

## **Uchwała z dnia 29 października 2009 r., III CZP 77/09**

*Sędzia SN Wojciech Katner (przewodniczący)*

*Sędzia SN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Hubert Wrzeszcz*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy Miasta R. – Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w R. przeciwko Małgorzacie K. i Annie M. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 29 października 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Radomiu postanowieniem z dnia 4 czerwca 2009 r.:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zapłatę z powództwa gminy przeciwko małżonkowi, zstępnemu, albo wstępnemu mieszkańca domu pomocy społecznej z tytułu zwrotu wydatków wnoszonych za nich zastępczo w postaci opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej – n a podstawie art. 61 ust. 3 w związku z art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 tekst jednolity)?”

podjął uchwałę:

**Niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot wydatków poniesionych zastępczo przez gminę w przypadku niewywiązywania się z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w Radomiu apelacji od wyroku Sądu Rejonowego w Radomiu z dnia 28 stycznia 2009 r. oddalającego powództwo Gminy Miasta R. przeciwko Małgorzacie K. i Annie M. o zapłatę kwoty 9452,60 zł tytułem

zwrotu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej ojca pozwanych w okresie od dnia 27 maja do dnia 31 grudnia 2006 r.

Sąd Rejonowy uznał, że gmina może – na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 115 poz. 728, ze zm. – dalej: "u.p.s.") – skutecznie dochodzić w procesie cywilnym zwrotu wydatków poniesionych zastępczo za osoby zobowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej (od jego małżonka, zstępnych lub wstępnych) jedynie wtedy, gdy kierownik ośrodka pomocy społecznej zawarł z tymi osobami – stosownie do art. 103 ust. 2 – umowę ustalającą wysokość wnoszonej przez nich opłaty. W rozpoznawanej sprawie umowa taka nie została jednak zawarta, a uwzględnieniu powództwa sprzeciwia się również fakt, że ojciec pozwanych otrzymał z niemieckiego ubezpieczenia społecznego świadczenie rentowe w łącznej kwocie 4300 euro i suma ta wystarczy na zaspokojenie roszczeń powódki.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację powódki, przedstawił zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Skłonił się do poglądu, że w sytuacji objętej pytaniem prawnym droga sądowa jest dopuszczalna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczą wykładni przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, określających zasady ponoszenia przez małżonka, zstępnego albo wstępnego mieszkańca domu pomocy społecznej wydatków w postaci opłaty za pobyt w tej placówce, wniesionych za nich zastępczo przez gminę. Należy zaznaczyć, że przepisy te od 2006 r. nie uległy zmianom w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

W myśl zasady wyrażonej w art. 60 u.p.s., pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania ustalonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa – w zależności od zasięgu domu pomocy społecznej – i ogłoszonego w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie później niż do dnia 31 marca każdego roku. Decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (art. 59 ust. 1 u.p.s.). Opłata za pobyt w domu pomocy społecznej obciąża przede wszystkim jego mieszkańca; w dalszej kolejności ponoszą ją jego małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina przy

czym podmioty te nie mają obowiązku wnoszenia opłaty, jeżeli mieszkaniac domy ponosi pełną odpłatność (art. 61 ust. 1 u.p.s.). Kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt (art. 103). W przypadku niewywiązywania się przez małżonka, zstępnych lub wstępnych z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, opłaty te zastępczo wnosi gmina, której przysługuje wówczas prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków (art. 61 ust. 3 u.p.s.).

Uprawnienie gminy do dochodzenia zwrotu wydatków poniesionych za pobyt w domu pomocy społecznej nie zostało ograniczone warunkiem zawarcia – z osobami zobowiązanymi – umowy ustalającej wysokość wnoszonej przez nich opłaty. Przyjęcie takiego rozwiązania jest oczywiste; osoby zobowiązane do ponoszenia opłat mogą – jak w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy – odmówić zawarcia umowy. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przyznają gminie w takiej sytuacji uprawnienia do żądania zobowiązania tych osób do złożenia oświadczenia woli w drodze powództwa wytoczonego na podstawie art. 64 k.c. W rozważanym przypadku przyznane gminie z mocy wyraźnego przepisu ustawy prawo regresu miałyby charakter iluzoryczny. W rezultacie, wykonanie ustawowego obowiązku partycypowania małżonka, zstępnych i wstępnych mieszkańca domu pomocy społecznej w kosztach pobytu w tej placówce zależałoby wyłącznie od woli tych osób.

Ustawodawca przewidział jednak mechanizm efektywnej realizacji tego obowiązku, stosownie bowiem do art. 104 ust. 3 u.p.s., wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej, poprzedzonej oceną sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zobowiązanego (art. 107 ust. 1 u.p.s.). Według zaś art. 104 ust.1 u.p.s., należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej z tytułu opłat określonych przepisami niniejszej ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw

szczególnych (art. 1). Sprawy wymienione w przytoczonym przepisie są sprawami cywilnymi, podlegającymi rozpoznaniu przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, chyba że przepis szczególny kieruje je do właściwości innych sądów lub innych organów (art. 2 § 1 i 3). Jak wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy, ocena sprawy w płaszczyźnie art. 1 k.p.c. zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu (przedstawionego pod osąd roszczenia) oraz wskazanego przez powoda stanu faktycznego, te bowiem dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej – lub odejmują – przymiot sprawy cywilnej (por. m.in. uzasadnienia uchwał z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8 poz. 128, z dnia 3 września 1993 r., III CZP 108/93, OSNC 1994, nr 5 poz. 96 i z dnia 22 listopada 2000, III CZP 36/00, OSNC 2001, nr 6 poz. 80 oraz postanowienia z dnia 3 czerwca 1998 r., I CKN 1078/97, OSNC 1999, nr 2 poz. 28 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9 poz. 161 z dnia 6 kwietnia 2000 r., II CKN 285/00, OSNC 2000, nr 10, poz. 188, i z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV CKN 1150/00, OSNC 2001, nr 1 poz. 18). Droga sądowa jest zatem dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. W takim ujęciu droga sądowa dopuszczalna jest również w sprawach dotyczących zobowiązań pieniężnych, których źródłem jest decyzja administracyjna, jeżeli sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 143).

W doktrynie przeważa pogląd o przynależności pomocy społecznej do prawa administracyjnego. Mimo że istotą administracji i prawa administracyjnego jest władztwo, zwraca się uwagę na służebną rolę administracji wobec społeczeństwa. Przez zadania z zakresu pomocy społecznej organy administracji wykonują również nałożone na nie obowiązki konstytucyjne i ustawowe oraz umacniają więzi społeczne. Pomocą społeczną objęte są świadczenia administracji publicznej na rzecz obywatela i regulowane prawem administracyjnym. Za zaliczeniem norm dotyczących pomocy społecznej do prawa administracyjnego przemawiają również ich związki z postępowaniem administracyjnym. Przyznawanie większości świadczeń odbywa się w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie ustawy o pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego. Wydawane w tym przedmiocie decyzje podlegają kontroli w

postępowaniu odwoławczym i przed sądami administracyjnymi. W sprawach pomocy społecznej mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Żądanie powódki zmierza do realizacji prawa regresu publicznoprawnego przewidzianego w ustawie o pomocy społecznej, dochodzonego – z mocy wskazanych przepisów – w drodze postępowania administracyjnego. W świetle podanej w pozwie podstawy faktycznej żądania nie ma zatem przesłanek do stwierdzenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym.

Trzeba również zauważyć, że właściwość drogi postępowania administracyjnego do dochodzenia przez gminę zwrotu wniesionej zastępczo opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej nie jest kwestionowana również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., I SA/Wa 1841/04, nie publ., z dnia 18 stycznia 2007 r., I SA/Wa 1815/06, nie publ. i z dnia 27 września 2007 r., I SA/Wa 983/07, nie publ oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r., IV SA/Wr 599/04, nie publ.). Praktyka ta znajduje pełne oparcie zarówno w powołanych przepisach ustawy o pomocy społecznej, jak również w art. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wskazującego wyczerpująco sprawy, w których sądy administracyjne nie są właściwe. Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania nie została więc wyłączona spod kognicji sądu administracyjnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.