

**II SA/Lu 747/12, Umorzenie wobec dłużnika alimentacyjnego jego należności z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

LEX nr 1241057

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

**z dnia 8 listopada 2012 r.**

**II SA/Lu 747/12**

**Umorzenie wobec dłużnika alimentacyjnego jego należności z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.**

**TEZA aktualna**

**Wykładnia językowa przepisu art. 30 ust. 1 u.p.o.u.a. prowadzi do wniosku, że zastosowanie ulgi przewidzianej w tym przepisie oraz jej wysokość uzależnione jest przede wszystkim od stopnia skuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego, zmierzającego do odzyskania należności z tytułu alimentów. Całkowita bezskuteczność egzekucji uniemożliwia organom zastosowanie tego przepisu, niezależnie od ich woli oraz innych osobistych uwarunkowań osoby.**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska.

Sędziowie: WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca), SO del. Iwona Tchórzewska.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r. sprawy ze skargi R. N. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego oddala skargę

**Uzasadnienie faktyczne**

Wójt Gminy J. decyzją z dnia (...) marca 2012 r., po rozpatrzeniu wniosku R. N. odmówił umorzenia należności z tytułu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń na osobę uprawnioną S. N.

W uzasadnieniu tej decyzji organ wskazał, że R. N. od trzech miesięcy jest osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku. W 2005 r. przeszedł zabieg usunięcia ropnia brzuszego, a obecnie choruje na padaczkę alkoholową i niewydolność wątroby. Mieszka razem z ojcem i utrzymuje się z jego wynagrodzenia za pracę oraz uprawy gospodarstwa rolnego o pow. 3,21 ha przeliczeniowych, którego jest współwłaścicielem. Przywołane okoliczności zdaniem organu nie stanowią jednak wystarczającego powodu do umorzenia ww. należności.

Przesłanki umorzenia takich należności zawiera art. 30 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jednakże wnioskodawca ich

nie spełnia. Fakt pozostawania bez pracy i spowodowana nadużywaniem alkoholu padaczka połączona z uszkodzeniem wątroby nie stanowią bowiem takiej przesłanki. Również fakt, że egzekucja należnych świadczeń jest całkowicie bezskuteczna uniemożliwia umorzenie należności na podstawie art. 30 ust. 1 przywołanej ustawy.

Od decyzji tej R. N. wniósł odwołanie, zarzucając organowi wadliwe ustalenie stanu faktycznego oraz rozszerzenie postępowania o ustalenie przesłanek z art. 30 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, o co nie wnioskował. Ponadto dodał, że posiada małe możliwości finansowe, a ta sytuacja ma niewielką szansę na poprawę, co jego zdaniem uzasadnia umorzenie wypłaconych świadczeń alimentacyjnych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia (...) maja 2012 r. (zaskarżoną w niniejszej sprawie) utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu organ odwoławczy podniósł, iż rozstrzygnięcie oparte o treść art. 30 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wydawane jest w ramach uznania administracyjnego, a decyzja tego typu może być uchylona jedynie w sytuacji naruszenia przepisów proceduralnych, w tym nie przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia sytuacji strony. Takie postępowanie zostało zaś przeprowadzone. Na podstawie wywiadu środowiskowego, dowodów z dokumentów, wyjaśnień strony organ zasadnie uznał, że nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające umorzenie kwoty należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Nie można bowiem uznać, że dłużnik alimentacyjny pozostaje w takiej sytuacji, iż nie może podjąć żadnej pracy. Pomimo schorzeń jest osobą samodzielną i nie wymaga opieki osób trzecich. Ponadto organ dodał, że zbadanie przesłanek umorzenia zawartych w art. 30 ust. 1 ustawy nie stanowi wadliwości decyzji, bowiem możliwość umorzenia należności w oparciu o ten przepis nie wymaga wniosku strony, odmiennie niż ma to miejsce w sytuacji zastosowania art. 30 ust. 2 ustawy.

W skardze na powyższą decyzję do sądu administracyjnego R. N. ponownie podniósł, że wydana decyzja jest dla niego krzywdząca. Jego możliwości finansowe są bowiem niewielkie, szansa na ich poprawę jest znikoma. Na lokalnym rynku pracy panuje bowiem bezrobocie, na co skarżący nie ma wpływu. Trudną sytuację potęguje kryzys gospodarczy, który dotyka dużą część Europy. Podniósł, że dług jaki posiada z tytułu niepłacenia alimentów jest dla niego "długiem wirtualnym" ponieważ nigdy nie będzie go w stanie uregulować. Z każdym dniem dług ten wzrasta ponieważ naliczane są odsetki. Na zakończenie dodał, że wychodzi już z choroby alkoholowej i umorzenia zaległości w całości lub w części pozwoliłoby mu rozpocząć "nowe życie", a w tym powinno go wesprzeć państwo, zgodnie z art. 7 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie podtrzymując swoją wcześniejszą argumentację.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy podnieść, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli

ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że Sąd ocenia zaskarżoną decyzję z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego w dacie wydania tego aktu, nie rozstrzygając przy tym pod kątem słuszności, czy też celowości i nie kierując się zasadami współżycia społecznego. Sąd nie jest zatem władny oceniać takich okoliczności jak pokrzywdzenie strony decyzją lub czy decyzja wiąże się z negatywnymi skutkami dla strony.

Rozpatrując sprawę według powyżej wskazanych kryteriów Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zarówno zaskarżona decyzja, jak i decyzja ją poprzedzająca nie naruszają prawa w sposób umożliwiający ich uchylenie.

Przystępując zaś do kontroli zaskarżonej decyzji wskazać należy, że warunki oraz zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych podlegają regulacji zawartej w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie "ustawą".

Odnosząc się zaś do mających w sprawie zastosowanie przepisów tej ustawy podnieść należy, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami.

Wynikający z tego przepisu obowiązek dłużnika alimentacyjnego zwrotu należności nie jest jednak bezwzględny. W określonych sytuacjach i przy spełnieniu ustawowych przesłanek obowiązek ten może bowiem być ograniczony bądź całkowicie zniesiony.

Mianowicie, w myśl art. 30 ust. 1 ustawy organ właściwy dłużnika może umorzyć należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy, w łącznej wysokości:

- 1) 30%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 3 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów;
- 2) 50%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów;
- 3) 100%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 7 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów.

Zgodnie natomiast z ust. 2 tego przepisu organ właściwy wierzyciela może na wniosek dłużnika alimentacyjnego umorzyć jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną. Umorzenie należności następuje w drodze decyzji administracyjnej (ust. 3).

Wykładnia językowa przytoczonych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że zastosowanie ulgi przewidzianej w art. 30 ust. 1 oraz jej wysokość uzależnione jest przede wszystkim od stopnia skuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego, zmierzającego do odzyskania należności z tytułu alimentów. Tym samym całkowita bezskuteczność egzekucji uniemożliwia organom zastosowanie tego przepisu, niezależnie od ich woli oraz innych osobistych uwarunkowań strony. W niniejszej sprawie bezspornym

natomiast jest, że skarżący nie dokonuje żadnych wpłat w postępowaniu egzekucyjnym na poczet roszczeń alimentacyjnych, co kategorycznie wyłącza możliwość zastosowania tego przepisu.

Jednakże pomimo nieskuteczności działań egzekucyjnych, dłużnik alimentacyjny nie jest pozbawiony możliwości skorzystania z ulgi w postaci umorzenia całości lub części należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Przepis art. 30 ust. 2 ustawy wskazuje bowiem na możliwość umorzenia tychże należności, jeżeli za uwzględnieniem wniosku przemawia sytuacja dochodowa i rodzinna dłużnika. Na istnienie takich przesłanek powoływał się właśnie skarżący.

Zważyć jednak należy, że z brzmienia przywołanego unormowania jednoznacznie wynika, iż organ "może" umorzyć należności z tytułu wypłaconych świadczeń. To zaś bezspornie oznacza uznaniowy charakter decyzji, a wybór sposobu załatwienia wniosku strony o umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego zależy wyłącznie od woli organu właściwego wierzyciela nawet wtedy, gdy w sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające jego uwzględnienie, z tym jednak zastrzeżeniem, iż nie może to oznaczać dowolności podjętego rozstrzygnięcia. Wydanie decyzji musi bowiem zostać poprzedzone wyjaśnieniem okoliczności sprawy w zakresie sytuacji dochodowej i rodzinnej wnioskodawcy, do czego w sposób wyraźny obliguje organ administracji cytowany wyżej art. 30 ust. 2 ustawy.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, iż sądowa kontrola uznania administracyjnego jest ograniczona wyłącznie do oceny tego, czy w sprawie zachodzą warunki materialnoprawne, uzasadniające skorzystanie przez organ administracji z przysługujących mu uprawnień oraz, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej. Zdaniem Sądu materiał dowodowy znajdujący się w aktach sprawy nie daje podstaw do stwierdzenia, iż wskazanym wyżej powinnościom w toku postępowania administracyjnego uchybiono. W ocenie Sądu wnioski skarżącego zostały rozpatrzone przy uwzględnieniu jego sytuacji dochodowej i rodzinnej, a wyciągniętych na tej podstawie wniosków nie można uznać za dowolne. Organ administracji poczynił zatem ustalenia w oparciu o całokształt materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku wydania decyzji o przekonującej treści (art. 11 k.p.a.).

Przed wszystkim słusznie organy uznały, że instytucja umorzenia przedmiotowych należności jest wyjątkowa, co oznacza, że w sytuacji osoby występującej o podjęcie takiej decyzji muszą wystąpić szczególne okoliczności. Obowiązek alimentacyjny zgodnie z art. 128 i 133 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w przypadku rodziców w stosunku do ich dzieci ma bowiem charakter obligatoryjny. System zabezpieczenia społecznego nie ma zaś na celu zwolnienia w całości rodzica z ponoszenia kosztów utrzymania dzieci. Pogląd ten pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule Konstytucji RP), stosownie do której Państwo ma wspierać, a nie zastępować w alimentacji osoby do tego zobowiązane (por. rozważania w pkt 4.2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Nie jest zatem uzasadnionym, aby pochoinnie

przerzucać obowiązek alimentacyjny na ogół podatników, tym bardziej, że celem zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie bytu dzieciom rodziców, którzy nie są w stanie samodzielnie regulować należności na ich rzecz. Nie jest to pomoc bezzwrotna, a ustanowiona w interesie uprawnionych do pobierania świadczeń alimentacyjnych, dlatego uzasadnionym jest, że organ będzie oczekiwał uregulowania wypłaconych uprawnionym świadczeń alimentacyjnych od zobowiązanego z tytułu alimentów.

Wyjątkowość instytucji zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego oznacza również konieczność interpretowania przepisów ją regulujących w sposób ścisły, a nie rozszerzający. Jak zatem wskazano umorzenie powinno mieć miejsce tylko wówczas, gdy sytuacja dochodowa zobowiązanego lub jego rodziny nie pozwala mu na wywiązanie się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego. Stan taki powinien być jednak efektem czynników obiektywnych, na które zobowiązany nie ma wpływu, gdyż tylko takie przesłanki mogą uzasadniać umorzenie jakichkolwiek należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Z akt sprawy nie wynika natomiast, aby takie szczególne okoliczności miały miejsce.

Okolicznością taką nie jest z pewnością status bezrobotnego oraz problemy zdrowotne (padaczka oraz uszkodzenie wątroby). Sądy administracyjne niejednokrotnie wskazywały, na tle konkretnych przypadków, że zarówno powody zdrowotne, jak i bezrobocie nie mogą być uznane za wystarczające do umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (por. wyrok WSA w Białymstoku z 31 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 728/10, wyrok WSA w Lublinie z 25 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 559/10).

Jak wynika z akt sprawy, skarżący ma 35 lat, wyuczony zawód, jest w pełni zdolny do pracy i brak jest podstaw do uznania, że obecna sytuacja skarżącego będzie mieć charakter stały i w przyszłości nie ulegnie ona zmianie. Nawet gdyby przyjąć, że skarżący nie może wykonywać każdego rodzaju pracy, nie jest to okolicznością uzasadniającą uwzględnienie jego wniosku. Również to, że skarżący leczy się z powodu dolegliwości zdrowotnych (padaczka alkoholowa), nie można uznać, że ich charakter i rozmiar całkowicie wykluczają skarżącego z możliwości podjęcia pracy odpowiadającej jego możliwościom fizycznym i psychicznym. Przy tym jak wynika z akt sprawy skarżący jest osobą samodzielną, zaradną i nie wymagającą pomocy osób trzecich. Nie legitymuje się żadnym orzeczeniem o niepełnosprawności.

W tych okolicznościach zasadnie organy uznały, iż sytuacja dochodowa skarżącego, jakkolwiek jest trudna, to nie uzasadnia umorzenia ciążących na nim należności z tytułu wypłaconych na rzecz dziecka świadczeń alimentacyjnych. Obowiązkiem skarżącego jest stale podejmowanie działań zmierzających do poprawy tej sytuacji, a tym samym pozwalających na wywiązanie się z ciążącego na nim obowiązku zwrotu należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

Dodatkowo należy wskazać, że w świetle dyspozycji art. 30 ust. 2 ustawy, ewentualne zastosowanie jednej z wymienionych w tym przepisie form złagodzenia (bądź zniesienia) należności obciążających dłużnika alimentacyjnego uzależnione jest od jego wniosku.

Wniosek skarżącego dotyczył umorzenia należności z tytułu wypłaconych na rzecz jego dziecka świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Organ będąc związany tym wnioskiem nie mógł zatem rozważać zastosowania innych możliwości przewidzianych w art. 30 ust. 2

ustawy, tj. odroczenia terminu płatności bądź rozłożenia należności na raty. Strona, jeśli uzna to za właściwe uprawniona jest zatem do złożenia kolejnych wniosków o zastosowanie tego typu ulg.

Uwzględniając powyższe w ocenie Sądu organy należycie zbadały i oceniły sytuację materialną i rodzinną skarżącego, a wyprowadzone przez nie wnioski nie przekroczyły granic uznania administracyjnego i uzasadniały odmowę umorzenia przedmiotowych należności.

Mając to na uwadze, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), skargę jako bezzasadną oddalił.