

**I OSK 1412/14 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w  
Warszawie**

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w  
Warszawie**

**z dnia 12 czerwca 2015 r.**

**I OSK 1412/14**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Aleksandra Łaskarzewska.

Sędziowie NSA: Małgorzata Borowiec, del. Roman Ciągiewicz (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. F. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Wa 1868/13 w sprawie ze skargi M. F. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia (...) maja 2013 r. nr (...) w przedmiocie odmowy udzielenia świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania osoby małoletniej w rodzinie zastępczej uchyla zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta (...) z dnia (...) sierpnia 2012 r. Nr (...)

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 1868/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę M. F. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., z dnia (...) maja 2013 r., nr (...), w przedmiocie odmowy udzielenia świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania osoby małoletniej w rodzinie zastępczej.

Wyrok wydany został w następujących okolicznościach sprawy.

Prezydent (...)” decyzją z (...) sierpnia 2012 r., nr (...), odmówił M. F. udzielenia świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego F. F. za okres od (...) stycznia 2007 r. do (...) czerwca 2011 r. Jako podstawę prawną podał przepisy art. 35 ust. 1, art. 39 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 80 ust. 1 pkt 2, art. 87 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 88 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.

o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.). Organ wskazał, że M. F. wnioskiem z dnia (...) maja 2012 r. wystąpiła o przyznanie jej świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania w rodzinie zastępczej małoletniego F. F. za okres od (...) stycznia 2007 r. do (...) lipca 2011 r. Wniosek ten sprecyzowała w dniu (...) sierpnia 2012 r. wnosząc o przyznanie pomocy pieniężnej za okres od (...) stycznia 2007 r. do (...) czerwca 2011 r. Prezydent odnotował, że wnioskodawczyni otrzymuje już świadczenie na utrzymanie małoletniego F. F. na podstawie decyzji z dnia (...) stycznia 2012 r., natomiast obecny wniosek dotyczy okresu wcześniejszego. Organ zauważył, że wnioskodawczyni powołała się we wniosku na przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.). Jednak, zdaniem organu, przy rozpatrywaniu wniosku mają zastosowanie przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdyż wnioskodawczyni nie nabyła praw do świadczeń przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Wobec tego nie ma podstaw do stosowania art. 226 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Prezydent ustalił, że wnioskodawczyni sprawuje faktyczną pieczę nad małoletnim F. F. od listopada 2006 r. Stwierdził, że wnioskodawczyni stanowi dla F. F. rodzinę zastępczą na mocy postanowienia Sądu Rejonowego (...) w W. z dnia (...) maja 2011 r. sygn., akt (...).

Na podstawie tego postanowienia organ przyznał M. F. świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania F. F. decyzją z dnia (...) sierpnia 2011 r., Nr (...). Organ ustalił nadto, że postanowieniem z dnia (...) listopada 2006 r., sygn. akt (...), Sąd Rejonowy (...) w W., orzekł o ograniczeniu władzy rodzicielskiej nad małoletnim F. F. poprzez ustanowienie M. F. rodziną zastępczą. Postanowienie to nie stało się prawomocne, gdyż zaskarżyła je matka małoletniej M. F. Dnia (...) grudnia 2006 r. Sąd Rejonowy wydał postanowienie o zabezpieczeniu na czas postępowania o ograniczenie władzy rodzicielskiej i przyznał M. F. prawo do sprawowania osobistej pieczy nad małoletnim (...). W uzasadnieniu postanowienia Sąd podkreślił, że postanowienie o ustanowieniu wnioskodawczyni rodziną zastępczą nie jest prawomocne. Postępowanie w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej nad małoletnim F. F. zostało umorzone na mocy postanowienia Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) czerwca 2010 r. Wyrokiem Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) marca 2009 r., w sprawie rozwodowej (...), została ograniczona władza rodzicielska rodzicom F. F. przez umieszczenie małoletniego F. w rodzinie zastępczej bez wskazania konkretnej osoby. W dniu (...) września 2010 r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie o ustanowienie rodziny zastępczej dla F. F.

Organ stwierdził, że zgodnie z art. 80 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, świadczenie pieniężne przysługuje rodzinie zastępczej. Podstawowym warunkiem jest pełnienie funkcji rodziny zastępczej, która ustanawiana jest na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej jest, zgodnie z art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o., jednym z zarządzeń ograniczających władzę rodzicielską i zarządzenie to jest skuteczne i wykonalne dopiero po uprawomocnieniu się (art. 579 k.p.c.). Wnioskodawczyni została ustanowiona rodziną zastępczą dla małoletniego F. F. postanowieniem Sądu Rejonowego (...) z dnia (...) maja 2011 r., sygn. akt (...). Zgodnie z art. 579 k.p.c. i art. 87 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, dopiero od daty uprawomocnienia się tego postanowienia oraz faktycznego umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej przysługiwała wnioskodawczyni pomoc pieniężna.

W odwołaniu M. F. zarzuciła wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 78 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362). Stwierdziła, że pomoc pieniężną, o której mowa w art. 78 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej oraz § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 233, poz. 2344), przyznaje się za okres pobytu dziecka w rodzinie zastępczej. Jej zdaniem, została ustanowiona rodziną zastępczą dla małoletniego F. i P. F. na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla (...) z dnia (...) listopada 2006 r., sygn. akt (...), a nie na podstawie postanowienia z dnia (...) maja 2011 r. W sprawie ma więc zastosowanie art. 226 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Podniosła, że od listopada 2006 r. do chwili obecnej sprawuje faktyczną pieczę nad małoletnimi F. i P. Ponosi koszty związane z wychowaniem i edukacją tych małoletnich. Wyłącznie na odwołującej się spoczywał obowiązek dostarczania środków utrzymania tych małoletnich i zaspokajania ich potrzeb związanych z rozwojem i edukacją. Zarzuciła, że pomimo wielokrotnych próśb i wniosków składanych do WCPR, dopiero od sierpnia 2011 r. przyznano jej pomoc pieniężną. Bierność w załatwianiu sprawy WCPR uzasadniało brakiem prawomocnego postanowienia sądu. W ocenie odwołującej się, stanowisko organu oparte na art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o. w związku z art. 579 k.p.c. nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis art. 579 k.p.c. stanowi wyjątek w stosunku do art. 578 k.p.c., według którego, postanowienia sądu opiekuńczego są skuteczne i wykonalne z chwilą ogłoszenia, a gdy ogłoszenia nie było, z chwilą wydania. Zgodnie z nieobowiązującymi już przepisami, pomoc pieniężną przyznaje się za okres pobytu dziecka począwszy od dnia ustanowienia rodziny zastępczej, czyli od momentu ogłoszenia (wydania) postanowienia w tym zakresie. Skarżąca była więc uprawniona do otrzymania pomocy pieniężnej od końca 2006 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., decyzją z (...) maja 2013 r., nr (...), utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Powołując się na przepisy art. 80 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 z późn. zm.), Kolegium stwierdziło, że świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej przyznawane są od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie M. F. zarzuciła:

- 1) naruszenie art. 78 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej poprzez jego niezastosowanie przez organ II instancji, gdy z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, iż skarżąca nabyła prawo do pomocy pieniężnej z tytułu pełnienia funkcji rodziny zastępczej przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- 2) naruszenie art. 87 ust. 1 w zw. Z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej poprzez dokonanie przez organ II instancji błędnej subsumcji tego przepisu w sytuacji, gdy skarżąca nabyła uprawnienia do otrzymania świadczenia pieniężnego przed datą wejścia tej ustawy, w związku z

czym zastosowanie do niej miały przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

3) naruszenie art. 7 k.p.a. w zw. Z art. 77 k.p.a. poprzez zaniechanie przez organ II instancji podjęcia czynności zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, a także niewyjaśnienie przez ten organ wszystkich okoliczności, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a mianowicie zaniechanie przez organ II instancji ustalenia od kiedy i na jakiej podstawie skarżąca sprawowała faktyczną opiekę nad małoletnią P. F. oraz małoletnim F. F.;

4) art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w szczególności, niewskazanie na jakiej podstawie organ II instancji uznał, iż świadczenie pieniężne przysługuje skarżącej dopiero od uprawomocnienia się orzeczenia w przedmiocie ustanowienia skarżącej rodziną zastępczą dla P. F. oraz F. F., a także niewskazanie dlaczego do niniejszej sprawy nie mają zastosowania przepisy ustawy o pomocy społecznej.

Podtrzymała argumentację podniesioną w odwołaniu. Dodała, że utożsamienie pojęcia ustanowienia rodziną zastępczą z prawomocnością postanowienia byłoby krzywdzące dla osób, które rzeczywiście sprawują opiekę nad dziećmi, zaś nie uzyskali jeszcze prawomocnego postanowienia sądu opiekuńczego, z uwagi na przedłużające się postępowanie, na które nie mają wpływu.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi. Podtrzymało stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że w pierwszej kolejności ustalenia wymaga, od kiedy skarżąca M. F. została ustanowiona rodziną zastępczą. Odnotował, że skarżąca powołuje się na postanowienie Sądu Rejonowego (...) w W. Wydział V Rodzinny i Nieletnich z dnia (...) listopada 2006 r., sygn. akt (...) i z datą tego postanowienia wiąże fakt ustanowienia jej rodziną zastępczą. Sąd skonstatował, że treści tego postanowienia, którego poświadczona kserokopia znajduje się w aktach administracyjnych, wynika, że M. F. została ustanowiona rodziną zastępczą dla małoletnich P. F. i F. F. Sąd zauważył, że postanowienie to nie stało się prawomocne na skutek apelacji wniesionej przez matkę małoletnich M. F. Natomiast Sąd Okręgowy (...) w W. Wydział IV Cywilny Odwoławczy, postanowieniem z (...) czerwca 2010 r., sygn., akt (...), umorzył postępowanie w sprawie zakończonej zaskarżonym postanowieniem Sądu Rejonowego z dnia (...) listopada 2006 r.

Rozważania prawne Sąd rozpoczął od wskazania, według którego, zgodnie z art. 579 k.p.c. w sprawach m.in. o ograniczenie władzy rodzicielskiej postanowienie staje się skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się. Przepis ten jest normą szczególną w stosunku do art. 578 k.p.c., na który powołuje się skarżąca. Oznacza to, że w sprawach wymienionych w art. 579 k.p.c., a więc również dotyczących ograniczenia władzy rodzicielskiej, wydane orzeczenie staje się skuteczne i wykonalne dopiero po uprawomocnieniu się. Powoływane postanowienie z (...) listopada 2006 r. zapadło w sprawie o ograniczenie władzy rodzicielskiej, co wynika wprost z jego treści. Stosownie do art. 579 k.p.c., stałoby się ono

skuteczne i wykonalne dopiero po uprawomocnieniu się. Jednak nie stało się ono nigdy prawomocne wobec umorzenia postępowania o ograniczenie władzy rodzicielskiej przez Sąd Okręgowy postanowieniem z (...) czerwca 2010 r. Nie można więc przyjąć, że M. F. została ustanowiona rodziną zastępczą od chwili ogłoszenia (wydania) postanowienia z (...) listopada 2006 r. gdyż przepis art. 578 k.p.c. nie ma do tego postanowienia zastosowania. Fakt braku prawomocności postanowienia z (...) listopada 2006 r. wynika także z uzasadnienia postanowienia tego Sądu z (...) grudnia 2006 r., sygn. akt (...). Tym postanowieniem sąd opiekuńczy, w trybie zabezpieczenia, przyznał skarżącej M. F. prawo do sprawowania osobistej pieczy nad małoletnimi P. F. i F. F. Jednak prawo do sprawowania osobistej pieczy nad małoletnimi nie jest równoznaczne z ustanowieniem rodziny zastępczej, które stanowi jeden ze sposobów ograniczenia władzy rodzicielskiej przewidziany w art. 109 k.r.o. Z pisma Sądu Rejonowego (...) w W. Wydział V Rodzinny i Nietletnich z (...) września w 2010 r. wynika, że wyrokiem z (...) marca 2009 r. Sądu Okręgowego (...) w W., w sprawie rozwodowej sygn. (...) została ograniczona władza rodzicielska nad małoletnimi P. i F. F. przez umieszczenie małoletnich w rodzinie zastępczej, bez wskazania konkretnej osoby. Ten Sąd, pismem z dnia (...) listopada 2010 r., udzielił organowi informacji, iż na datę pisma M. F. nie została ustanowiona rodziną zastępczą. Dopiero postanowieniem z (...) maja 2011 r. Sąd Rejonowy (...) w W., w sprawie o sygn. akt (...), umieścił małoletnich P. i F. F. u M. F., którą ustanowił rodziną zastępczą dla tych małoletnich. Dopiero z chwilą uprawomocnienia się tego postanowienia (art. 579 k.p.c.) można uznać, że M. F. została rodziną zastępczą i od tego czasu przysługują jej świadczenia z tego tytułu w tym i świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania osoby małoletniej w rodzinie zastępczej. Takie świadczenie zostało skarżącej przyznane od dnia (...) lipca 2011 r. decyzją z (...) sierpnia 2011 r. Prezydenta (...). Brak jest natomiast podstaw do uznania, że M. F. była rodzina zastępczą w okresie wcześniejszym tj. objętym jej wnioskiem z (...) kwietnia 2012 r., sprecyzowanym pismem z (...) sierpnia 2012 r. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.) umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu. Brak jest również podstaw do uznania, że świadczenia należne rodzinie zastępczej przysługują również za okres pobytu małoletniego u osób, które następnie zostały ustanowione rodziną zastępczą dla tego małoletniego. Takiej sytuacji nie przewiduje art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r., który stanowi, że świadczenia i dodatki należne rodzinie zastępczej przyznaje się od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że świadczenia te przysługują nie od daty prawomocnego postanowienia o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej lecz od dnia faktycznego umieszczenia go w takiej rodzinie. Mogą być bowiem takie sytuacje, że małoletni zostaje faktycznie umieszczony w rodzinie zastępczej później niż uprawomocniło się postanowienie sądu orzekającego o umieszczeniu go w takiej rodzinie.

Sąd wywodził dalej, że ustawa z 9 czerwca 2011 r., w zakresie dotyczącym rozpoznawanej sprawy, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. (art. 251). Do tego czasu kwestie związane z rodziną zastępczą były uregulowane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.). Ponieważ okres objęty wnioskiem skarżącej dotyczy czasu sprzed 1 stycznia 2012 r. to, stosownie do art. 226 ust. 5

ustawy z 9 czerwca 2011 r., należy rozważyć roszczenie skarżącej na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 78a pkt 1 tej ustawy, pomoc pieniężną przyznaje się za okres pobytu dziecka w rodzinie zastępczej począwszy od dnia ustalenia rodziny zastępczej. M. F. została ustanowiona rodziną zastępczą od dnia uprawomocnienia się postanowienia z (...) maja 2011 r. Zatem w okresie objętym wnioskiem nie była ustanowiona rodziną zastępczą, a więc i na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej za ten okres nie przysługują jej świadczenia pieniężne, które ustawa przewiduje dla rodzin zastępczych.

Skargę kasacyjną wniosła M. F., reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu, adwokata. Zaskarżyła w całości wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie, wydany w dniu 19 lutego 2014 r., w sprawie o sygnaturze akt: I SA/Wa 1868/13.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. naruszenie art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 1 § 2 p.p.s.a. poprzez wadliwe wykonanie swego ustrojowego obowiązku kontroli zaskarżonej decyzji pod względem zgodności z prawem oraz art. 151 p.p.s.a., które polegało na oddaleniu skargi w sytuacji, gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia art. 78 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz art. 87 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;
2. naruszenie art. 145 pkt 1 lit. a p.p.s.a. poprzez zaakceptowanie przez sąd naruszenia przez organ art. 78 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz art. 87 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wskutek przyjęcia, że skarżąca nie nabyła prawa do pomocy pieniężnej z tytułu pełnienia funkcji rodziny zastępczej w okresie objętym skargą, którą od de facto sprawowała od 2006 r., co doprowadziło do oddalenia skargi;
3. naruszenie art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez błędne ustalenie faktu, że skarżąca nie stanowiła rodziny zastępczej na małoletniego F. F., podczas gdy funkcję tę skarżąca pełniła od 2006 r., tj. od dnia faktycznego umieszczenia małoletniego w rodzinie skarżącej.

Na podstawie art. 176 w związku z art. 185 § 1 p.p.s.a. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji co do istoty sprawy.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Przepis art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) stanowi, że Naczelnny Sąd

Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1 - 6 p.p.s.a., należało zatem ograniczyć się do zarzutów skargi kasacyjnej.

Wnosząca kasację zgłosiła trzy zarzuty, określając je jako naruszenia procesowe. W rzeczywistości jednak dwa pierwsze zarzuty, mimo powołania na ich wstępie norm procesowych, stanowią zarzuty materialnoprawne. Trafność podstawy kasacji sformułowanej jako zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. zależy bowiem od zasadności materialnej podstawy kasacji. Konstrukcja tej podstawy proceduralnej jest bowiem taka, że zarzut stanowi aspekt procesowy spornych zagadnień materialnoprawnych. Zarzuty naruszenia art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm. - obecnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) poprzez wadliwe wykonanie obowiązku kontroli oraz art. 151 p.p.s.a. poprzez bezzasadne oddalenie skargi nie mają samodzielnego charakteru. Wnosząca kasację powiązała je z zarzutami naruszenia norm materialnych, a więc także w tym zakresie w istocie nie chodzi o naruszenia procesowe.

Zarzut trzeci niewątpliwie wskazuje na naruszenie przepisu postępowania, tj. art. 133 § 1 p.p.s.a. Przepis ten może stanowić samodzielną podstawę kasacji. W odniesieniu do tego zarzutu trzeba jednak zauważyć, że zmierza on nie tyle do podważenia ustaleń faktycznych, ile do zakwestionowania kwalifikacji prawnej określonego faktu - w tym przypadku charakteru pieczy sprawowanej przez skarżącą nad małoletnim F. F. Sąd prawidłowo ustalił, że skarżąca sprawowała osobistą pieczę nad tym dzieckiem. To zaś, czy powierzenie skarżącej tej pieczy można zakwalifikować jako umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, jest zagadnieniem oceny faktów. Stan faktyczny w zakresie powierzenia pieczy nie był przez organy i Sąd kwestionowany. Natomiast ocena, czy piecza ta była sprawowana w ramach rodziny zastępczej, jest zagadnieniem z dziedziny stosowania prawa. Nie można mylić faktów z ich oceną prawną. Fakty to zdarzenia, sytuacje, zjawiska, zaś ich ocena to proces stosowania prawa, subsumpcja stanu faktycznego (por. Bogusław Gruszczyński (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", LEX 2011, teza 12 do art. 183).

Spór koncentruje się właśnie wokół zagadnienia charakteru wykonywanej przez skarżącą, w okresie od (...) stycznia 2007 r. do (...) czerwca 2011 r., pieczy nad małoletnią. Skoro jest to kwestia zastosowania norm prawa materialnego, przy czym to zastosowanie zawierało w sobie proces wcześniejszej wykładni tych norm, to podstawową kwestią jest ustalenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Jest to tym bardziej istotne, że chodzi o stan faktyczny, który miał miejsce pod rządami ustawy, która w dacie wydania zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji już utraciła moc.

Sąd pierwszej instancji, jakkolwiek w przeważającej mierze dokonał rozważań na tle ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.), to w końcowej części uzasadnienia stwierdził, że roszczenie skarżącej, stosownie do art. 226 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, należy rozważyć na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Po przytoczeniu treści art. 78a ust. 1

ustawy o pomocy społecznej, Sąd skonstatował, że w okresie objętym wnioskiem skarżąca nie była ustanowiona rodziną zastępczą, a więc i na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej za ten okres nie przysługują jej świadczenia pieniężne, które ustawa przewiduje dla rodzin zastępczych.

Stanowisko Sądu pierwszej instancji nie jest prawidłowe. Skoro organy administracyjne przyjęły, jako podstawę prawną, normy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, to obowiązkiem Sądu, wynikającym z jego roli kontrolnej, była ocena, czy ta podstawa prawna została przyjęta w sposób wynikający z art. 226 ust. 5. Tymczasem Sąd nie zajął w tej kwestii jednoznacznego stanowiska. Odczytując zaś dyspozycję art. 226 ust. 5 dokonał błędnej wykładni zawartej w nim normy intertemporalnej. Zgodnie z art. 226 ust. 5, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 15 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 288, poz. 1699), sprawy o m.in. świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby przebywającej w rodzinie zastępczej, 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. Przede wszystkim, przez świadczenia, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy należy rozumieć, świadczenia, które zdaniem osoby domagającej się ich przyznania, przysługują jej za okres sprzed wejścia w życie ustawy. Na etapie wyboru normy międzyczasowej nie można przecież zdecydować o zasadności wniosku. Skarżąca domagała się świadczenia za okres poprzedzający wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Żądanie to mogło zatem podlegać rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych, a więc przepisach art. 78a ustawy o pomocy społecznej. Warunkiem tego rozpatrzenia było jednak złożenie wniosku w tym zakresie przez osobę uprawnioną (tak należy rozumieć osobę, otrzymującą świadczenie). Takiego wniosku skarżąca nie złożyła w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, jak stanowi art. 226 ust. 6. Zauważyć można, że takiego wniosku skarżąca nie złożyła także po upływie tego terminu. W konsekwencji sprawa podlega rozpoznaniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a więc przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 tej ustawy, świadczenia, o których mowa w art. 80 ust. 1, przyznaje się od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu (art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Niewątpliwie, faktyczne umieszczenie oznacza, że orzeczenie sądu jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do przyjęcia, że doszło do umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Chodzi o sytuację, w której dziecko rzeczywiście w rodzinie zastępczej przebywa. Orzeczenie sądu oznacza zaś takie rozstrzygnięcie, które podleganie dziecka pieczy innych osób, niż rodzice dziecka, czyni legalnym. Orzeczenie polega na przyznaniu uprawnienia do zapewnienia dziecku opieki i wychowania dziecka w rodzinie zastępczej (art. 32 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Uprawnienie to może być zawarte w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 109 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788). Realizacja tego uprawnienia jest możliwa, gdy orzeczenie jest



skuteczne i wykonalne. W myśl art. 579 ustawy z dnia 17 listopada 1954 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm. - obecnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.), postanowienia w sprawach o powierzenie wykonywania, ograniczenie, zawieszenie, pozbawienie i przywrócenie władzy rodzicielskiej, ustalenie, ograniczenie albo zakazanie kontaktów z dzieckiem mogą być wydane tylko po przeprowadzeniu rozprawy. Dotyczy to także zmiany rozstrzygnięć w tym przedmiocie, zawartych w wyroku orzekającym rozwód, separację, unieważnienie małżeństwa albo ustalającym pochodzenie dziecka. Postanowienia takie stają się skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się. Nie jest kwestionowane stanowisko, według którego, zarządzenia wydawane na podstawie art. 109 k.r.o. stanowią postanowienia w sprawach ograniczenia władzy rodzicielskiej.

Zarządzenia wydane na podstawie art. 109 k.r.o. nie są jednak jedynymi orzeczeniami, na podstawie których mogło i może dojść do umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Taki charakter mają także zarządzenia tymczasowe wydawane w sprawie o ograniczenie władzy rodzicielskiej poprzez umieszczenie w rodzinie zastępczej. Jeśli toczy się takie postępowanie, to wydanie zarządzenia tymczasowego na podstawie art. 755 § 1 pkt 4 k.p.c., nie dotyczy przecież innego przedmiotu. Sąd orzeka o sposobie roztoczenia pieczy nad małoletnimi dziećmi. Jeśli sąd opiekuńczy powierza tę pieczę osobie wnioskującej o umieszczenie dziecka u niej jako w rodzinie zastępczej, to orzeczenie sądu, na okres postępowania przyznaje wnioskodawcy uprawnienie do działań przysługujących rodzinie zastępczej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 148/14, niepublikowany, treść (w:) CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

O wykonalności różnego rodzaju postanowień o udzieleniu zabezpieczenia decyduje regulacja ogólna dotycząca postanowień wydawanych przez sądy, a w szczególności art. 360-361 k.p.c. oraz art. 740 § 1 k.p.c., który ma zastosowanie wyłącznie do postanowień o zabezpieczeniu podlegających wykonaniu przez organ egzekucyjny (patrz: Dariusz Zawistowski (w:) "Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz", pod red. H. Doleckiego i T. Wiśniewskiego, LEX 2014, art. 739 pkt 1. W myśl art. 360 k.p.c., postanowienia stają się skuteczne w takim zakresie i w taki sposób, jaki wynika z ich treści, z chwilą ogłoszenia, a jeżeli ogłoszenia nie było - z chwilą podpisania sentencji.

Od chwili wykonalności postanowienia tymczasowego o powierzeniu M. F. pieczy nad małoletnim F. F., do czasu upadku zabezpieczenia, trwało więc uprawnienie określone przepisem art. 87 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do umieszczenia małoletniej w rodzinie zastępczej. Od chwili faktycznego objęcia małoletniego F. tą pieczę zaistniały zatem, wskazane w art. 87 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przesłanki przyznania M. F. świadczeń, o których mowa w art. 80 ust. 1 tej ustawy.

Odmierna ocena dokonana przez Sąd pierwszej instancji stanowiła naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 35 ust. 1 i art. 87 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a w konsekwencji odmowę zastosowania wobec skarżącej przepisu art. 87 ust. 1, co najmniej za okres objęty pozostawieniem w obrocie prawnym zarządzenia tymczasowego Sądu Rejonowego (...) z dnia (...) grudnia 2006 r., sygn. akt (...). Już z tego powodu należało uchylić zaskarżony wyrok. Jednocześnie zaistniały

warunki do uchylenia zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

Na zakończenie dodać warto, że w dalszym postępowaniu należy ocenić spełnianie przez skarżącą wymogów z art. 87 ust. 1, także po okresie upadku zabezpieczenia, pamiętając o tym, że dalsza piecza nad małoletnim F. była sprawowana przez M. F. w okresie pozostawania w obrocie prawnym orzeczenia Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) marca 2009 r., sygn. akt (...). Co prawda w wyroku tym ograniczono władzę rodzicielską nad małoletnią Patrycją przez umieszczenie jej w rodzinie zastępczej bez wskazania konkretnej osoby, ale małoletni, co jest bezsporne, cały czas pozostawał pod pieczą M. F. Z akt nie wynika zaś, aby wówczas kwestionowano, że określona w wyroku rozwodowym piecza zastępcza ma być sprawowana przez M. F. Przy wykładni orzeczenia wyroku rozwodowego nie można abstrahować od tego, że małoletni od kilku lat przebywał pod pieczą zastępczą M. F. na podstawie orzeczenia sądu, a wyrok utrzymywał stan w którym dziecko miało pod pieczą zastępczą pozostawać w dalszym ciągu (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1430/04). Niezależnie od tego, zwrócić trzeba uwagę na to, że postanowienie Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) czerwca 2010 r., sygn. akt (...) zostało wydane w postępowaniu odwoławczym, na skutek apelacji M. F. od postanowienia Sądu Rejonowego (...) z dnia (...) listopada 2006 r., sygn. akt (...), z tym, że polegało ono na umorzeniu postępowania odwoławczego ((a nie postępowania w sprawie o ograniczenie władzy rodzicielskiej, jak wskazał Sąd pierwszej instancji i organy administracyjne). Dla oceny treści orzeczenia wyroku rozwodowego w zakresie władzy rodzicielskiej nie bez znaczenia jest zaś fakt, że postanowienie z dnia (...) czerwca 2010 r. zostało wydane na podstawie art. 445<sup>1</sup> § 2 k.p.c., a więc z uwagi na tożsamość obu postępowań w tym samym okresie, w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej i powierzenia pieczy nad małoletnimi dziećmi.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.