



Sygn. akt II CSK 374/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa "D." w Ł.

przeciwko Miastu Ł.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 13 września 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Ł.

z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt III Ca (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego,**
- 3. przyznaje adw. P. S. od Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w Ł.) kwotę 1 800 (jeden tysiąc osiemset) zł, podwyższoną o stawkę podatku od towarów i usług tytułem wynagrodzenia za udzieloną powodowi pomoc prawną z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2017 r. Sąd Rejonowy w Ł. zasądził od Gminy Miasta Ł. na rzecz „D.” z siedzibą w Ł. kwotę 55.302 zł z odsetkami za opóźnienie od kwot i dat szczegółowo opisanych w sentencji wyroku. W motywach rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy ustalił, że powód jest stowarzyszeniem, które w ramach realizacji celów statutowych prowadzi placówki dla osób niepełnosprawnych, nieporadnych życiowo i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Decyzją z 18 lutego 202 r. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ł. skierował do Domu powoda przy ul. K. M. K. Odpłatność za pobyt w tym domu została ustalona w wysokości 200 % najniższej emerytury, nie więcej niż 70% dochodu podopiecznej. Decyzją z dnia 16 sierpnia 2010 r. Prezydent Miasta Ł. ustalił, że odpłatność za pobyt M. K. na 70 % dochodu netto, nie więcej niż 200% kryterium ustawowego, tj. 368,12 zł. Umową z 20 stycznia 2009 r. zawartą pomiędzy Gminą Ł.- MOPS w Ł. jako zleceniodawcą a powodem jako zleceniobiorcą, zleceniodawca zlecił zleceniobiorcy realizację zadania z zakresu pomocy społecznej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W ramach realizacji tego zadanie zleceniobiorca był zobowiązany do zaspokajania potrzeb bytowych, opiekuńczych, wspomagających, edukacyjnych mieszkańców na poziomie obowiązującego standardu, w szczególności: miejscu zamieszkania, wyżywieniu, pielęgnację, finansowanie mieszkańcowi domu nieposiadającemu własnego lokalu wydatków na niezbędne przedmioty osobistego użytku w kwocie nieprzekraczającej 30% zasiłku stałego, o którym stanowi art. 37 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy. Na mocy aneksu nr 8 do umowy z dnia 20 stycznia 2009 r., jej § 1 ust. 9 pkt a) otrzymał nowe brzmienie, tj.: „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 1418,00 zł”.

W dniu 23 sierpnia 2010 r. umowa z dnia 20 stycznia 2009 r. została przez pozwanego rozwiązana ze skutkiem na 30 września 2010 r., w związku z nienależytym wykonywaniem umowy przez powoda. Decyzją z dnia 25 maja

2010 r. Wojewoda (...) orzekł o cofnięciu powodowi zezwolenia warunkowego na prowadzenie domu opieki społecznej pod nazwą „D.”. Na skutek odwołania od tej decyzji, decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 września 2010 r. utrzymano ją w mocy. Na skutek skargi na tę decyzję, wyrokiem z dnia 8 lipca 2011 r. uchylono decyzję z dnia 25 maja 201 r. i stwierdzono, że nie podlega ona wykonaniu. M. K. przebywa w D. i pozostaje podopieczną powoda. Koszt jej utrzymania był finansowany z jej środków, w zakresie 70%, pozostała część pochodziła z dotacji pozwanego.

Oceniając żądanie pozwu zapłaty trzydziestu dziewięciu kwot, po 1418 zł każda, które za okres od lutego 2013 r. do marca 2016 zł, powinna była, w ocenie powoda, uiścić pozwana tytułem kosztów utrzymania M. K., czego nie uczyniła, dopuszczając się tym samym deliktu (art. 417 § 1 k.c.), Sąd Rejonowy wskazał na spełnienie się w ustalonych okolicznościach sprawy wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej pozwanego. Wskazał, że decyzja o skierowaniu M. K. do Domu prowadzonego przez powoda pozostaje w mocy. Decyzja taka stanowi podstawę do zawarcia umowy z placówką opiekuńczą. Wypowiedzenie umowy cywilnoprawnej powinno być następce w stosunku do bytu decyzji, a nie uprzednie jak w sprawie. Podmiotem odpowiedzialnym za skierowanie osoby niepełnosprawnej do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za ten pobyt jest, zgodnie z art. 17 ustawy o pomocy społecznej, pozwany. Utrzymanie w mocy decyzji o skierowaniu danej osoby do domu powoda i jednocześnie przerzucenie na powoda ciężaru kosztów utrzymania tej osoby jest sprzeczne z art. 61 ust. 2 powołanej ustawy. Jak długo taka decyzja obowiązuje, gmina jest zobowiązana do uiszczania opłat za pobyt tej osoby. Zaniechanie świadczenia uzasadnia odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego. Sąd Rejonowy wskazał nadto, że na gminie ciąży obowiązek zadbania o wyjaśnienie sytuacji prawnej osoby, której dotyczy decyzja. Zaniechanie wydania decyzji, która sytuację tę by precyzowała przy jednoczesnym wypowiedzeniu umowy z dnia z dnia 20 stycznia 2009 r. jest sprzeczne z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Zaniechanie powyższe spowodowało po stronie powoda szkodę w postaci wydatków na koszty utrzymania M. K.

Na skutek apelacji pozwanego, Sąd Okręgowy w Ł. wyrokiem z dnia 12 grudnia 2017 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego i oddalił powództwo. Podzielając ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, Sąd Okręgowy zauważył, że brak było podstaw do przyjęcia, iż powód wykazał wysokość poniesionej szkody. Zauważył, że powód dla wykazania wysokości szkody powołał się wyłącznie na treść pisma (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 15 czerwca 2010 r., w treści którego wskazano, iż kwota dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej wynosi 1.418 zł oraz na umowę łączącą ją ze stroną pozwaną wraz z aneksem. Tymczasem powód dochodził odszkodowania za okres, kiedy z pozwanym nie łączyła go już umowa na realizację zadań z zakresu polityki społecznej; ta została wypowiedziana ze skutkiem na dzień 30 września 2010 r. Postanowienia tej umowy nie mogły więc stanowić podstawy do obliczenia wartości szkody. Sąd Okręgowy wskazał też, że bez znaczenia dla ustalenia wartości szkody ma powołane przez powoda pismo z dnia 15 czerwca 2010 r. Odnosi się ono bowiem wyłącznie do Domów Pomocy Społecznej, którym strona powodowa już nie jest, taki bowiem status utraciła z dniem 1 stycznia 2013 r. Po utracie statutu DPS powód nie przekazuje właściwemu organowi stosownych wyliczeń poniesionych przez siebie faktycznych kosztów utrzymania, o którym była mowa w § 2 ust. 3 umowy łączącej strony. Ponieważ strona powodowa nie jest domem pomocy społecznej, średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji nie ma wobec niej zastosowania i nie mogła być przyjęta jako podstawa do wyliczenia wysokości szkody. Zdaniem Sądu drugiej instancji, szkodą w omawianej sprawie jest realna wartość środków pieniężnych, jaka została przez stronę powodową przekazana na utrzymanie M. K. w okresie objętym pozwem, przy czym chodzi tu wyłącznie o środki przekazane przez powodowe Towarzystwo ze swojego majątku. Pod pojęciem szkody należy bowiem rozumieć różnicę pomiędzy stanem majątku poszkodowanego, jaki zaistniał po zdarzeniu wywołującym szkodę, a stanem tego majątku, jaki istniałby, gdyby nie doszło do zdarzenia szkodzącego. Ponadto, powód uzyskiwał fundusze na utrzymanie swoich podopiecznych również z innych źródeł, a więc z PFRON, od samych podopiecznych lub członków ich rodzin. Ponadto, zgodnie z art. 87 ust. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, osoby przyjęte do domu pomocy

społecznej przed dniem 1 stycznia 2004 r. oraz osoby posiadające skierowania do domu pomocy społecznej wydane przed dniem 1 stycznia 2004 r. ponoszą opłatę na dotychczasowych zasadach, tj. na zasadach przewidzianych ustawą z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej. W myśl tej ustawy, pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny (art. 35 ust. 1). Obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności: mieszkańiec 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 mieszkaniiec domu ponosi pełną odpłatność (art. 35 ust. 2). Wreszcie, zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 16 sierpnia 2010 r., miesięczna odpłatność za pobyt M. K. w placówce powoda została oznaczona na kwotę 368,12 zł. W świetle powyższego ta kwota powinna być uwzględniona przez powoda przy rozliczaniu kosztów związanych z pobytem M. K. w placówce. W tożsamy sposób powód powinien rozliczyć kwoty otrzymywane od innych podmiotów. Materiał dowodowy nie zawierał jednak danych, z treści których wynikałby rzeczywisty koszt utrzymania M. K. w spornym okresie. Tak więc 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 M. K., a kwotą realnie przeznaczoną na ten cel przez powoda ze swoich środków własnych, a wartości te w ogóle nie zostały w sprawie wskazane, a tym bardziej wykazane, nie można było przyjąć, jak to nieprawidłowo uczynił Sąd Rejonowy, że szkoda w ogóle powstała. Dla wysnucia takiego twierdzenia niezbędne było wykazanie, że strona powodowa poniosła ze swoich środków jakiegokolwiek nakłady na utrzymanie podopiecznego, co w sprawie nie nastąpiło. Powyższe dawało podstawę do sformułowania ostatecznie wniosku, że powód w ogóle nie wykazał faktu powstania szkody, co eliminuje roszczenie odszkodowawcze.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: 1) 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r.,

poz. 1508 ze zm., dalej jako „u.p.s.”) w związku 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 związku z art. 61 ust. 2 pkt 3 i art. 65 ust. 2 u.p.s.

w związku 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 jako „d.j.s.t.”) 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, zważywszy na okoliczności faktyczne sprawy.

W procesowej podstawie kasacyjnej powód zarzucił naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 322 w związku z art. 391 k.p.c.

We wnioskach kasacyjnych powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i oddalenia apelacji pozwanego ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nietrafne są zarzuty naruszenia przepisów procesowych. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wymagane przez art. 328 § 2 k.p.c. elementy. Sąd drugiej instancji zaakceptował ustaloną przez Sąd Rejonowy i niesporną między stronami podstawę faktyczną rozstrzygnięcia i wskazał podstawę prawną, uzasadniającą przyjęte przez siebie stanowisko. Tak sporządzone uzasadnienie poddaje się kontroli kasacyjnej. Zarzut naruszenia art. 322 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. o tyle jest chybiony, że Sąd Okręgowy ostatecznie ocenił, iż nie tylko wysokość szkody nie została udowodniona, ale, generalnie, nie zostało udowodnione jej wystąpienie.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego zauważyć należy, co następuje. Jako zdarzenie powodujące szkodę powód wskazywał zaniechanie przez pozwanego wypłacania, w okresie objętym pozwem, kwot po 1418 zł miesięcznie na pokrycie kosztów pobytu M. K. Artykuł 417 § 1 k.c., który skarżący w związku z tym powołuje w skardze kasacyjnej jako naruszony, stanowi o odpowiedzialności m.in. Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej; w okolicznościach rozpoznawanej sprawy konstrukcja przyjęta przez skarżącego jednoznacznie wskazuje na szkodę wynikłą z zaniechania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, aczkolwiek nie ma tu pełnej zgodności, dominuje stanowisko (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2004 r. III CK 332/03, z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Biul. SN 2005, nr 7, poz. 14, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC-ZD 2011, Nr 3, poz. 55, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2011 r. IV CSK 407/10 i z dnia 8 maja 2014 r. V CSK 349/13, nie publ.), że pojęcie zaniechania stanowiącego przesłankę - opartej na konstrukcji bezprawności zachowania - odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Za zaniechanie uznaje się każde niewykonanie, zupełne lub częściowe, obowiązku dostatecznie skonkretyzowanego w normie prawnej. Decydujące znaczenie dla tej odpowiedzialności ma zatem zgodność zachowania

sprawcy z wzorcem postępowania ujętym w przepisie prawa materialnego, przy czym w prawie publicznym dominuje metoda regulacji obowiązku w taki sposób, by czynności nakazane i oczekiwane od zobowiązanego były szczegółowo określone przez przepisy. Pojęcie zaniechania stanowiącego przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczy, więc tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Brak, zatem skonkretyzowania w normie prawnej obowiązku działania może prowadzić do stwierdzenia braku bezprawności zaniechania a tym samym braku podstawy prawnej dla przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie.

W związku z tak ujętym modelem odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechanie, analizy wymagało czy pozwany nie regulując należność za pobyt M. K. w domu powoda, co w sprawie było bezsporne, miał, na podstawie przepisów prawa, taki obowiązek, a nie respektując go działał bezprawnie w świetle norm prawnych objętych podstawami kasacyjnymi. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 398¹³ § 1 zd. 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Powołany przepis wyznacza w postępowaniu ze skargi kasacyjnej granice kognicji Sądu Najwyższego. Związanie granicami zaskarżenia oznacza wskazaniem, czy orzeczenie jest zaskarżone w całości, czy w części i w jakiej części. Związanie natomiast granicami podstaw kasacyjnych oznacza, że Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę, może uwzględniać tylko te naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które zostały przez skarżącego przytoczone w ramach obowiązku przewidzianego w art. 398³ § pkt 1 i 2 k.p.c. Oznacza to tym samym niedopuszczalność poszukiwania i uwzględnienia przez Sąd Najwyższy z urzędu innych - występujących choćby obiektywnie, lecz niewytkniętych przez skarżącego - uchybień materialnoprawnych i procesowych, bez względu na ich ciężar i znaczenie dla wyniku rozpoznania skargi.

Powód opierał roszczenie na podstawie faktycznej, której element stanowiło skierowanie M. K. do domu pomocy społecznej o nazwie „D.” wynikające z ważnej i funkcjonującej nadal w obrocie prawnym decyzji Miejskiego Ośrodka Pomocy

Spółecznej w Ł. z dnia 18 lutego 2002 r. wydanej na podstawie art. 47a ust.5, art. 10a pkt 1 oraz art. 35 i 35a 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.). Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych wynika, że powodowe Towarzystwo prowadziło w dniu wydania decyzji administracyjnej z dnia 18 lutego 2002 r. adresowanej do M. K. i regulującej jej sytuację prawną oraz adresowanej do powoda, dom pomocy społecznej dla osób upośledzonych umysłowo. Kolejne decyzje regulowały wysokość opłat za jej pobyt 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 również, 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. Utrata statusu domu pomocy społecznej powoduje, że ustała możliwość domagania się przez Towarzystwo pokrywania przez pozwaną Gminę, na podstawie przepisów powołanej ustawy, 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.

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 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.

Zgodnie z 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 społeczne (art. 57 ust. 6 u.p.s.). Nie doszło zatem do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego. Strona pozwana nie była zobowiązana, a przynajmniej powód tego

nie udowodnił, do uiszczenia 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 w postaci zaniechania. Chybiony jest zarzut naruszenia art. 16 § 1 k.p.a., stanowiącego, że 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. Sąd Okręgowy ani nie stwierdził, że decyzja z dnia 18 lutego 2002 r. nie ma mocy obowiązującej, ani że nie stanowi podstawy do żądania odszkodowania w zakresie i na podstawie faktycznej oraz prawnej przedstawionej przez powoda. Sąd Okręgowy ocenił żądanie wyłącznie w aspekcie istnienia i wysokości szkody, a konstatacja o jej niewykazaniu pozwoliła mu na oddalenie powództwa.

Z przedstawionych wyżej przyczyn, jako pozostający w związku z omówioną wyżej kwestią naruszenia art. 417 § 1 k.c. i przepisów u.p.s. dotyczących dps i obowiązków w tym zakresie gminy, należało uznać za niezasadny także zarzut naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 61 ust. 2 pkt 3 i art. 65 ust. 2 u.p.s. w związku 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 oddalenia powództwa w sytuacji, gdy, jak twierdzi skarżący, odmowa pozwanego finansowania pobytu 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, nie publ.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c.

O wynagrodzeniu należnym ustanowionemu z urzędu pełnomocnikowi powoda orzeczono na podstawie § 8 pkt 6 w związku z § 16 ust. 4 pkt 2 oraz § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2016 r., poz. 1714).

jw