

UCHWAŁA

Dnia 14 września 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa L. N.
przeciwko Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń S.A. w Warszawie
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 14 września 2016 r.
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w L.
postanowieniem z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt II Ca .../15,

"Czy zasiłek celowy przyznany na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej bezzwrotnie osobie, która poniosła straty w wyniku klęski żywiołowej, podlega zaliczeniu na poczet świadczenia z umowy ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, zawartej na podstawie art. 59 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych?"

podjął uchwałę:

Bezzwrotny zasiłek celowy przyznany na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 930) nie podlega zaliczeniu na poczet świadczenia z umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych od ognia i innych zdarzeń losowych (art. 59 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym

**Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli
Komunikacyjnych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się w toku rozpoznawania przez Sąd Okręgowy w L. apelacji pozwanego Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. w Warszawie od wyroku Sądu Rejonowego w O., którym została zasądzona na rzecz powoda kwota 20.000 zł z ustawowymi odsetkami z tytułu odszkodowania.

Sąd ustalił, że ubezpieczyciel wypłacił powodowi na podstawie umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych od ognia i innych zdarzeń losowych, zawartej na podstawie art. 59 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.; dalej; u.o.o.), odszkodowanie w kwocie 19.268,08 zł z tytułu szkody powstałej w budynkach wskutek powodzi. Powodowi został przyznany ze środków publicznych bezzwrotny zasiłek celowy w kwocie 76366 zł na pokrycie kosztów związanych z remontem budynku mieszkalnego na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 930; dalej „u.p.s.”).

Sąd Okręgowy uzasadniając poważną wątpliwość stwierdził, że zagadnienie relacji pomiędzy uprawnieniem do świadczeń z pomocy społecznej a świadczeniem z umowy ubezpieczenia musi być traktowane jako zbieg świadczeń przysługujących na różnych podstawach prawnych przy braku przepisu, który określałby, czy są to uprawnienia podlegające kumulacji, czy zaliczeniu jako alternatywne. Pierwsze stanowisko wspierają argumenty, że podstawą prawną pomocy finansowej są przepisy o charakterze administracyjnym, pomoc ma postać doraźnej pomocy państwa o charakterze socjalnym, a nie odszkodowawczym, świadczenie to i odszkodowanie wypłacane przez ubezpieczyciela mają odmienne źródła finansowania a nadto wypłata świadczenia ubezpieczeniowego nie ma żadnego związku z pomocą publiczną oraz jest uzależniona od istnienia stosunku zobowiązaniowego i zaistnienia zdarzenia losowego, z którego wystąpieniem umowa wiąże skutek wypłaty odszkodowania. Za stanowiskiem

przeciwным przemawia argument, że w świetle art. 22 ust. 1 u.o.o. art. 69 pkt 1 u.u.o. i art. 824¹ § 1 k.c. nie jest wykluczone uznanie, iż doszło do przysporzenia prowadzącego do likwidacji szkody w całości lub w części. Uzasadniałoby to zastosowanie konstrukcji *compensatio lucri cum damno*, jeżeli nastąpiła restytucja ubezpieczonego mienia sfinansowana przez budżet państwa przez wypłatę zasiłku, niezależnego od sytuacji życiowej i statusu majątkowego uprawnionego a stanowiącego pochodną szkody, co przemawiałoby za jego charakterem odszkodowawczym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie nie było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, niemniej jednak problem zbiegu świadczeń przysługujących uprawnionemu na różnych podstawach prawnych i należących do różnych systemów prawnych oraz problem przesłanek zastosowania konstrukcji *compensatio lucri cum damno* był wielokrotnie analizowany w orzecznictwie w aspekcie dopuszczalności zaliczenia zasiłku pogrzebowego na odszkodowanie dochodzone na podstawie art. 446 § 1 k.c., renty z ubezpieczenia społecznego na rentę wyrównawczą, kosztów pokrytych z ubezpieczenia społecznego na koszty leczenia przewidziane w art. 444 § 1 k.c., świadczeń przysługujących od zakładu pracy lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tzw. ustaw wypadkowych na poczet odszkodowania na podstawie prawa cywilnego, czy świadczeń z ubezpieczeń osobowych na odszkodowanie za wyrządzenie szkody na osobie (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r. r., III CZP 140/708, OSNC 2009, nr 10, poz. 132 i orzeczenia w niej powołane, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 185/05, OSNC 2006, nr 7 - 8, poz. 133, z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 681/12, nie publ.). W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy podkreślił zasadę, że odszkodowanie nie powinno przekraczać wysokości poniesionej szkody i nie może być źródłem nieusprawiedliwionego wzbogacenia poszkodowanego. Realizacji tego celu służy reguła kompensacji szkody z uzyskanymi korzyściami, mająca swą podstawę normatywną w art. 361 § 2 k.c., która nakłada obowiązek ustalenia zakresu uszczerbku majątkowego podlegającego naprawieniu z uwzględnieniem korzyści mającej źródło w tym samym zdarzeniu, zaspokajającej te same potrzeby poszkodowanego i wynikającej

z tej samej podstawy prawnej. Wskazane orzeczenia dotyczyły zbiegu świadczeń należnych poszkodowanemu bądź z ubezpieczenia społecznego, bądź z ubezpieczeń osobowych, z odszkodowaniem należnym od sprawcy na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych i dlatego postulowane było wytyczenie ścisłych granic kompensacji uzyskanych korzyści ze szkodą i konieczność ścisłego wyważenia interesów poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody, a w rezultacie ograniczenie stosowania tej konstrukcji do sytuacji, gdy kumulacja świadczeń mogłaby prowadzić do nieusprawiedliwionego wzbogacenia poszkodowanego.

Niniejsze zagadnienie dotyczy zbiegu świadczenia, którego podstawę prawną stanowi umowa obowiązkowego ubezpieczenia mienia - budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego - zawarta pomiędzy ubezpieczonym a ubezpieczycielem oraz świadczenia, które wypłaca ośrodek pomocy społecznej ze środków publicznych, w razie spełnienia przesłanek określonych w ustawie o pomocy społecznej. Źródłem świadczenia odszkodowawczego ubezpieczyciela nie jest czyn niedozwolony, ale wskazane wyżej kryteria dotyczące stosowania konstrukcji *compensatio lucri cum damno* znajdują również zastosowanie przy analizie skutku prawnego ich zbiegu.

Obowiązek spełnienia świadczenia ubezpieczyciela aktualizuje się wówczas, gdy zaistnieje szkoda pozostająca w związku przyczynowym z wypadkiem przewidzianym w umowie i określonym w art. 67 ust. 1 u.o.o. jako zdarzenie losowe, a zakres jego odpowiedzialności wyznaczony jest co do zasady wysokością szkody, nie większej od sumy ubezpieczenia ustalonej w umowie (art. 13 ust. 2 u.o.o., art. 824 § 1 k.c., art. 824¹ § 1 k.c.). Ścisłe powiązanie ze szkodą poniesioną przez ubezpieczonego przesądza o odszkodowawczym charakterze świadczenia - tak też jest ono określane w ustawie.

Zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 2 i 3 u.p.s., może być przyznany osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi. Chociaż przepis ten jako jedyną przesłankę materialnoprawną przyznania zasiłku przewiduje poniesienie straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej i pozwala

na odstępianie od uwzględnienia wysokości dochodu, to jego wykładni należy dokonywać w świetle zasad ogólnych Działu I, Rozdziału 1 ustawy. Celem pomocy społecznej jest umożliwianie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, a rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, przy czym potrzeby tych osób powinny być uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (art. 2 ust. 1, 3 ust. 3 i 4 u.p.s.). Zasiłek celowy więc może, ale nie musi być przyznany, bo poza poniesieniem straty osoba ubiegająca się o przyznanie musi się znajdować w trudnej sytuacji życiowej, której sama nie może pokonać, a ponadto przyznanie zasiłku i jego wysokość są ograniczone możliwościami pomocy społecznej. Na powiązanie zasiłku celowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 u.p.s. z przesłanką zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej wskazuje także sformułowanie „może być przyznany również” odsyłające do ogólnej przesłanki przyznania zasiłku celowego w art. 39 u.p.s. Jak wskazuje się w doktrynie, strata w rozumieniu tego przepisu jest publicznoprawną odmianą szkody, zaś sądownictwo administracyjne prezentuje pogląd, że art. 40 ust. 1 nie jest normą szczególną w stosunku do zasad ogólnych udzielania świadczeń w ramach pomocy społecznej określonych w art. 2 i 3 u.p.s. a nadto nie służy kompensacji strat i nie ma funkcji odszkodowawczej, lecz stanowi rodzaj niezbędnej doraźnej pomocy zaistniałej w wyniku zdarzenia losowego. Wskazuje się również na jedynie pomocniczy charakter dokumentów wskazujących na powstanie i wysokość straty, bo nie stanowią one podstawy do przyznania zasiłku z uwagi na uznaniowy charakter tego świadczenia i brak powiązania wysokości zasiłku z wysokością straty (wyroki z dnia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r., I OSK 2846/13, nie publ., z dnia 19 czerwca 2015 r., I OSK 68/14, nie publ.).

Przeciwko zastosowaniu konstrukcji *compensatio lucri cum damno* przemawia odmienna podstawa prawna omawianych świadczeń znajdująca swe źródło w systemie prawa administracyjnego i prawa cywilnego oraz ich funkcja i cel, chociaż w obu przypadkach ich przyznanie łączy się z powstaniem szkody (straty) w majątku uprawnionego. Umowa ubezpieczenia jest umową dwustronnie

zobowiązującą oraz odpłatną i ubezpieczający opłaca składkę w zamian za ochronę ubezpieczeniową, natomiast zasiłek celowy ma charakter pomocy socjalnej, która ma zagwarantować szybkie dostarczenie środków finansowych osobom dotkniętym klęską żywiołową. Jeżeli zatem zasiłek, o którym mowa w art. 40 ust. 2 u.p.s., może kompensować stratę, to nie jest to ani jego funkcja główna, ani przesądzająca o jego charakterze. W przytoczonych wyżej judykatach Sądu Najwyższego podkreślono, że płacenie składek przez osobę objętą ubezpieczeniem społecznym przyjmowane jest jako okoliczność uzasadniająca kumulację a nie kompensację świadczeń z ubezpieczenia osobowego i odszkodowania należnego na podstawie prawa cywilnego. Przyjąć trzeba, że opłacenie przez ubezpieczonego składek z ubezpieczenia obowiązkowego mienia jest również okolicznością przemawiającą za kumulacją świadczenia z tego ubezpieczenia i świadczenia uzyskanego z pomocy społecznej. Obowiązek wypłaty odszkodowania przez ubezpieczyciela ma charakter bezwzględny, zaś zasiłek celowy zostaje przyznany w wyniku uznaniowej decyzji organu administracji w takim zakresie, w jakim mieści się to w możliwościach pomocy społecznej.

Zgodnie z powszechnym stanowiskiem doktryny i judykatury, do kategorii korzyści niepodlegających uwzględnieniu przy ustalaniu odszkodowania zalicza się także dobrowolne świadczenia osób trzecich na rzecz poszkodowanego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 185/05, OSNC 2006, nr 7 - 8, poz. 133). Celem takich świadczeń nie jest zwolnienie zobowiązanego od obowiązku naprawienia szkody, lecz nieodpłatne przysporzenie korzyści poszkodowanemu; korzyść nie pozostaje wówczas w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem, które spowodowało uszczerbek, a więc nie można przyjąć tożsamości źródła uszczerbku i korzyści.

Analiza charakteru prawnego obu świadczeń prowadzi do wniosku, że chociaż u podstaw ich przyznania leży ta sama okoliczność faktyczna, to uszczerbek w majątku poszkodowanego powstały w wyniku losowego zdarzenia i korzyść uzyskana wskutek wypłaty zasiłku celowego nie są skutkiem tego samego zdarzenia. Korzyść ta jest bowiem skutkiem pozostawania przez uprawnionego w trudnej sytuacji życiowej, której sam nie może pokonać i konieczności zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej i nie jest normalnym skutkiem tego

zdarzenia, które powoduje cywilnoprawną odpowiedzialność ubezpieczyciela. Samo powstanie straty nie stanowi podstawy do przyznania zasiłku celowego na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s., bo spełnienie tej przesłanki bez spełnienia pozostałych przesłanek określonych w art. 2, 3 i 39 u.p.s. nie uzasadnia przyznania środków z pomocy publicznej, niezależnie od rozmiaru straty. Odmowa następuje także w przypadku, gdy ubezpieczony otrzymał odszkodowanie od ubezpieczyciela (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2015 r., I OSK 68/14 nie publ., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2015 r., IV SA/Wr 565/14, nie publ.). Spełnienie świadczenia w postaci zasiłku celowego nie ma na celu zwolnienia ubezpieczyciela od obowiązku wypłaty odszkodowania, lecz nieodpłatne przysporzenie korzyści uprawnionemu, zaś zakład ubezpieczeń spełniając swoje świadczenie umarza jedynie swoje własne zobowiązanie wobec ubezpieczonego. Nie można też pominąć, że organ administracji nie może w drodze roszczenia regresowego uzyskać od ubezpieczyciela zobowiązanego do wypłaty odszkodowania zwrotu zasiłku wypłaconego ze środków publicznych.

Sąd Najwyższy dostrzega, że w niektórych przypadkach, gdy zasiłek celowy przyznany na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. ma charakter bezzwrotny a ubezpieczyciel wypłaci odszkodowanie za szkodę powstałą w budynku wskutek tego samego zdarzenia losowego, może dojść do zaspokojenia tego samego interesu poszkodowanego. Pomoc społeczna ma jednak charakter subsydiarny, co oznacza, że świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia mienia wyprzedzają świadczenia z tytułu pomocy społecznej. Problem leży więc raczej we właściwym stosowaniu art. 40 ust. 3 u.p.s. przez organy administracji rządowej lub samorządowej w zakresie oceny, czy w razie straty powstałej wskutek uszkodzenia lub zniszczenia budynku podlegającego obowiązkowemu ubezpieczeniu, przyznany zasiłek ma mieć charakter zwrotny (zasada), czy bezzwrotny (wyjątek).

Z tych względów udzielono odpowiedzi, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).