

II SA/Rz 1090/17, Zakres umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

LEX nr 2426321

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

z dnia 21 listopada 2017 r.

II SA/Rz 1090/17

Zakres umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego.

TEZA aktualna

1. Umorzenie należności "z funduszu alimentacyjnego" w oparciu o art. 30 ust. 2 ustawy z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, obejmuje również należności powstałe pod rządami ustawy z 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, czyli z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.
2. Decyzja w przedmiocie umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego oparta jest o uznanie administracyjne, co przekłada się na metodologiczną formułę, że po ustaleniu wszystkich okoliczności istotnych w sprawie organ, przy uwzględnieniu słusznego interesu strony i interesu społecznego (publicznego) może wydać jedno, z co najmniej dwóch prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć; mając na uwadze treść art. 30 ust. 2 ustawy z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, będzie to rozstrzygnięcie o umorzeniu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, albo rozstrzygnięcie o odnowie umorzenia.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: SNSA Małgorzata Wolska.

Sędziowie WSA: Marcin Kamiński Maciej Kobak (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 listopada 2017 r. sprawy ze skargi B. J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) sierpnia 2017 r.nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia zadłużenia z tytułu zaliczki alimentacyjnej

I. uchyla zaskarżoną decyzję i decyzję Burmistrza z dnia (...) czerwca 2017 r. nr (...);

II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącej B. J. kwotę 124 zł (słownie: sto dwadzieścia cztery złote) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi B. J. (dalej w skrócie: "skarżąca") jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) (dalej w skrócie: "SKO") z dnia (...) sierpnia 2017 r. nr (...) o utrzymaniu w mocy decyzji Burmistrza (...) z dnia (...) czerwca 2017 r. nr (...) o odmowie umorzenia zadłużenia z tytułu zaliczki alimentacyjnej w kwocie 3.081,10 zł.

Kwestionowana decyzja zapadła w następującym stanie faktycznym.

Po rozpoznaniu wniosku skarżącej organ I instancji decyzją z dnia (...) czerwca 2017 r. nr (...) odmówił jej umorzenia zadłużenia z tytułu zaliczki alimentacyjnej w kwocie 3.081,10 zł.

Jako podstawę prawną decyzji podał art. 1, art. 1a, art. 2 pkt 2, 4, 5, 8, 10, 11, 12, art. 9 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1 i 2, art. 18, art. 20 ust. 1 i 2, art. 21, art. 25, art. 27 ust. 8, art. 30, art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 489 z późn. zm.; dalej w skrócie: "Upua"), rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2229), art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 - dalej w skrócie: "k.p.a.").

W uzasadnieniu organ I instancji opisał sytuację majątkową i zdrowotną skarżącej oraz podał, że jej zadłużenie z tytułu wypłaconych przez organ świadczeń z tytułu zaliczki alimentacyjnej wynosi 3.081,10 zł.

Dalej wskazał, że rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia zobowiązań dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń ma charakter uznaniowy. Przytoczył również treść art. 30 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w którym określono przesłanki do umorzenia zaległości wobec funduszu alimentacyjnego, a także art. 28 ust. 1 ww. ustawy określającego kolejność zaspokajania należności z kwoty uzyskanej z egzekucji od dłużnika alimentacyjnego.

W ocenie organu I instancji w sprawie brak było podstaw do umorzenia należności z tytułu otrzymanych przez osoby uprawnione świadczeń z zaliczki alimentacyjnej w łącznej kwocie 3.081,10 zł. Skarżąca nie posiada bowiem orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, jest osobą stosunkową młodą i całkowicie zdolną do pracy. Ponadto obecna sytuacja życiowa skarżącej nie jest na tyle ciężka by nie było możliwe jej przewyciężenie przy dołożeniu najwyższej staranności i wysiłku. Nie ponosi żadnych udowodnionych kosztów leczenia, nie jest też zobowiązana do alimentacji wobec innych osób. Zdaniem organu I instancji należy przypuszczać, iż po odbytych leczeniu podejmie ona pracę, co pozwoli na spłatę powstałego zadłużenia. Podkreślił też, że przesłanki do zastosowania ulgi w postaci umorzenia powstałego zadłużenia powinny być na tyle istotne, aby w sposób znaczący odróżniały osobę zobowiązaną od innych osób, na których ciążyą podobne obowiązki. Wskazał też, że z pisma Komornika Sądowego wynikało, iż w okresie od 11 października 2004 r. do 20 czerwca 2017 r. wyegzekwowano od skarżącej następujące kwoty tytułem alimentów: w dniu 9 stycznia 2008 r. kwotę 728,00 zł, w dniu 7 czerwca 2017 r. kwotę 6,00 zł, oraz w dniu 9 czerwca 2017 r. kwotę 400,00 zł. Oznacza to, że egzekucja nie była skuteczna.

Powyższe okoliczności w ocenie organu I instancji nie pozwalały na wyjątkowe

potraktowanie skarżącej i uwzględnienie żądania.

Po rozpoznaniu odwołania skarżącej od powyższej decyzji, SKO decyzją z dnia (...) sierpnia 2017 r. nr (...) utrzymało ją w mocy.

W uzasadnieniu decyzji SKO streściło dotychczasowy przebieg postępowania, oraz przytoczyło treść przepisów mających zastosowanie w sprawie. Podkreśliło, że decyzja w przedmiocie umorzenia lub rozłożenia na raty należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami jest decyzją uznaniową.

Dalej podało, iż organ I instancji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego uznał, iż sytuacja rodzinna i materialna skarżącej nie daje podstaw do zastosowania instytucji umorzenia należności alimentacyjnych. Umorzenie możliwe jest w przypadku gdy sytuacja dochodowa zobowiązanego i jego rodziny nie pozwala na wywiązywanie się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego. Stan taki powinien być efektem czynników obiektywnych, na które zobowiązany nie ma wpływu. Tymczasem analiza akt sprawy nie wykazała żadnych niezawinionych przez skarżącą okoliczności, które uzasadniałyby wieloletnie zaległości w niewywiązywaniu się z obowiązku alimentacyjnego wobec dziecka.

W ustawowym terminie skarżąca wniosła skargę na powyższą decyzję SKO.

W uzasadnieniu podniosła, że nie posiada środków aby spłacić zadłużenie. Samodzielnie wychowuje 12 - letnią córkę, jej miesięczne dochody wynoszą 1.224 zł. Koszty utrzymania wynajmowanego mieszkania wynoszą 900 zł miesięcznie, odsetki naliczone od zadłużenia alimentacyjnego wynoszą 2.416,24 zł, spłaca je w miesięcznych ratach po 200 zł.

W odpowiedzi na skargę podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko SKO wniosło o oddalenie skargi.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wojewódzki Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm., dalej w skrócie: "p.p.s.a."), sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej i stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jednocześnie w oparciu o art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną. W ramach tej kognicji Sąd bada, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu administracyjnego nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem organy nie wyjaśniły i nie ustaliły w sposób prawidłowy, adekwatnie do rygorów zadekretowanych w przepisach k.p.a. - art. 7, art. 77 § 1, art. 80 - wszystkich okoliczności istotnych w sprawie.

Dla metodologicznej jasności dalszych wywodów, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w myśl art. 30 Upua są dwie podstawy do wydania decyzji w przedmiocie umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego. Pierwsza, określona w art. 30 ust. 1 Upua, oparta jest na zasadzie gratyfikacji za dotychczasowe wywiązywanie się z obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu; organ właściwy dłużnika może umorzyć należności

jedynie w razie skuteczności egzekucji, a zakres umorzenia uzależniony jest od tego, jak długo dłużnik prawidłowo regulował swoje należności (w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów). W oparciu o art. 30 ust. 2 Upua 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 uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną.

Z akt sprawy wynika, że organy obu instancji wydając swoje decyzje analizowały obie wyżej wymienione podstawy merytorycznego załatwienia wniosku skarżącej. Sąd podziela wniosek organów, że wobec bezskuteczności egzekucji pozytywne rozstrzygnięcie nie mogło zapaść na podstawie art. 30 ust. 1 Upua. Za nieprzekonujące, a przede wszystkim przedwczesne, Sąd uznaje natomiast ustalenia i oceny prawne w odniesieniu do rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 30 ust. 2 Upua. Jak wynika z ustaleń poczynionych przez organy, źródłem uprawnienia do otrzymania świadczeń przez dzieci skarżącej były decyzje z (...) października 2005 r. i (...) listopada 2006 r.; decyzje te nie znajdują się w aktach administracyjnych. Obie decyzje zostały zatem wydane w okresie obowiązywania ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.) obowiązującej do dnia 30 września 2008 r. Sąd podziela pogląd, że umorzenie należności "z funduszu alimentacyjnego" w oparciu o art. 30 ust. 2 Upua, obejmuje również należności powstałe pod rządami ustawy z 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, czyli z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych - zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2011 r. I OSK 1095/11, publ. LEX nr 1131469.

Sąd podziela ogólny wniosek organów, że decyzja w przedmiocie umorzenia należności z funduszu alimentacyjnego oparta jest o uznanie administracyjne, co przekłada się na metodologiczną formułę, że po ustaleniu wszystkich okoliczności istotnych w sprawie organ, przy uwzględnieniu słusznego interesu strony i interesu społecznego (publicznego) może wydać jedno, z co najmniej dwóch prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć; mając na uwadze treść art. 30 ust. 2 Upua, będzie to rozstrzygnięcie o umorzeniu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, albo rozstrzygnięcie o odnowie umorzenia. Jak wynika z treści art. 30 ust. 2 Upua wydanie decyzji na tej podstawie musi być poprzedzone wyjaśnieniem rzeczywistej sytuacji strony w aspekcie sytuacji dochodowej i rodzinnej, a uzasadnienie decyzji zawierać ocenę tej sytuacji. Decyzje wydane w tym trybie nie mogą być dowolne. Wymagają uzasadnienia odpowiadającego dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a. - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 193/16, publ. LEX nr 2162496, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 października 2016 r., sygn. II SA/Łd 410/16, publ. LEX nr 2154518. Argumentacja prezentowana przez organy w wydanych przez nie decyzjach wymogów tych nie spełnia. Organy stwierdziły, że dłużnik alimentacyjny powinien mieć świadomość obowiązku zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu, jak również tego, iż należność z tego tytułu będzie systematycznie wzrastać. Wiedza ta powinna aktywizować dłużnika do podjęcia wszelkich możliwych starań, by należność tę spłacić. Analizując sytuację dochodową i rodzinną skarżącej organy przyjęły, iż jest osobą stosunkowo młodą i zdolną do pracy, a jej sytuacja nie jest na tyle ciężka, by nie dało się jej

przezwyciężyć przy dołożeniu najwyższej staranności i wysiłku.

W ocenie Sądu stawiane przez organy tezy, w kontekście sytuacji dochodowej i rodzinnej skarżącej są spłycone i nie poprzedzone refleksją prawną o należyтым stopniu wnikliwości. Organy nie zauważają, że skarżąca podjęła starania o poprawę swojej sytuacji bytowo-dochodowej - prowadziła działalność gospodarczą przez dwa lata. Ostatecznie okazało się to wprawdzie niedochodowe, niemniej jednak nie można przyjąć, że skarżąca nie czyniła nic, by sytuację swoją polepszyć. Truizmem jest stwierdzenie, że prowadzenie działalności gospodarczej nie jest równoznaczne z sukcesem finansowym. Skarżąca pracowała również na umowę cywilnoprawną, tyle że osiągnane przez nią dochody były niewielkie. Przedmiotowe okoliczności powinny zostać poddane ocenie w kontekście powoływanej przez organy staranności o gromadzenie środków na spłatę należności wypłaconych z funduszu.

W przestrzeni rozważań dotyczących sytuacji bytowo-dochodowo skarżącej powinna znaleźć się również szczegółowa analiza dochodów i obciążeń finansowych skarżącej. Organy powinny dokładnie ustalić, jakie są miesięczne dochody skarżącej, w jakiej wysokości ponosi wydatki, oraz czy i ewentualnie w jakiej wysokości środki pieniężne jej zostają. Jeżeli organ stawia tezę, że sytuacja bytowo-dochodowa skarżącej nie jest na tyle zła, że nie da się je przezwyciężyć, to powinien ją szczegółowo uzasadnić. W uzasadnieniu decyzji organu I instancji wskazano wprawdzie, jakie dochody osiąga skarżąca, jednakże nie skonfrontowano ich z wydatkami. Organy nie odniosły się również do faktu, że skarżąca samodzielnie wychowuje dwunastoletnią córkę, co niewątpliwie również wiąże się z koniecznością ponoszenia określonych wydatków.

W ocenie Sądu nie jest również jasna kwestia osób, wobec których skarżąca zobowiązana jest/była do alimentacji. Organ I instancji wspomina, że skarżąca na mocy wyroku sądu cywilnego została zobowiązana do alimentacji "wobec dzieci", czego pokłosiem były decyzje administracyjne w przedmiocie zaliczek alimentacyjnych. Jednocześnie organ wskazuje wyłącznie na K. J., jako uprawnionego do tych świadczeń. Z akt administracyjnych wynika z kolei, że skarżąca mieszka z małoletnią córką K. B. Wobec tak zgromadzonych informacji organy powinny w sposób jednoznaczny ustalić, wobec kogo skarżąca była zobowiązana do alimentacji, wobec kogo zostały wydane decyzje w przedmiocie zaliczek alimentacyjnych (kto był do nich uprawniony), wobec kogo skarżąca jest aktualnie zobowiązana do alimentacji; czy i jakie małoletnie dzieci skarżącej pozostają na jej utrzymaniu.

Rozważenie wszystkich powołanych okoliczności pozwoli organom ostatecznie wyjaśnić, czy skarżąca posiada obiektywne możliwości tak aktualnie, jak i w przyszłości, na spłatę zobowiązań powstałych w następstwie wypłaty świadczeń z tytułu zaliczek alimentacyjnych. Końcowo Sąd zauważa również, że uzasadnienie decyzji organu II instancji narusza art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 15 k.p.a. Obowiązkiem organu II instancji jest powtórnie i całościowo rozpatrzyć i rozstrzygnąć sprawę, co powinno znaleźć stosowne odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej przez niego decyzji.

W analizowanej sprawie organ II instancji ograniczył się wyłącznie do zreferowania ustaleń, ocen i podstawy prawnej przywołanych przez organ I instancji.

W przedostatnim zdaniu uzasadnienia organ stwierdził jedynie, że "analiza akt sprawy nie wykazała żadnych niezawinionych przez stronę okoliczności, które uzasadniałyby wieloletnie zaległości w niewywiązywaniu się z obowiązku alimentacyjnego wobec dziecka". Organ nie

wyjaśnia na jakich ustaleniach oparł tak kategoryczną ocenę i dlaczego - a contrario - przyjął, że zadłużenie skarżącej wynikało z przyczyn przez nią zawinionych. Zwraca uwagę również fakt, że organ II instancji poczynił odmienne od organu I instancji ustalenia, odnośnie do tego, wobec kogo skarżąca obciążana była obowiązkiem alimentacyjnym; SKO stwierdza, iż było to "dziecko". Nie podano, o które dziecko konkretnie chodzi - czy o K. J., czy o K. B. - i nie ujawniono dlaczego przyjęto, iż chodzi wyłącznie o jedno dziecko, podczas gdy z uzasadnienia decyzji organu I instancji wynika, że chodzi o "dzieci".

Z wyżej powołanych powodów Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 134 i 135 p.p.s.a.

Rozpoznając ponownie sprawę organy poczynią ustalenia zgodnie ze wskazaniem podanym w niniejszym uzasadnieniu i oceniają je przez pryzmat treści art. 30 ust. 2 Upua.