. [...] w Ł. zezwolenia warunkowego na prowadzenie domu pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie pod nazwą „[...]”. Na skutek odwołania od powyższego orzeczenia, decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 września 2010 r. utrzymano zaskarżoną decyzję w mocy. W wyniku skargi na powyższą decyzję, wyrokiem z dnia 8 lipca 2011 r. uchylono decyzję z dnia 25 maja 2010 r. i stwierdzono, że decyzja ta nie podlega wykonaniu.

Pobyt V. K. w powodowym Towarzystwie do czasu rozwiązania umowy, tj. do dnia 30 września 2010 r., opłacał pozwany. Wobec stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywaniu umowy, została ona rozwiązana a wypłata środków wstrzymana. V. K. nadal pozostaje podopieczną powodowego Towarzystwa. Przed 2010 r. placówka potrącała 70% renty na pokrycie kosztów pobytu, reszta tych kosztów była pokrywana z dotacji strony pozwanej.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy uznał powództwo za zasadne na podstawie art. 417 § 1 k.c. Wskazał, że strona pozwana jest zobowiązana do ponoszenia odpłatności za podopiecznych skierowanych do domu pomocy społecznej Towarzystwa [...] niezależnie od tego, czy łączy ją z tym podmiotem ważna umowa w przedmiocie realizację zadania z zakresu pomocy społecznej. Tak długo, jak decyzja o skierowaniu do wyżej wymienionej placówki pozostaje w mocy, gmina jest zobowiązana do ponoszenia odpowiednich opłat. W następstwie zaniechania uiszczania tych opłat powód doznał szkody, ponosząc koszty pobytu V. K. w swojej placówce; pozostaje to w adekwatnym związku przyczynowym z bezprawnym zaniechaniem strony (art. 361 § 1 k.c.).

Sąd Okręgowy w Ł., na skutek apelacji strony pozwanej, wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną zmienił wyrok Sądu Rejonowego w ten sposób, że oddalił powództwo i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ten uzupełniająco ustalił, że na mocy decyzji warunkowej z dnia 27 kwietnia 2001 r., [...], wydanej przez [...] Urząd Wojewódzki w [...], powodowe Towarzystwo otrzymało zezwolenie na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej

dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, mieszącego się w Ł. przy ul. [...]. Zgodnie z § 1 ust. 9a umowy zawartej przez strony w dniu 20 stycznia 2009 r., należne stronie powodowej wynagrodzenie było płatne miesięcznie, a podstawę jego ustalenia stanowiła - w odniesieniu do osoby, o której mowa w § 1 ust. 5 umowy (skierowanej w drodze decyzji administracyjnej wydanej przed dniem 1 stycznia 2004 r.) - kwota nie wyższa niż średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji za każdą osobę skierowaną do domu, ujętą w sprawozdaniu, o którym mowa w § 2 ust. 3, tj. sprawozdaniu z informacją o Domu Pomocy Społecznej przekazywanym wojewodzie [...] do dnia 5 każdego miesiąca, stanowiąca w dniu zawarcia umowy kwotę 1.435.62 zł. Sąd Okręgowy ustalił również, że decyzja warunkowa na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej przez stronę powodową wygasła z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2012 r., oraz że umowa łącząca strony została rozwiązana przez stronę pozwaną. Uznał jednak, że powodowe Towarzystwo nie wykazało nie tylko wysokości szkody, ale przede wszystkim faktu jej poniesienia. Skoro bowiem szkodą jest różnica pomiędzy kosztami utrzymania V. K. a kwotą realnie przeznaczoną na ten cel przez stronę powodową ze środków własnych, zaś wartości te w ogóle nie zostały w sprawie wykazane, nie można przyjąć, że szkoda w ogóle zaistniała.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach określonych w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., strona powodowa wniosła o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie apelacji pozwanego w całości, ewentualnie od tego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Ł. do ponownego rozpoznania oraz orzeczenie o kosztach procesu.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 17 ust. 1 pkt 16 i art. 60, 61 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 65 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w związku z art. 16 § 1 k.p.a., art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w związku z art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz.1115 ze zm.; dalej: „d.j.s.t.”) i art. 5 k.c.

Drugą podstawę kasacyjną skarżący wypełnił zarzutami naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 322 k.p.c., art. 102 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów podniesionych w ramach podstawy kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania, należy stwierdzić, że nie zasługiwały one na uwzględnienie.

Za oczywiście bezzasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 322 k.p.c. Dokonanie przez Sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych niezgodnych z oczekiwaniami skarżącego nie usprawiedliwia zarzutu obrazy wymienionego przepisu.

Zamierzonego skutku nie mógł wyrzeć również zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało już wyjaśnione, że wadliwość uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdy uzasadnienie to nie zawiera wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera tak kardynalne braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną. Sąd Okręgowy w sposób klarowny - z uwzględnieniem wskazań zawartych w art. 328 § 2 k.p.c. - wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia; Treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie uniemożliwia poddania go kontroli kasacyjnej.

Za chybione należy uznać zarzuty wypełniające podstawę naruszenia prawa materialnego.

Zgodnie z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Stosownie zaś do art. 417 § 1 k.c. 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.

Skarżąca wskazała jako zdarzenie powodujące szkodę zaniechanie przez stronę pozwaną wypłaty w okresie objętym pozwem, tj. począwszy od dnia 1 lutego 2013 r., kwot po 1418 zł miesięcznie na pokrycie kosztów utrzymania V. K. w powodowej placówce. Ocena zasadności dochodzonego roszczenia wymagała zatem rozważenia, czy strona pozwana, który nie pokrywała tych kosztów była do tego zobowiązana, a tym samym czy działała bezprawnie w świetle przepisów wskazanych w skardze kasacyjnej w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego.

Umieszczenie konkretnej osoby w domu pomocy społecznej wymaga podjęcia dwóch odrębnych rozstrzygnięć - orzeczenia o umieszczeniu w domu pomocy społecznej osoby, która spełnia ku temu ustawowe kryteria oraz rozstrzygnięcie dotyczące odpłatności za pobyt (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., I OSK 41/13, nie publ.). W dacie wydania decyzji o skierowaniu V. K. do domu pomocy społecznej „[...]”, 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 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.”).

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 kwalifikowały się do korzystania z tej formy pomocy, a także osoby przewlekle 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, natomiast art. 48 stanowił, że do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej wojewoda powołuje bezpośrednio sobie podległą wyodrębnioną jednostkę budżetową - wojewódzki zespół pomocy społecznej. Przepisy powołanego w decyzji z dnia 1 października 1993 r. wydanej przez Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej w [...] - kierującej V. K. do domu pomocy społecznej „[...]” -

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.

Jak wynika z ustaleń poczynionych w sprawie, w dniu wydania powołanej decyzji wobec V. K. powodowe Towarzystwo prowadziło dom pomocy społecznej dla osób upośledzonych umysłowo. Kolejne decyzje regulowały wysokość opłat za pobyt V. K. oraz innych osób skierowanych i przebywających w DPS „[...]” oraz 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 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 tej regulacji, to jest z dniem 1 maja 2004 r., z wyjątkiem uprzednio wydanych decyzji o skierowaniu i umieszczeniu określonych osób fizycznych w domach pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.s. pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, uszczegółowionego w kolejnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Z art. 61 ust. 2 pkt 3 u.p.s. wynika, że opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnosi 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. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.p.s. 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. Według 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; stosuje się wtedy odpowiednio art. 61 - 64b, z tym, że wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom.

Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, że utrata przez placówkę powodowego Towarzystwa statusu prawnego domu pomocy społecznej w rozumieniu u.p.s. wyłączyła możliwości domagania się pokrycia kosztów pobytu w niej - w okresie objętym żądaniem pozwu - podopiecznej V. K. przez stronę pozwaną. Należy podkreślić, że - zgodnie z 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 przepisie tym jest mowa wyłącznie o domu pomocy społecznej, a nie o jakiegokolwiek innej placówce pobytowej świadczącej usługi na rzecz przebywających w niej osób fizycznych.

Skarżący nie wykazał, że w okresie objętym żądaniem pozwu prowadził niepubliczny dom pomocy społecznej, ujęty w prowadzonym przez wojewodę rejestrze domów pomocy społecznej, a w konsekwencji - że pozwana Gmina była zobowiązana do uiszczania na rzecz jego rzecz dochodzonych należności. Powództwo o naprawienie szkody w majątku w majątku strony powodowej nie mogło zatem zostać uwzględnione, skoro powodowe Towarzystwo nie wykazało bezprawności podejmowanych przez stronę pozwaną aktów władzy publicznej. Z uwagi na powyższe oczekiwanego skutku nie mógł wyrzucić zarzut naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 65 ust. 2 u.p.s. i art. 87 d.j.s.t.

Sąd Okręgowy nie stwierdził, iż decyzja z dnia 1 października 1993 r. nie ma mocy obowiązującej, lecz przyjął że nie stanowi ona podstawy formułowania roszczenia odszkodowawczego dochodzonego pozwem. Nie doszło zatem do naruszenia art. 16 § 1 k.p.a., zgodnie z którym decyzje, od których nie

służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, zaś uchylene lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Nietrafny był wreszcie zarzut naruszenia art. 5 k.c. przez jego niezastosowanie. Skuteczne powołanie się na ten przepis jest jednak możliwe tylko w przypadku „czynienia użytku ze swego prawa”. Norma ta służy wyłącznie ochronie osoby zobowiązanej; nie może stanowić samodzielnej podstawą nabycia praw podmiotowych, gdyż te wywodzą się ze stanowiących je norm prawa materialnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2018 r., II CSK 160/17, nie publ. oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r., IV CSK 549/14, nie publ.).

Nie można natomiast odmówić racji zarzutowi strony skarżącej podważającemu trafność rozstrzygnięcia o kosztach procesu za pierwszą instancję. Argumenty, które przywołał Sąd Okręgowy odstępując od obciążenia strony powodowej kosztami postępowania apelacyjnego, w szczególności względ na społeczny charakter jej działalności, usprawiedliwiały podjęcie analogicznego rozstrzygnięcia o kosztach za pierwszą instancję.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> i art. 398<sup>16</sup> k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

jw