



Sygn. akt II CSKP 243/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Jacek Grela (sprawozdawca)

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa Z. W.

przeciwko Gminie N.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 17 marca 2022 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w L.

z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II Ca (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. przyznaje od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w L. na rzecz radcy prawnego M. R. kwotę 4050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych, obejmującą należną stawkę podatku od towarów i usług, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 30 stycznia 2015 r. Sąd Rejonowy w L. z siedzibą w Ś. oddalił powództwo Z. W. przeciwko Gminie N. o zapłatę.

Na skutek apelacji powoda Sąd Okręgowy w L. wyrokiem z 16 lipca 2015 r. uchylił powyższe orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W związku z powyższym, Sąd Rejonowy wyrokiem z 5 lipca 2018 r. ponownie oddalił powództwo.

Wyrokiem z 25 kwietnia 2019 r. Sąd Okręgowy w L. oddalił apelację powoda.

Sąd drugiej instancji ustalił, że decyzjami Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w N. (dalej: „GOPS”) z lat 2008 - 2010 przyznano powodowi pomoc w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w wymiarze 6 godzin dziennie w dni powszednie, z wyłączeniem soboty, niedzieli i dni świątecznych.

W dniach 5 listopada 2010 r. i 2 grudnia 2010 r. powód odebrał informację o tym, że z dniem 31 grudnia 2010 r. kończy się obowiązywanie umowy zawartej przez Gminę N. z Agencją „E.”, która świadczyła dotychczas usługi opiekuńcze. W dniu 5 listopada 2010 r. powód złożył oświadczenie, że nie wyraża zgody na zmianę opiekunki.

Decyzją GOSP z 3 stycznia 2011 r. przyznano powodowi świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej w formie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczonych w miejscu zamieszkania, przez Stowarzyszenie S. w L. w wymiarze 5 dni w tygodniu po 6 godzin, z wyłączeniem sobót, niedziel i dni świątecznych.

W dniu 3 stycznia 2011 r. powód złożył w GOSP pismo ze wskazaniem preferowanej przez siebie opiekunki, to jest osoby, która wcześniej wykonywała usługi oficjalnie od 9 marca 2009 r. i była zatrudniona w Agencji „E.” w L..

W dniu 3 stycznia 2011 r. pracownicy Stowarzyszenia S., w obecności przedstawiciela GOPS, podjęli próbę rozpoczęcia świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla powoda. Powód oświadczył, że nie przyjmie żadnej innej

opiekunki poza T. Z.. Kolejne próby rozpoczęcia świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych również nie przyniosły rezultatu.

W dniu 3 stycznia 2011 r. powód zawarł z T. Z. umowę nr [...], której przedmiotem było świadczenie przez nią usług opiekuńczych na jego rzecz od 3 stycznia 2011 r. do daty rozpoczęcia usług opiekuńczych bezpłatnych, przyznanych przez GOPS. Ustalono zakres czynności życiowych: opieka i pomoc w wymiarze 6 godzin dziennie i wynagrodzenie brutto w wysokości 12 zł za godzinę, z którego to wynagrodzenia miało być opłacone ubezpieczenie społeczne w ZUS i podatek w Urzędzie Skarbowym, po odzyskaniu należności od GOPS. W umowie zawarto zastrzeżenie, że podopieczny nie posiada środków. Powód nie zapłacił T. Z. żadnego wynagrodzenia na podstawie zawartej umowy.

W kolejnych latach GOPS wydawał następne decyzję opiekuńcze.

Od 14 stycznia 2013 r. usługi opiekuńcze na rzecz powoda odbywały się na podstawie umowy zawartej 3 stycznia 2013 r. pomiędzy GOSP a Stowarzyszeniem Opiekuńczym „N.” z siedzibą w L.. W miesiącach styczeń - sierpień 2013, powód skorzystał z przyznanych mu powyższą decyzją usług opiekuńczych, łącznie w wymiarze 198 godzin.

W piśmie z 11 września 2013 r. powód oświadczył, że z dniem 1 sierpnia 2013 r. zrezygnował z „patologicznych” usług przyznanych mu od stycznia 2013 r., a dotąd niewykonywanych.

W dniu 2 stycznia 2013 r. powód ponownie zawarł z T. Z. umowę o świadczenie usług opiekuńczych, na podobnych warunkach jak poprzednio. W umowie zaznaczono również, że podopieczny nie posiada środków, a należność za usługi zapłaci, gdy uzyska środki od pozwanej na drodze postępowania cywilnego.

W ocenie Sądu Okręgowego zasadność roszczenia powoda winna być oceniana na gruncie art. 417 k.c., nie zaś art. 416 w zw. z art. 415 k.c. W niniejszej sprawie podstawowy spór dotyczył uprawnień powoda do uzyskania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Sam fakt, że przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (aktualnie tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm. - dalej: „ustawa o pomocy społecznej”), nie wyposażają organów państwa

ani jednostek samorządowych realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej w możliwość korzystania ze środków przymusu, nie był przesądzający dla zakwalifikowania działań czy też zaniechań pozwanej do sfery dominium, nie zaś imperium. Pod pojęciem wykonywania władzy publicznej rozumieć należy wykonywanie uprawnień władczych; ich powiązanie z możliwością stosowania przymusu nie jest tu elementem koniecznym. O przynależności określonej aktywności państwa czy jednostki samorządu terytorialnego do sfery imperium decyduje możliwość jednostronnego, władczego kształtowania pozycji prawnej podmiotów prawa cywilnego przez wydawanie decyzji administracyjnych. W konsekwencji pojęcie wykonywania władzy publicznej obejmuje nie tylko sferę działań, w której państwo i jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z przymusu w celu realizacji swoich kompetencji, ale też sferę działań organizacyjnych i relacji, w których organy administracji zajmują pozycję nadrzędną (władczą) w stosunku do obywatela. Nie ulega zaś wątpliwości, że decyzje gminy w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej kształtują w sposób władczy sytuację prawną podmiotów, których dotyczą.

Zdaniem Sądu drugiej instancji skarżący nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej. Początkowo jako jej działanie (zaniechanie) niezgodne z prawem wskazywał pozbawienie go specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Okoliczność ta nie znalazła potwierdzenia w zebranych materiałach dowodowych.

W ocenie Sądu Okręgowego argumentem przemawiającym za uznaniem działań pozwanej w latach 2011 i 2013 za niezgodne z prawem nie mógł być fakt zmiany podmiotu wykonującego specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz osoby, która konkretnie świadczyła te usługi na rzecz powoda. Żaden przepis prawa bowiem, nie kreuje po stronie beneficjenta pomocy społecznej uprawnienia do dokonywania wyboru osoby wykonującej usługi opiekuńcze.

Sąd Okręgowy podkreślił, że powód nie udowodnił, iż w objętych zakresem żądania okresach wymagał pomocy innych osób w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieki higienicznej, zaleconej przez lekarza, pielęgnacji oraz

zapewnienia kontaktów z otoczeniem, co jest przedmiotem usług opiekuńczych zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Nie potwierdziła tego opinia biegłego, jak argumentowano wyżej nie wynika to również z przedłożonego przez powoda orzeczenia o stopniu niepełnosprawności z 11 czerwca 2002 r.

Sąd drugiej instancji uznał, że powód nie udowodnił powstania szkody. Ze sformułowania umów zawartych przez niego z T. Z. oraz z jej zeznań istotnie wynika, że wynagrodzenie na jej rzecz miało być płatne, jeżeli pozwana uiści należność, która jest przedmiotem niniejszego postępowania. Skoro zaś pozwana nie zapłaciła dotąd powodowi odszkodowania, to po stronie powoda nie zaktualizował się obowiązek zapłaty na rzecz opiekunki, a zatem nie doszło do zwiększenia się jego pasywów.

Powyższe orzeczenie zaskarżył skargą kasacyjną powód, zarzucając:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że niezgodność z prawem działania organu powinna być rozumiana wąsko, tj. jako niezgodność z prawem powszechnie obowiązującym, podczas gdy prawidłowa wykładnia tej normy prawnej prowadzi do wniosku, iż niezgodność z prawem powinna być rozumiana szeroko, jako niezgodność z prawem lub zasadami współżycia społecznego;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 361 § 2 k.c. przez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że niewymagalne zobowiązanie powoda do zapłaty wynagrodzenia umownego na rzecz osoby trzeciej, nie stanowi szkody rzeczywistej (*damnum emergens*) w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., podczas gdy zobowiązanie to stanowi zwiększenie jego pasywów, a zatem powinno zostać uznane za szkodę.

We wnioskach powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez zasądzenie na jego rzecz żądanych należności; ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się nieuzasadniona.

Zgodnie z 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.

Wskazać należy, że w przypadku każdej odpowiedzialności odszkodowawczej, muszą zaistnieć odpowiednie przesłanki.

Są to:

1. zdarzenie wyrządzające szkodę,
2. szkoda,
3. adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zdarzeniem ją wyrządzającym.

Niekiedy ustawodawca wymaga wykazania dalszych przesłanek, w zależności od przyjętej zasady odpowiedzialności. W przypadku odpowiedzialności statuowanej na podstawie art. 417 § 1 k.c. szkoda musi być refleksem niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Z uregulowaniem tym koresponduje art. 398³ § 3 k.p.c., w myśl którego podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów.

Powód nie podniósł zarzutów formalnoprawnych, a zatem w pełni - bez konieczności ewentualnej weryfikacji - aktualizuje się zasada, że Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Z poczynionych przez Sąd *ad quem* ustaleń faktycznych jednoznacznie wynika, że powód nie wykazał żadnej z koniecznych przesłanek odszkodowawczych, bez względu na zakres pojęcia bezprawności w świetle art. 417 § 1 k.c. Już z tej przyczyny, skarga kasacyjna była nieuzasadniona.

Na marginesie wskazać należy, że w istocie niezgodność z prawem rozumiana jest na tle komentowanego przepisu dwojako:

a) wężiej - jako niezgodność z prawem stanowionym; w wyroku z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256) Trybunał Konstytucyjny przyjął wąskie rozumienie pojęcia niezgodności z prawem, nie wykluczając jednak, aby ustawodawca zwykły ujął bezprawność szerzej, a więc także jako sprzeczność z zasadami współżycia społecznego;

b) jednakowo - jak bezprawność w ujęciu cywilistycznym, a więc niezgodność z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, czyli także z zasadami współżycia społecznego [zob. M. Wałachowska, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, teza 10 do art. 417].

Należy przychylić się do pierwszego ze stanowisk, które przyjmowane jest powszechniej w judykaturze. Uznaje się bowiem, że "niezgodność z prawem" w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji RP). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem "zasad współżycia społecznego" lub "dobrych obyczajów". Znaczenie tego przepisu polega na tym, że ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy. Nie budzi wątpliwości, że także art. 417 § 1 k.c. przewiduje odpowiedzialność opartą na przesłance obiektywnie niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, a wina pozostaje poza przesłankami konstytuującymi obowiązek odszkodowawczy (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 kwietnia 2004 r., I CK 591/03, niepubl.; z 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10, niepubl.; z 13 czerwca 2013 r., V CSK 348/12, niepubl., z 20 marca 2015 r., II CSK 218/14, niepubl.).

Trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, że zasady współżycia społecznego mogą być brane pod uwagę tylko wówczas, gdy wprost odsyła do nich przepis prawa [zob. M. Wałachowska [w:], op. cit., teza 10 do art. 417].

W świetle powyższego, drugi z zarzutów skargi kasacyjnej stał się bezprzedmiotowy. Tym niemniej Sąd drugiej instancji słusznie podkreślił, że w świetle treści umów zawartych pomiędzy powodem a T. Z. - przy niezasadności żądań powoda wobec pozwanej - w istocie nigdy nie zaktualizuje się obowiązek zapłaty za usługi opiekuńcze.

Na marginesie dodać należy, że nie budzi wątpliwości kwestia, iż przez pojęcie straty (*damnum emergens*) rozumie się pomniejszenie aktywów, a także zwiększenie pasywów. Jednakże - jak to podkreślono - w okolicznościach niniejszej sprawy zagadnie to nie ma znaczenia.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach pełnomocnika z urzędu powoda orzeczono na podstawie § 8 pkt 6 w zw. z § 16 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 3 i § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 68 ze zm.), z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2020 r. (SK 66/19, Dz.U. z 2020 r., poz. 769), a więc przy zastosowaniu § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).