

Sygn. akt VI Ca 611/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2018r.

Sąd Okręgowy w Częstochowie VI Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Hanna Morejska

Sędzia: SSO Janina Ignasiak (spr.)

Sędzia: SSR del. Aleksandra Korusiewicz

Protokolant: sekr. sądowy Kamil Serwa

po rozpoznaniu w dniu 26 września 2018r. w Częstochowie

na rozprawie

sprawy z powództwa Powiatu (...)

przeciwko Powiatowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Rejonowego w Myszkowie z dnia 16 kwietnia 2018r.

sygn. akt I C 636/17

1. zmienia zaskarżony wyrok i zasądza od pozwanego Powiatu (...) na rzecz powoda Powiatu (...) kwotę 2.806,45 (dwa tysiące osiemset sześć 45/100) złotych z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 01 stycznia 2016 roku

2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1041 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu

3. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 550 złotych tytułem zwrotu kosztów za II instancję

Sygn. akt VI Ca 611/18

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2018 roku Sąd Rejonowy w C. w Myszkowie zasądził od pozwanego Powiatu (...) na rzecz powoda Powiatu (...) kwotę 823,50zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku, w pozostałym zakresie oddalił powództwo, zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 331zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Rozpoznając sprawę Sąd Rejonowy ustalił, że postanowieniem Sądu Rejonowego w G. z dnia 14 września 2011 roku małoletniego P. R. umieszczono w rodzinie zastępczej W. P. i M. P. (1) zamieszkałych w C.. W okresie od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku P. R. przebywał w rodzinie zastępczej W. P. i M. P. (1) w Powiecie (...). Przed umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej nad dzieckiem P. R. jego miejscem zamieszkania był Powiat (...).

Rodzina zastępcza dnia 28 grudnia 2011 roku wystąpiła o przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów przekazanego im pod opiekę małoletniego. W oświadczeniu z dnia 27 stycznia 2012 roku zawnioskowała w oparciu o art. 226 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej o rozpatrzenie wniosku w oparciu o powołaną ustawę. Decyzją z dnia 15 lutego 2012 roku przyznano rodzinie zastępczej wnioskowane przez nich świadczenie z dniem 15 września 2011 roku. Co następnie skorygowano zastępując początkową datę dniem 7 października 2011 roku. Decyzją z dnia 3 września 2012 roku uregulowano kwestię nienależnie pobranego przez rodzinę świadczenia.

Jak ustalił Sąd Rejonowy ostatecznie rodzinie zastępczej przyznano i wypłacono tytułem pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka kwotę 2.806,45 zł, obejmującą pomoc w spornym okresie od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku.

Powiat (...), który dokonał wypłaty świadczenia zwrócił się ostatecznie do Starosty Powiatu (...) o zwrot wypłaconej kwoty.

Starosta (...) odmówił zwrotu żądanej kwoty podnosząc, że wypłata świadczenia rodzinie zastępczej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887) była niezasadna, bowiem przepisy tej ustawy nie obowiązywały w okresie, za który świadczenie wypłacono. Zdaniem Starosty świadczenia obejmujące rok 2011 powinny być przyznawane w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy tj. w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej.

Pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania P. R. w rodzinie zastępczej W. P. i M. P. (1) w okresie od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku, wyliczona na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) zamyka się kwotą 823,50zł.

Przechodząc do rozważań Sąd Rejonowy wskazał, że między stronami konflikt dotyczył wysokości należnego świadczenia rodzinie zastępczej za sporny okres sprawowania opieki nad P. R., co bezpośrednio łączyło się ze sporem, jakie przepisy powinny być podstawą wypłaty tego świadczenia: czy przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej, czy też ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Nadto pozwany rozwinął swoje zarzuty, kwestionując w ogóle swój obowiązek zapłaty i podnosząc zarzut przedawnienia.

Sąd Rejonowy uznał, że do pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania P. R. w rodzinie zastępczej W. P. i M. P. (1) w okresie od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku należy stosować przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) jako w tym okresie obowiązujące. Nowiem ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej tekst jednolity z dnia 9 marca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 697) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. Dopiero więc od tej daty może mieć zastosowanie.

Sąd Rejonowy ocenił, że przepis art. 226 ust. 5 powoływany przez powoda, jako mający istotne znaczenie dla stosowania ustawy w czasie, takiego charakteru nie ma. Zgodnie z art. 226 ust. 5 powołanej ustawy: „Sprawy o wynagrodzenia, dodatki oraz świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby przebywającej w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają, z zastrzeżeniem ust. 9, rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych, na wniosek osoby otrzymującej te świadczenia, dodatki i wynagrodzenia. Przepisy art. 193 i art. 194 stosuje się odpowiednio”.

Sąd Rejonowy stwierdził, że regulacja w zawarta w powyższym przepisie nie dotyczy żadnych świadczeń związanych z utrzymaniem dziecka w rodzinie zastępczej i opłatami za taki pobyt wprowadzonych po dniu 1 stycznia 2012 r., tj. po wejściu w życie ustawy. Przepis ten wskazuje wyłącznie na możliwość rozpatrywania spraw o świadczenia enumeratywnie w tym przepisie wymienione na zasadach dotychczasowych. Przepis ten nie daje natomiast uprawnienia do żądania na wniosek osoby otrzymującej świadczenia stosowania ustawy do zdarzeń mających miejsce przed wejściem jej w życie.

Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z art. 86a powołanej wyżej ustawy o pomocy społecznej powiatem właściwym do ponoszenia wydatków na dziecko jest powiat miejsca zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej nad dzieckiem. Wobec tego to pozwany powinien ponieść pomoc pieniężną, ustaloną we właściwej wysokości na częściowe pokrycie kosztów utrzymania P. R. w rodzinie zastępczej W. P. i M. P. (1) w okresie od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku.

Odnosząc się do zarzutu przedawnienia Sąd podzielił stanowisko powoda, wskazując, że brak jest podstawy do zastosowania 3 letniego terminu przedawniania. Strony nie były związane stosunkiem prawnym, z którego płynąłby obowiązek spełniania świadczenia okresowego. Obowiązek zapłaty kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej ciążył na pozwanym z mocy ustawy. Sąd uznał, że pozwany nie dokonując zapłaty bezpodstawnie się wzbogacił kosztem powoda i był obowiązany z mocy art. 405 k.c. zwrócić mu korzyść majątkową, którą osiągnął. Obowiązek zwrotu dotyczył tylko kwoty, którą powinien zapłacić pozwany tj. kwoty 823,50 zł., w pozostałym zakresie powództwo podlega oddaleniu, jako bezpodstawne.

Powyższy wyrok apelacją zaskarżył powód Powiat (...), zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

-art. 226 ust. 5 i 6 ustawy z dn. 9.06.2011r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej poprzez błędną wykładnię tych przepisów i przyjęcie, iż zastosowanie dotychczasowych przepisów (obowiązujących przed wejściem w życie ww. ustawy, tj. do dnia 31.12.2011r., w postaci przepisów stawy z dn. 12.03.2004r. o pomocy społecznej) było niezależne od złożenia przez stronę stosownego wniosku;

- art. 86a ustawy z dn. 12.03.2004r. o pomocy społecznej poprzez zastosowanie tego przepisu, który zdaniem powoda, nie powinien znaleźć zastosowania w stanie faktycznym niniejszej sprawy;

- art. 5 k.c. poprzez niezastosowanie tego przepisu i brak rozważenia zasadności żądania powoda w kontekście zasad współżycia społecznego.

Wskazując na powyższe zarzuty apelujący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sąd I instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę wyroku w pkt. 2 wyroku, poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 1.982,95 zł oraz w pkt. 3 wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz o zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie apelacji zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego wg norm prawem przepisanych. Motywując odpowiedź na apelację pozwany poparł stanowisko Sadu Rejonowego wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Sąd odwoławczy zważył, co następuje.

Apelacja okazała się zasadna. Same ustalenia faktyczne Sądu w istotnej części dotknięte błędem nie są, ale nie broni się konstatacja poczyniona w ich następstwie.

Trzeba bowiem zauważyć, że zarówno zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny jak i orzecznictwa powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkadziesiąt lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do

takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiejkolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1946 r., C.III. 217/46, OSN 1947, nr 1, poz. 25, z dnia 15 października 1951 r., C. 653/51, OSN 1952, nr 3, poz. 75, z dnia 29 czerwca 1957 r., 2 CR 499/57, OSN 1959, nr 3, poz. 88, z dnia 27 sierpnia 1959 r., 1 CR 1051/58, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1960, nr 2, s. 58, z dnia 4 listopada 1959 r., 2 CR 669/59, OSPiKA 1962, nr 4, poz. 106, uchwały z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142, z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985, nr 5-6, poz. 65, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985, nr 8, poz. 108 oraz postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNCP 1995, nr 3, poz. 54 i wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 189).

Sąd odwoławczy aprobuje pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05 (niepubl), że kompetencja sądu cywilnego do orzekania w poddanej jego osądowi sprawie o uznaniu decyzji administracyjnej za pozbawioną skuteczności zachodzi tylko w przypadkach kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny), tj. w razie wydania decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiejkolwiek procedury albo w przypadku oczywistego braku prawa materialnego administracyjnego. Nie obejmuje kontroli decyzji pod kątem innych wad, ponieważ ocena dokonywana przez sąd cywilny nie może utożsamiać się z czynnością instancji odwoławczej.

Możność badania, a ściślej - kwestionowania decyzji administracyjnej wyłącznie w ograniczonym zakresie, w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej, stanowi jedyne odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną.

Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1938 r., C. I. 1432/37, "Przegląd Notarialny" 1939, nr 2, s. 19, z dnia 4 listopada 1938 r. C. II 1625/37, "Przegląd Sądowy" 1938, poz. 503, z dnia 27 września 1948 r., C. 574/48, "Przegląd Notarialny" 1949, nr 3-4, s. 324, z dnia 2 stycznia 1962 r., 4 CR 445/61, OSNCP 1963, nr 4, poz. 82, wyroki z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 41, z dnia 6 marca 1967 r., III CR 402/66, "Informacja Prawnicza" 1967, nr 6, poz. 10, z dnia 3 lutego 1976 r., II CR 732/75, OSNCP 1976, nr 12, poz. 263, uchwały z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64, z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72, postanowienia z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 54, z dnia 24 maja 1996 r., I CRN 67/96, niepubl., z dnia 30 czerwca 2000 r., III CKN 268/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 10, wyroki z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 120, z dnia 12 marca 2004 r., II CK 47/03, z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 6, s. 29, postanowienie z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, "Przegląd Sądowy" 2006, nr 3, s. 113 i wyrok z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, niepubl.).

Wypada zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż sąd w postępowaniu cywilnym obowiązany jest uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, chyba że decyzja została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiejkolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego.

W okolicznościach niniejszej sprawy decyzją z dnia 15 lutego 2012 roku przyznano rodzinie zastępczej wnioskowane przez nich świadczenie z dniem 15 września 2011 roku, co następnie skorygowano zastępując początkową datę dniem 7 października 2011 roku. Ostatecznie rodzinie zastępczej przyznano i wypłacono kwotę 2.806,45 zł, obejmującą okres od 7 października 2011 roku do 31 grudnia 2011 roku. Powiat (...) dokonał wypłaty i zwrócił się do Starosty Powiatu (...) o zwrot wypłaconej kwoty. natomiast starosta (...) odmówił zwrotu żądanej kwoty podnosząc, że wypłata świadczenia rodzinie zastępczej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887) była niezasadna, bowiem przepisy tej ustawy nie obowiązywały w okresie, za który świadczenie wypłacono.

W związku z tym Dyrektor (...) ((...) Centrum Pomocy (...)) w T. pismem z dnia 24 czerwca 2014r. wystąpił do (...) Kolegium Odwoławczego w K. o stwierdzenie nieważności wydanej przez siebie decyzji z dnia 15 lutego 2012r. nr (...) przyznającej W. i M. P. (2) od 15 września 2011r. do dnia osiągnięcia pełnoletniości przez małoletniego P. R. / ur.(...)/ pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w wysokości 1.000 zł miesięcznie wskazując, że decyzję wydano w oparciu o błędną podstawę prawną a świadczenie przyznano w błędnej wysokości.

(...) Kolegium Odwoławcze w K. decyzją administracyjną z dnia 3 października 2014r., nr (...) odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Dyrektora (...) w T. z dnia 15 lutego 2012r., nr (...) argumentując, że w zaistniałej sprawie, będącej przedmiotem sporu pomiędzy (...) w M. a (...) w T., nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U z 2013.182), na który powołuje się w swojej korespondencji, (...) w M..

Według stanowiska (...) Kolegium Odwoławczego w K., (...) w T. określił w sposób prawidłowy odpłatność działającą po myśli przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011r., o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U z 2013.135) i przyznając rodzinie zastępczej łącznie kwotę 2806,45zł za rok 2011. (k. 23-28).

Konkludując (...) Kolegium Odwoławcze w K. działając z mocy art. 157 § 1 k.p.a. stwierdziło brak podstaw do stwierdzenia nieważności powołanej wyżej decyzji, co więcej wskazało, że organ I instancji ((...) w T.) prawidłowo wydał weryfikowaną decyzję.

Mając na uwadze powyższe, zważając związanie Sądu powszechnego decyzją administracyjną zasadne okazało się roszczenie co do całej kwoty, którą decyzja ta obejmowała.

Dlatego z mocy art. 386 § 1 Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono z mocy art. 98 k.p.c. i art. 108 k.p.c.