

## **Uchwała z dnia 24 września 2003 r., III CZP 55/03**

*Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Irena Gromska-Szuster*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Barbary T. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta W. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 24 września 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy we Włocławku postanowieniem z dnia 20 marca 2003 r.:

„Jaka kwota w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. była podstawą do wyliczenia pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej w sytuacji, gdy umowa o jej przyznanie została zawarta w oparciu o przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 103, poz. 470 ze zm.)?”

podjął uchwałę:

**Jeżeli umowa o udzielenie pomocy pieniężnej została zawarta przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisu § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 103, poz. 470 ze zm.), do obliczania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. ma zastosowanie art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118).**

**Uzasadnienie**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wyłoniło się w związku z następującym stanem faktycznym sprawy:

Powódka Barbara T. została ustanowiona rodziną zastępczą dla Tomasza T. postanowieniem Sądu Rejonowego z dnia 11 czerwca 1991 r. W dniu 15 grudnia 1994 r. powódka zawarła z Kuratorem Oświaty w W. umowę o udzielenie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej. W § 2 umowy stwierdzono, że pomoc ta miała wynosić 100% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał poprzedzający zgodnie z obowiązującymi przepisami. Do końca 1998 r. kwestia wysokości udzielonej pomocy pieniężnej nie była sporna. Kontrowersje pojawiły się między stronami w związku z wejściem w życie nowych przepisów regulujących problematykę rodzin zastępczych. Powódka wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta W. o zasądzenie na jej rzecz kwoty 7355,94 zł z odsetkami. Kwota ta stanowiła różnicę między należną – zdaniem powódki – a otrzymywaną w rzeczywistości pomocą w okresie od września 1999 r. do grudnia 2000 r. W ocenie pozwanego, powódce przyznawano (jako rodzinie zastępczej) pomoc pieniężną zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Sąd Rejonowy zasądził dochodzoną kwotę od Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta W. Uznał, że strony wiązała umowa cywilnoprawna, jednakże wysokość świadczenia pozwanego była regulowana przepisami bezwzględnie obowiązującymi (§ 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych, Dz.U. Nr 103, poz. 470). Świadczenie to odpowiadało 100% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim w celach waloryzacji emerytur i rent. Wysokość należnego powódce świadczenia w okresie obowiązywania umowy zależna była od wysokości tego wynagrodzenia. Wynagrodzenie takie było ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). Umowa wiązała obie strony i wszelkie jej zmiany, w tym, np. dostosowanie wysokości pomocy do otrzymywanej przez inne rodziny zastępcze, które zaczęły ją otrzymywać po dniu 1 stycznia 1999 r., wymagały stosownego porozumienia, a umowa z dnia 15 grudnia 1994 r. nie była zmieniana.

W apelacji Skarb Państwa zakwestionował rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego, wnosił o zmianę wyroku i oddalenie powództwa. W ocenie apelującego, podstawą

wyliczenia pomocy pieniężnej dla dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej powinna być tzw. kwota bazowa, określona w art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.

Rozpoznając apelację, Sąd Okręgowy stwierdził, że istotą sporu jest określenie tego, jaka kwota w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. była podstawą do wyliczenia pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, gdy umowa o jej przyznanie była zawarta przed końcem 1998 r. Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne pojawiło się przede wszystkim w związku ze zmianami stanu prawnego, przy czym Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości co do tego, że strony łączył cywilnoprawny stosunek umowny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wysokość pomocy pieniężnej przewidzianej dla powódki jako rodziny zastępczej była pierwotnie regulowana postanowieniami § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 103, poz. 470, ze zm.). W umowie z dnia 15 grudnia 1994 r. nawiązywano do tego rozporządzenia (§ 2 ust. 2 umowy). Omawiane rozporządzenie wydano na podstawie art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.). Rozporządzenie to utraciło moc w dniu 1 stycznia 1999 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759), uchylającej art. 74 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, na podstawie której wydano rozporządzenie.

Prawna regulacja rodzin zastępczych po dniu 1 stycznia 1999 r. znalazła się w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Umieszczono ją w art. 31f tej ustawy, zgodnie z którym, starosta właściwy dla miejsca zamieszkania rodziny zastępczej udziela pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. W art. 31f ust. 4 upoważniono Radę Ministrów do wydania rozporządzenia regulującego m.in. zasady i wysokość odpłatności za pobyt dzieci w rodzinach zastępczych oraz sposób i tryb postępowania w tych sprawach. W art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (wprowadzonym na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianach niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej Państwa; Dz.U. Nr 162, poz. 1126) przewidziano, że „pomoc pieniężna przyznana rodzinom

zastępczym przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie ulega zmianie, chyba że rodzina zastępcza wystąpi z wnioskiem o tę zmianę”. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 63, poz. 713), wydane na podstawie wspomnianego art. 31f ust. 4 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, w § 15 określało miesięczną pomoc pieniężną dla rodziny zastępczej w ten sposób, że wynosi ona „40% kwoty bazowej, o której mowa w art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski« do celów emerytalno-rentowych”. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 sierpnia 1999 r. Przepisy art. 31d-31h ustawy o pomocy społecznej (dotyczące zagadnienia rodzin zastępczych) zostały w dniu 1 stycznia 2000 r. uchylone (art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz.U. Nr 19, poz. 238). Odpowiednią regulację zamieszczono w art. 33c-33j ustawy o pomocy społecznej. Od stycznia 2000 r. ustawa ta w sposób samodzielny (bez odesłań) określa kwotę będącą podstawą określenia pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych (obecnie – art. 33g ust. 4 ustawy). Przepis art. 55 ust. 2 ustawy (przepis przejściowy) uzyskał treść, zgodnie z którą umowy w sprawie przyznania rodzinom zastępczym pomocy pieniężnej zawarte przed dniem 1 stycznia 2000 r. zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2000 r., chyba że rodzina zastępcza wystąpi o zmianę tej umowy. Wysokość pomocy pieniężnej przyznawanej rodzinom zastępczym reguluje obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 120, poz. 1884). W § 10 tego rozporządzenia przewidziano reguły określania wysokości pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych.

Zmiany stanu prawnego, także w zakresie określania pomocy pieniężnej udzielanej rodzinom zastępczym na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w takiej rodzinie, istotnie mogły prowadzić do pojawienia się pytania o sposób obliczania wysokości kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa w okresie wskazanym w przedstawionym zagadnieniu prawnym, skoro w tym okresie wiązał strony umowy stosunek obligacyjny, niezmieniony przez strony od chwili zawarcia umowy.

Podstawą przyznania pomocy pieniężnej rodzinie zastępczej była umowa o pomocy pieniężnej zawarta między kuratorem oświaty i rodziną zastępczą (art. 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r.), zawarta w dniu 15 lutego 1994 r. W § 2 ust. 2 umowy przewidziano udzielenie powódce pomocy pieniężnej „w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał poprzedzający, ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami” i odesłano do § 13 ust. 2 rozporządzenia. Niewątpliwie przepisy dotyczące określania wysokości pomocy pieniężnej należały do kategorii przepisów *iuris cogentis* i strony nie mogły w umowie o pomocy pieniężnej przyjąć innego zakresu świadczenia ze strony Skarbu Państwa. W odniesieniu do takiego świadczenia wspomniane przepisy określały stosowną treść łączącego strony stosunku umownego (art. 56 k.c.).

Kategoria prawna „przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”, do którego odsyła umowa z dnia 15 lutego 1994 r., przewidziana była w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur miar i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.). Prezes Głównego Urzędu Statystycznego miał obowiązek do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca każdego kwartału podawania kwoty przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, co służyć miało przyjętej w tej ustawie waloryzacji świadczeń społecznych. W dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), która uchyliła ustawę z dnia 17 października 1991 r. W art. 19 i 20 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. obok kategorii „przeciętnego wynagrodzenia (w poprzednim kwartale)” pojawiało się też pojęcie „kwoty bazowej”. Z zestawienie treści art. 19 i 20 tej ustawy wynika, że tzw. kwota bazowa jest niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, wynosi ona 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącanie od ubezpieczonych składki na ubezpieczenie społeczne (art. 19 ustawy).

W art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej stwierdzono, że pomoc pieniężna przyznana rodzinom zastępczym przed dniem 1 stycznia 1998 r. nie ulega zmianie, chyba że rodzina zastępcza wystąpi z wnioskiem o tę zmianę (Dz.U. Nr 162, poz. 1126), a w ostatecznie przyjętym brzmieniu omawianego przepisu przyjęto, że umowy w sprawie przyznania rodzinom zastępczym pomocy pieniężnej zawarte przed dniem 1 stycznia 2000 r. zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2001 r., chyba że rodzina zastępcza

wystąpi wcześniej o zmianę tej umowy. Wspomniany przepis wyraża trwałość powołanego wcześniej stosunku umownego przynajmniej do końca 2001 r., w którym przyjęto inną koncepcję określania wysokości pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych. Umowy zawarte przed dniem 1 stycznia 1999 r. zachowują skuteczność prawną, ale pojawia się pytanie o sposób określenia wysokości świadczenia przysługującego rodzinom zastępczym, skoro – jak wspomniano – w nowych przepisach emerytalno-rentowych pojawiła się obok kategorii „przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego” także kategoria tzw. kwoty bazowej, niższej od przeciętnego wynagrodzenia.

Nietrafne byłoby rozumienie treści umowy z dnia 15 lutego 1994 r. z powołaniem się przede wszystkim na brzmienie § 2 ust. 2 tej umowy i zasadę trwałości stosunku umownego wyrażoną w art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Sprowadzałoby się ono do tego, że dla określenia wysokości pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym miarodajna zawsze byłaby kategoria „przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego” przyjęta w przepisach emerytalno-rentowych, niezależnie od zmian tych przepisów i tym samym – celu, kontekstu i normatywnej treści tego zwrotu ustawowego. Oznaczałoby to w konsekwencji taki stan rzeczy, że jeżeli w § 2 ust. 2 umowy z dnia 15 lutego 1994 r. wspomniano o tym, że pomoc pieniężna przewidziana została w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał poprzedzający, to w obowiązującym w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. stanie prawnym odpowiednim parametrem prawnym do obliczania wysokości pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym byłoby zawsze przeciętne miesięczne wynagrodzenie w poprzednim kwartale. W konsekwencji dla obliczenia pomocy pieniężnej rodzinie zastępczej należałoby odwołać się do przepisu art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118), w którym wspomina się o „kwocie przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale”. Takie stanowisko, przy zastosowaniu nieco odmiennej argumentacji prawnej, reprezentował Sąd pierwszej instancji.

Przy rozważaniu możliwości rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego Sąd Okręgowy trafnie zwrócił uwagę na te argumenty, które prowadzą do odrzucenia stanowiska Sądu pierwszej instancji. Odwołanie się w umowie z dnia 15 lutego 1994 r., w zakresie określania wysokości pomocy pieniężnej, do „obowiązujących przepisów” może świadczyć o tym, że strony przewidywały możliwość zmian

wysokości takiej pomocy w okresie trwania stosunku umownego, skoro z założenia miał on być stosunkiem długoterminowym (§ 13 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów dnia 21 października 1993 r.), a o zakresie pomocy pieniężnej decydowały też z pewnością określone założenia polityki socjalnej państwa wobec rodzin zastępczych. Rozporządzenie z dnia 21 października 1993 r. (powołane w umowie z dnia 15 lutego 1994 r. jako „obowiązujące przepisy”) nawiązywało, w zakresie określania średniego wynagrodzenia miesięcznego, do ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) i stwierdzało, że ogłaszanie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia miało na celu waloryzację emerytur i rent (§ 13 ust. 1 rozporządzenia). Taki stan rzeczy utrzymywał się do końca 1999 r. Wspomniana wcześniej zmiana przepisów emerytalno-rentowych z dnia 1 stycznia 1999 r. spowodowała inną podstawę prawną ogłaszania przeciętnego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym. W nowej ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych waloryzacja emerytur i rent uzależniona została od wzrostu cen towarów i usług (art. 88 ust. 1), a ogłaszanie średniego wynagrodzenia służy innym celom. Kwota przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 20 pkt 3 ustawy z 1998 r.) służy m.in. określeniu tzw. kwoty bazowej przewidzianej w art. 19 tej ustawy i jest zarazem kwotą wyższą, o potrącone składki na ubezpieczenie społeczne, niż kwota bazowa. Mimo więc tego samego określenia w ustawie, kwota przeciętnego wynagrodzenia w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do końca 2000 r. z pewnością stanowiła już inną kategorię pojęciową, niż przewidziana w przepisach rozporządzenia z dnia 21 października 1993 r. Nie mogła być zatem uważana za podstawę określania wysokości pomocy pieniężnej świadczonej rodzinie zastępczej zgodnie z § 2 ust. 2 umowy.

Potwierdzeniem takiej właśnie interpretacji może być § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 63, poz. 713 ze zm.), przewidujący dla określenia wysokości pomocy pieniężnej jako punkt wyjścia tzw. kwotę bazową z art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. Przepis § 15 rozporządzenia z 1999 r. nie mógł decydować o treści umowy z dnia 15 lutego 1994 r., ponieważ odnosił się do umów o pomocy pieniężnej zawartych po dniu 1 sierpnia 1999 r. Stanowił on jednak niewątpliwie istotną wskazówkę ustawodawcy

co do tego, na podstawie jakich parametrów, przewidzianych w przepisach emerytalno-rentowych, miała być obliczana w stanie prawnym istniejącym po dniu 1 stycznia 1999 r. wysokość pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym. Przy założeniu ustawowym, że pomoc rodzinom zastępczym ma być kontynuowana (także na podstawie umów zawartych przed dniem 1 stycznia 1999 r.) i – jak stwierdzono to w art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej – pomoc taka „nie ulega zmianie”, przynajmniej do czasu zachowania skuteczności umów zawartych przed dniem stycznia 1999 r., według przepisu art. 55 ust. 2 w nowym brzmieniu, można przyjąć, że także zachowany zostanie odpowiedni, finansowy poziom tej pomocy w nowym stanie prawnym. W uzasadnieniu zagadnienia prawnego dokonano symulacyjnego wyliczenia przeciętnego wynagrodzenia za trzeci kwartał 1998 r., odpowiadającego postanowieniom § 2 ust. 2 umowy z dnia 15 lutego 1994 r. oraz wyliczenia kwot bazowych przewidzianej w art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. w niektórych kwartałach 1999 r. i 2000 r. Wyliczenia te doprowadziły do istotnego wniosku, że tzw. kwota bazowa stanowi *de facto* odzwierciedlenie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w rozumieniu § 2 ust. 2 umowy z dnia 15 lutego 1994 r. Innymi słowy, tzw. bazowa kwota stanowi odpowiednik przeciętnego wynagrodzenia przewidzianego w art. 18 ustawy z dnia 17 października 1991 r. W tej sytuacji należy przyjąć, że jeżeli umowa o udzielenie pomocy pieniężnej została zawarta przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 12 ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych, to do obliczania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. ma zastosowania art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.