



Sygn. akt IV CSK 385/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSA Barbara Lewandowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminy G. - Miasta na prawach powiatu
przeciwko Gminie G. - Miastu na prawach powiatu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 27 kwietnia 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Okręgowego w G.
z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt XVI Ca (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 października 2015 r. Sąd Okręgowy w G. oddalił apelację powódki Gminy G. (miasta na prawach powiatu) od wyroku Sądu w G. z dnia 3 marca 2015 r., oddalającego jej powództwo przeciwko pozwanej Gminie G. (miastu na prawach powiatu) o zapłatę kwoty 71.083,26 zł z ustawowymi odsetkami

z tytułu zwrotu poniesionych przez powódkę kosztów pobytu małoletniego dziecka w pieczy zastępczej.

Sąd drugiej instancji, aprobuując ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, ustalił, że M. S. urodził się w dniu 23 listopada 2010 r. w Szpitalu (...) w G., gdzie zdiagnozowano u niego zespół Downa. Rodzice małoletniego zamieszkują w G. Matkę dziecka wkrótce po porodzie wypisano ze szpitala, natomiast dziecko pozostało na Oddziale Neonatologicznym szpitala w G. z powodu zaburzeń metabolicznych, skąd w dniu 30 listopada 2010 r. zostało przewiezione do Uniwersyteckiego Centrum Klinicznego w G. w celu dalszej diagnostyki i leczenia i przebywało tam do 29 grudnia 2010 r. W tym dniu małoletniego ponownie przyjęto do Szpitala (...) w G., gdzie pozostawał do dnia 24 stycznia 2011 r.

Podczas leczenia dziecka w Uniwersyteckim Centrum Klinicznym w G., w dniu 17 grudnia 2010 r., rodzice M. S. złożyli pisemne oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do opieki nad nim. W dniu 31 grudnia 2010 r., na wniosek pracownika socjalnego Szpitala [...] w G., Sąd Rejonowy w G. w drodze zabezpieczenia postanowił umieścić M. S. w placówce opiekuńczo - wychowawczej do czasu prawomocnego zakończenia postępowania o pozbawienie jego rodziców władzy rodzicielskiej. Chłopiec został umieszczony w Domu dla Dzieci Fundacji „D.” w G., gdzie przebywał od 24 stycznia do 28 lipca 2011 r. Postanowieniem z dnia 9 marca 2011 r. Sąd Rejonowy w G. pozbawił rodziców M. S. władzy rodzicielskiej nad dzieckiem. Postanowieniem z dnia 17 maja 2011 r. Sąd ten umieścił małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej, a postanowieniem z dnia 29 lipca 2011 r. – w rodzinie zastępczej mieszkającej w G. Pobyt dziecka w tej rodzinie trwał w okresie od 29 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r., a począwszy od dnia 1 września 2012 r. przebywa ono w rodzinnym domu dziecka na terenie G.

W związku z pobytem M. S. w rodzinie zastępczej Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w G. przyznał świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w łącznej wysokości 71.083,26 zł. Pismem z dnia 2 listopada 2012 r. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w G. wezwał Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w G. do zapłaty powyższej kwoty, twierdząc, że koszty pobytu M. S. w rodzinie zastępczej obciążają Gminę Miasta G., jednak spełnienie świadczenia nie nastąpiło.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. odmówiło rozstrzygnięcia sporu pomiędzy wymienionymi Ośrodkami o właściwość powiatu zobowiązanego do ponoszenia wydatków na utrzymanie małoletniego w pieczy zastępczej.

Oba Sądy uznały powództwo za pozbawione podstaw w świetle przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm. dalej – u.p.s.), mającej w niniejszej sprawie zastosowanie na podstawie art. 238 ust.2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.). Art. 86a u.p.s. stanowi, że powiatem właściwym do ponoszenia takich wydatków jest w pierwszej kolejności powiat miejsca zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej. Umieszczenie M. S. w pierwszej formie opieki zastępczej postanowieniem zabezpieczającym Sądu Rejonowego w G. z dnia 31 grudnia 2010 r. nastąpiło w czasie, gdy rodzicom małoletniego przysługiwała jeszcze władza rodzicielska nad nim, zatem zgodnie z art. 26 k.c., miejscem zamieszkania dziecka było miejsce zamieszkania jego rodziców, czyli G.. W tej sytuacji powiatem właściwym do ponoszenia wydatków na dziecko jest Gmina G. – miasto na prawach powiatu.

W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, powód zarzucił naruszenie prawa materialnego w postaci art. 86 ust. 9 pkt 2 i ust. 11 oraz art. 86a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (w brzmieniu opublikowanym w Dz.U. z 2007 r., Nr 48, poz. 320 ze zm.) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Według stanowiska skarżącego właściwość powiatu ponoszącego koszty utrzymania dziecka w pieczy zastępczej ustalana jest na podstawie miejsca pozostawienia dziecka w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po jego urodzeniu (art. 86 ust. 9 pkt 2 u.p.s.), a nie według miejsca zamieszkania rodziców małoletniego (art. 86a u.p.s.). Wskazując na powyższe powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w G. i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie – uchylenia zaskarżonego wyroku i zasądzenia dochodzonej pozwem kwoty w całości, wraz z kosztami procesu za wszystkie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia właściwości powiatu zobowiązanego do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej uregulowana jest w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 575 ze zm.), która w zasadniczej części weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., obejmując kompleksowo problematykę zastępczej opieki nad dziećmi. Przepis art. 238 ust. 2 tej ustawy stanowi, że w przypadku, gdy dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej przed dniem wejścia w życie ustawy, do ustalania właściwości powiatu zobowiązanego do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej stosuje się przepisy dotychczasowe, to jest przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U z 2016 r., poz. 930 ze zm. - u.p.s.). Małoletni M. S. po raz pierwszy został umieszczony w pieczy zastępczej postanowieniem Sądu Rejonowego w G. z dnia 31 grudnia 2010 r., zatem do określenia właściwości powiatu zobowiązanego do ponoszenia kosztów pobytu dziecka w placówce pieczy zastępczej winny mieć zastosowanie przepisy u.p.s.

Właściwość tę regulowały przepisy art. 86 i 86a u.p.s. Artykuł 86a u.p.s. stanowił, że powiatem właściwym do ponoszenia wydatków na dziecko jest powiat miejsca zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej nad dzieckiem. Jeżeli nie można ustalić powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, właściwy do ponoszenia wydatków na to dziecko jest powiat miejsca jego ostatniego zameldowania na pobyt stały. Jeżeli nie można ustalić miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały, właściwy jest powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej lub całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że podstawowym wyznacznikiem właściwości miejscowej powiatu zobowiązanego było *domicilium* dziecka w okresie przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej. Do określenia tego miejsca należy stosować art.26 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej (art. 26 § 1 k.c.). W

sytuacjach przewidzianych w art. 26 § 2 k.c., ten z kolei przepis pozwala na określenie miejsca zamieszkania dziecka. Taką wykładnię miejsca zamieszkania dziecka w rozumieniu art. 86a u.p.s. przyjęły też sądy administracyjne (v. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 30 października 2007 r., I OW 76/07 – LEX nr 399069).

Małoletni M. S. pozostawał pod władzą rodzicielską swoich rodziców do czasu prawomocnego pozbawienia ich tej władzy postanowieniem Sądu Rejonowego w G. z dnia 9 marca 2011 r. W tym czasie, na podstawie postanowienia zabezpieczającego tego Sądu z dnia 31 grudnia 2010 r., dziecko przebywało w pieczy zastępczej Fundacji „D.” w G. Wszystkie te okoliczności, oceniane w kontekście powołanych przepisów, wskazują na prawidłowe obciążenie obowiązkiem ponoszenia kosztów pobytu M. S. w pieczy zastępczej powodowej Gminy G., na terenie której małoletni miał miejsce zamieszkania w okresie pozostawania pod władzą rodzicielską swoich rodziców, zanim został po raz pierwszy umieszczony w placówce opieki zastępczej.

Skarżący nietrafnie w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 86 ust. 9 pkt 2 i ust. 11 u.p.s. Przepis ten, w wersji zmienionej z dniem 1 kwietnia 2007 r. mocą nowelizacji dokonanej w art.1 pkt 30 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320), a obowiązującej do czasu jego uchylenia z dniem 1 stycznia 2012 r. (przez art. 218 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej), regulował sytuacje odbiegające od powyższej reguły podstawowej, dotyczącej obciążenia kosztami utrzymania dziecka objętego pieczą zastępczą. Wbrew twierdzeniu powoda, wprowadzenie do ustawy art. 86 i art. 86a nie nastąpiło w żadnej sekwencji czasowej, świadczącej o zamiarze „doprecyzowania” zasad ustalania właściwości powiatu zobowiązanego do ponoszenia kosztów utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej i rodzinie zastępczej. Oba przepisy do tej ustawy zostały dodane jednocześnie, z dniem 1 kwietnia 2007 r., wspomnianą wyżej ustawą nowelizującą z dnia 16 lutego 2007 r.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.p.s., w przypadku, gdy powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, nieposiadający miejsca w całodobowej placówce

opiekuńczo - wychowawczej albo rodziny zastępczej, wystąpił do powiatu prowadzącego tego typu placówkę lub rodzinę zastępczą albo na terenie którego funkcjonowała tego typu placówka, o przyjęcie dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki albo niedostosowanego społecznie, powiat prowadzący taką placówkę lub rodzinę zastępczą albo powiat, na terenie którego funkcjonowała tego typu placówka, miał obowiązek przyjąć to dziecko, jeżeli dysponował wolnym miejscem. Koszty pobytu dziecka umieszczonego w opisanej sytuacji w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu (niż powiat według właściwości ustawowej, o którym mowa w art. 86a), w myśl art. 86 ust. 2 i 3 u.p.s. ponosił powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem go do tej placówki, a podstawą do umieszczenia dziecka w placówce lub rodzinie zastępczej i rozliczenia związanych z jego pobytem kosztów była umowa cywilnoprawna, zawierana w tej sprawie przez oba powiaty w oparciu o art. 86 ust.4 u.p.s. Artukul 86 ust. 9 pkt 2 u.p.s. stanowił, że przepisów ust. 2 - 4 nie stosuje się do dzieci pozostawionych przez matkę w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po urodzeniu. W myśl art. 86 ust. 11 u.p.s. koszty pobytu takiego dziecka (o którym mowa w ust. 9 pkt 2) w całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej lub rodzinie zastępczej ponosił powiat właściwy ze względu na siedzibę szpitala, w którym dziecko zostało pozostawione.

Rozstrzygnięcie sporu o właściwość powiatu zobowiązanego do ponoszenia kosztów pobytu dziecka w pieczy zastępczej w przedstawionych warunkach uzależnione jest od konkretnych okoliczności faktycznych danego przypadku. W rozpoznawanej sprawie właściwym do finansowania tych kosztów nie może być pozwana Gmina G., ponieważ nie ma podstaw do zastosowania art. 86 ust. 9 pkt 2 i ust. 11 u.p.s. Niezależnie bowiem od interpretacji użytego w art. 86 ust. 9 pkt 2 i ust. 11 ustawy pojęcia „miejsca pozostawienia dziecka w zakładzie opieki zdrowotnej” – to jest ustalenia, czy miejscem tym jest zakład, w którym dziecko urodziło się i zostało pozostawione bezpośrednio po urodzeniu, czy placówka medyczna, w której dziecko było bezpośrednio po urodzeniu krótkotrwale hospitalizowane, gdy podczas tej hospitalizacji nastąpiło złożenie przez rodziców formalnego oświadczenia o rezygnacji z prawa do opieki nad nim – należy

zauważyć, że całość regulacji prawnej zawartej w przepisie art. 86 u.p.s. odnosi się do przypadków, gdy powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka a nieposiadający miejsca w całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej albo w rodzinie zastępczej musi spełnić swój obowiązek wobec takiego dziecka, umieszczając je, nadal na swój koszt, w placówce prowadzonej przez inny powiat, dysponujący wolnym miejscem, na podstawie zawartego przez te podmioty porozumienia. Założeniem ustawy było przypisanie obowiązku ponoszenia kosztów pobytu dziecka w pieczy zastępczej temu powiatowi, z którym dziecko to było związane miejscem zamieszkania, względnie ostatniego zameldowania na pobyt stały, ewentualnie miejscem, w którym siedzibę ma sąd orzekający o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej lub całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej. Wynika to także z treści art. 19 pkt 5 u.p.s. w brzmieniu mającym zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, który stanowił, że pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu umieszczonych w placówkach opiekuńczo - wychowawczych i rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu, należy do zadań własnych powiatu. Powiat zobowiązany był wyasygnować na ten cel środki z własnego budżetu.

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy nie ma wątpliwości co do tego, że w odniesieniu do małoletniego M. S. nie wystąpiła sytuacja, o której mowa w art. 86a u.p.s., to jest umieszczenie go z powodu braku miejsca w placówce pieczy zastępczej na terenie innego powiatu niż powiat ustawowo właściwy ze względu na jego miejsce zamieszkania. Dziecko zostało bowiem umieszczone w pieczy zastępczej w tej placówce, do której zostało skierowane na terenie Gminy G. i nie zachodziła konieczność umieszczania go na terenie innego powiatu oraz stosowania norm ustawowych regulujących kwestię ponoszenia kosztów pobytu dziecka w sposób odbiegający od podstawowej zasady przewidzianej w art. 86a u.p.s. Do zastosowania normy z art. 86 ust. 9 pkt 2 i ust. 11 u.p.s. nie jest wystarczające udowodnienie, że sporne koszty dotyczą dziecka pozostawionego przez matkę w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po urodzeniu, ale konieczne jest również wykazanie, że podlegający finansowaniu ze środków publicznych pobyt tego dziecka w placówce miał miejsce na terenie powiatu innego niż ten, który byłby właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, gdyby

na jego terenie było wolne miejsce w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w rodzinie zastępczej.

Skarżący nie wykazał przekonujących powodów, dla których należałoby zmienioną na zasadzie wyjątku od zasady regułę, określającą podmiot obciążony spornymi kosztami, stosować w przypadku spełnienia tylko jednej z powyższych przesłanek, to jest pozostawienia dziecka w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po urodzeniu. Ustawa w art. 86a jednoznacznie wskazuje na kryterium miejsca zamieszkania dziecka jako determinujące właściwość powiatu zobowiązanego do ponoszenia kosztów jego utrzymania w pieczy zastępczej, nie przywiązując wagi do miejsca pozostawienia dziecka. Jedynie w sytuacji wyjątkowej – umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej w powiecie niewłaściwym, ale dysponującym wolnym miejscem (to jest w warunkach art. 86 u.p.s.), następuje odejście od zasady właściwości powiatu uwarunkowanej miejscem zamieszkania dziecka na rzecz właściwości determinowanej miejscem pozostawienia dziecka w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po urodzeniu. Dotyczy to jednak nie wszystkich dzieci w ten sposób pozostawionych, lecz tylko tych umieszczonych następnie w placówce na terenie powiatu spoza właściwości wynikającej z miejsca zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej.

Możliwość stosowania art. 86 ust.1 1 u.p.s. jedynie do dzieci pozostawionych przez matkę bezpośrednio po urodzeniu wskazuje na sytuacje, w których do pozostawienia dziecka w szpitalu doszło natychmiast po porodzie, przez co nie ma podstawy do ustalenia miejsca zamieszkania dziecka w oparciu o przepisy ogólne k.c. przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej, bowiem zachowanie matki wykazuje zamiar i wolę pozostawienia go w szpitalu po porodzie. W przypadku małoletniego M. S. taki stan rzeczy nie miał miejsca. Dziecko urodziło się 23 listopada 2010 r. w szpitalu w G., przebywało tam do 24 stycznia 2011 r., z przerwą na hospitalizację w szpitalu klinicznym w G. w okresie od 30 listopada do 29 grudnia 2010 r. Z ustaleń obu Sądów wynikało, że rodzice przestali się interesować dzieckiem podczas hospitalizacji i złożyli oświadczenie o rezygnacji z prawa do opieki nad nim w dniu 17 grudnia 2010 r. Z okoliczności tych wynika, że dziecko zostało pozostawione w zakładzie opieki zdrowotnej, ale nie przez matkę

bezpośrednio po urodzeniu, lecz przez oboje rodziców i po pewnym czasie, w którym małoletni był diagnozowany co do stanu zdrowia oraz poddany leczeniu stwierdzonych schorzeń. Zachowanie elementu bezpośredniości wymaganego przez ustawę (art. 86 ust. 9 pkt 2 u.p.s.), w którym dominujący dla oceny jest czynnik czasu, jest w tych warunkach wątpliwe.

Wbrew odmiennemu zapatrywaniu skarżącego, w treści analizowanych przepisów nie sposób upatrywać intencji ustawodawcy co do tego, by przepis art. 86 ust. 2 odnosił się do sytuacji odebrania dziecka rodzicom lub uregulowania pieczy nad dzieckiem pozbawionym rodziców, to jest do przypadków, w których dziecko mieszkało przed umieszczeniem w placówce na terenie danego powiatu. Do ustalenia miejsca zamieszkania dziecka nie jest niezbędne jego faktyczne zamieszkiwanie w oznaczonym miejscu. Miejsce to reguluje ustawa w przepisie art. 26 k.c., ustanawiając (m.in.) domniemanie, że dopóki dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską, dopóty miejscem jego zamieszkania jest miejsce zamieszkania rodziców. Pozostawienie dziecka w szpitalu bezpośrednio po urodzeniu jest zdarzeniem uzasadniającym uznanie tego domniemania za obalone. Wyraża bowiem jednoznaczną i definitywną wolę matki co do tego, że miejsce jej stałego pobytu (w rozumieniu art. 25 k.c.) nie będzie takim samym miejscem dla dziecka. W warunkach faktycznych rozpoznawanej sprawy odstęp czasowy pomiędzy urodzeniem dziecka a aktem rezygnacji z opieki i zaniechaniem kontaktu z nim nie uzasadniał zakwalifikowania tej rezygnacji jako pozostawienia dziecka bezpośrednio po porodzie w szpitalu. Nie nastąpiło to bowiem niezwłocznie (bezpośrednio) po urodzeniu ani w zakładzie opieki zdrowotnej, w której urodzenie miało miejsce. Było wyrazem decyzji obojga rodziców, przedstawionej po upływie kilku tygodni od jego urodzenia, po miarodajnym ustaleniu stanu zdrowia dziecka, zatem nie w warunkach, o jakich mowa w art. 86 ust. 9 pkt 2 oraz art. 86 ust. 2 u.p.s.

Wykładnia powyższych przepisów skłania do stwierdzenia, że zastosowanie art. 86 ust. 11 u.p.s. wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Przepis ten odnosi się wyłącznie do przypadków umieszczenia dziecka pozostawionego przez matkę w zakładzie opieki zdrowotnej bezpośrednio po urodzeniu (art. 86 ust. 9 pkt 2 u.p.s.), z uwagi na brak miejsca, w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu

niż powiat ustawowo do tego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka (art. 86 ust. 1 u.p.s.).

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną.

aj

r.g.