

I OSK 1045/12, Umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 1291308

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 29 listopada 2012 r.

I OSK 1045/12

Umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

TEZA aktualna

Ustalenie, czy w sprawie wystąpiły okoliczności, o których mowa w przepisie art. 23 ust. 8 u.p.o.u.a., leży w gestii właściwego organu administracji publicznej. Rozpoznając wnioski o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń organ administracji publicznej zobligowany jest zbadać sytuację życiową wnioskodawcy oraz rodziny, którą tworzy. Na sytuację życiową składają się wysokość osiąganych dochodów oraz stan rodzinny. Organ administracji rozpoznając wniosek o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń zobligowany jest ocenić, czy w którejś z powyższych sfer wystąpiły zdarzenia, którym można by przypisać cechy "szczególnie uzasadnionych okoliczności". Występowanie samej tylko trudnej sytuacji majątkowej nie stanowi wystarczającej przesłanki umorzenia nienależnie pobranych świadczeń.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon.

Sędziowie NSA: Marek Stojanowski (spr.), del. Leszek Kiermaszek.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 29 listopada 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2011 r. sygn. akt I SA/Wa 1320/11 w sprawie ze skargi K. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia (...) marca 2011 r. nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia świadczeń z funduszu alimentacyjnego oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1320/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę K. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia (...) marca 2011 r. w przedmiocie odmowy umorzenia świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd podał, że zaskarżoną decyzją z dnia (...) marca 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Ł. z dnia (...) sierpnia 2010 r. o odmowie umorzenia

uznanych za nienależne świadczeń z funduszu alimentacyjnego, ustalonych decyzją z dnia (...) sierpnia 2009 r.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż w dniu (...) lipca 2010 r. K. K. złożyła wniosek o umorzenie należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia z funduszu alimentacyjnego na rzecz córki L. W. Organ administracji stwierdził brak podstaw do uwzględnienia wniosku. Organ ustalił, że średni dochód miesięczny rodziny K. K. wynosi 1.982 zł, na który składają się alimenty od Z. W. w wysokości 1.300 zł miesięcznie, alimenty z funduszu w wysokości 500 zł i świadczenia ze świadczeń rodzinnych w wysokości 182 zł Z dokumentów wynika również, że w marcu 2010 r. K. K. otrzymała 15.000 zł tytułem zaległych alimentów.

Odwołanie od decyzji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Ł. nr z dnia (...) sierpnia 2010 r. odmawiającej umorzenia uznanych za nienależne świadczeń z funduszu alimentacyjnego złożyła K. K.

Rozpoznając złożone odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wskazało, że ewentualna decyzja o umorzeniu należności ma charakter uznaniowy. W sprawie ustalono, że dochód na osobę w rodzinie wynosi 660,67 zł, w rodzinie nie występują też żadne dysfunkcje. W ocenie Kolegium brak jest szczególnych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny (dochodowej i rodzinnej), które przemawiałyby za umorzeniem pozostałej do spłacenia kwoty.

Skargę na powyższą decyzję wniosła K. K.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż skarga jest niezasadna.

Sąd wskazał, że na mocy art. 23 ust. 8 ustawy 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. - dalej ustawa), organ właściwy wierzyciela oraz marszałek województwa mogą umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.

Decyzja w zakresie umorzenia nienależnie pobranego świadczenia z funduszu alimentacyjnego zapada w ramach tzw. uznania administracyjnego. Kontrola decyzji uznaniowej dokonywana przez sąd administracyjny polega na zbadaniu jej zgodności z prawem, bez wnikania w celowość rozstrzygnięcia w niej zawartego. Kontrola ta ma ustalić, czy dopuszczalne było wydanie decyzji zawierającej określone w niej rozstrzygnięcie, czy organ przy wydaniu decyzji nie przekroczył granic uznania dozwolonego prawem oraz czy właściwie ocenił stan faktyczny sprawy i czy należycie uzasadnił rozstrzygnięcie z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.

Sąd podkreślił, że umorzenie kwoty nienależnie pobranego świadczenia, jako wyjątek od zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Ustawa nie precyzuje kryteriów umorzenia nienależnie pobranych świadczeń odnosząc się jedynie do nieostrego kryterium "szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny". Ustalenie, czy w sprawie wystąpiły okoliczności, o których mowa w przepisie leży w gestii właściwego organu administracji publicznej.

Sąd uznał, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż organy administracji przeprowadziły wyczerpującą ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i dokonały wnikliwej analizy sytuacji majątkowej oraz rodzinnej skarżącej w kontekście przesłanek zawartych w art. 23 ust. 8 ustawy.

Sąd podzielił stanowisko organów, że skarżąca nie powołała się w toku postępowania na żadne okoliczności o charakterze nadzwyczajnym, które dały podstawy do uznania, że zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 23 ust. 8 ustawy, co uprawniało organ do odmowy umorzenia kwot nienależnie pobranych świadczeń. W ocenie Sądu kwota 660,67 zł na osobę w rodzinie przy rozsądnym gospodarowaniu pozwoli zaspokoić niezbędne potrzeby bytowe rodziny.

Sąd zważył, że postępowanie dotyczące obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz postępowanie dotyczące umorzenia nienależnie pobranych świadczeń cechuje odrębność. Oznacza to, że kontrola sądu w niniejszej sprawie ograniczona jest do badania przesłanek dotyczących umorzenia nienależnie pobranych świadczeń. W ramach tego postępowania nie może natomiast oceniać prawidłowości decyzji Burmistrza Ł. z dnia (...) sierpnia 2009 r. nr (...), uznającej za nienależne świadczenie pobrane na osobę uprawnioną L. W. z funduszu alimentacyjnego za okres 1 kwietnia 2009 r. do 31 maja 2009 r. Z tego względu kwestie, które podnosiła skarżąca, dotyczące wyegzekwowania przez komornika sądowego alimentów za kwiecień 2009 r. bądź nie, nie mogły być przedmiotem oceny sądu w ramach niniejszego postępowania. Również w ramach tego postępowania sąd nie mógł zająć się oceną działania Ośrodka Pomocy Społecznej w Ł.

Reasumując, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż w toku postępowania nie doszło do naruszenia prawa materialnego ani przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła K. K., reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu.

Wyrok zaskarżono w całości, zarzucając naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

1) art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 8, 77 § 1, 80 k.p.a., polegające na oddaleniu zamiast uwzględnienia skargi, a w konsekwencji nieuchyleniu decyzji organu II instancji pomimo, iż organ ten nie zebrał w sposób wyczerpujący i nie rozważył należycie całego materiału dowodowego w niniejszej sprawie, co doprowadziło do poczynienia przez ten organ błędnych ustaleń faktycznych w postaci uznania, iż miesięczne dochody skarżącej pozwalają na spłatę zobowiązań i nie stanowią podstawy do umorzenia należności, pomimo podnoszonego przez skarżącą faktu istnienia zaległości finansowych w regulowaniu opłat eksploatacyjnych, faktu wypowiedzenia jej umowy kredytowej, kosztów prowadzenia działalności gospodarczej;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., przez niezasadne oddalenie skargi i nie dostrzeżenie przez Sąd I instancji naruszenia

przez organ odwoławczy przepisów postępowania polegającego na wydaniu decyzji bez wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a co za tym idzie bez należytego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy - w szczególności nie zbadaniu z urzędu okoliczności dotyczących sytuacji majątkowej skarżącej, mimo tego, że skarżąca podnosiła w ramach odwołania takie okoliczności;

3)art. 145 § 1 pkt 1 lit, c p.p.s.a. w zw. z art. 8 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a., przez niezasadne oddalenie skargi i nie dostrzeżenie przez Sąd I instancji naruszenia przez organ odwoławczy przepisów postępowania, polegającego na nie odniesieniu się przez ten organ w uzasadnieniu decyzji do wszystkich twierdzeń podnoszonych przez skarżącą w odwołaniu, a tym samym naruszenia zasady pogłębiania zaufania strony postępowania do organów administracyjnych oraz zasady przekonywania;

4)art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 10 k.p.a. w zw. art. 134 § 1 p.p.s.a., polegające na nieuchyleniu decyzji organu II instancji pomimo, iż organ ten dopuścił się uchybienia polegającego na nie zawiadomieniu skarżącej przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z tym materiałem oraz o możliwości składania wniosków dowodowych, co uniemożliwiło skarżącej przedstawienie dowodów na potwierdzenie okoliczności wskazanych przez nią w odwołaniu.

W oparciu o powyższe zarzuty kasacyjne wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.), z urzędu natomiast bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania określone w art. 183 § 2 p.p.s.a., a zatem Naczelny Sąd Administracyjny był związany granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie posiada usprawiedliwionych podstaw, w zakresie powołanych w niej zarzutów naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania - m.in. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 134 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a., w związku z powołanymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., art. 8 w zw. 107 § 3 oraz art. 10 k.p.a.). W sytuacji, gdy skarga kasacyjna zarzuca Sądowi pierwszej instancji wadliwie dokonaną kontrolę zaskarżonej decyzji wskutek niedostrzeżenia naruszeń prawa w postępowaniu administracyjnym, w pierwszej kolejności należy ocenić, czy rzeczywiście miały miejsce wytknięte w skardze kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania administracyjnego oraz czy naruszenia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tylko bowiem takie naruszenia przepisów postępowania mogłyby uzasadniać zastosowanie przez Sąd pierwszej instancji środka

przewidzianego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

W niniejszej sprawie nie można Sądowi I instancji postawić skutecznie tych zarzutów, gdyż nie dopuścił się naruszeń, które miałyby wpływ na podjęte rozstrzygnięcie. Przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stan faktyczny wskazuje na to, że w postępowaniu administracyjnym zgromadzono materiał dowodowy w zakresie wystarczającym dla oceny zaistnienia przesłanek określonych w przepisach ustawy o pomocy uprawnionym do alimentów, zatem powyższy zarzut uznać należy za niezasadny.

Wyrażona zaś w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a., a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony. Zasada zaufania obywateli do organów państwa wyrażona w art. 8 k.p.a. uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszersza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu.

Natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a. wniosek dotyczący okoliczności faktycznych powinien być oparty na rozpoznaniu wszystkich dowodów w sprawie i to nie tylko z osobna, ale w powiązaniu ze sobą. Z zasady tej wynika konieczność wyjaśnienia wszystkich rozbieżności. Przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stan faktyczny wskazuje na to, że w postępowaniu administracyjnym zgromadzono materiał dowodowy w zakresie wystarczającym dla oceny zaistnienia przesłanek określonych w przepisach ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Materialną podstawę wniosku skarżącej o umorzenie należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia z funduszu alimentacyjnego stanowił 23 ust. 8 ustawy 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.), zgodnie z którym organ właściwy wierzyciela oraz marszałek województwa mogą umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Podkreślić należy, na co zasadnie zwrócił uwagę Sąd I instancji, że decyzja w zakresie umorzenia nienależnie pobranego świadczenia z funduszu alimentacyjnego pozostaje w sferze tzw. uznania administracyjnego. Umorzenie kwoty nienależnie pobranego świadczenia, jako wyjątek od zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Ustawa nie

precyzuje kryteriów umorzenia nienależnie pobranych świadczeń odnosząc się jedynie do nieostrego kryterium "szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny". Ustalenie, czy w sprawie wystąpiły okoliczności, o których mowa w przepisie leży w gestii właściwego organu administracji publicznej. Rozpoznając wniosek o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń organ administracji publicznej zobligowany jest zbadać sytuację życiową wnioskodawcy oraz rodziny, którą tworzy. Na sytuację życiową składają się wysokość osiąganych dochodów oraz stan rodzinny. Organ administracji rozpoznając wniosek o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń zobligowany jest ocenić, czy w którejś z powyższych sfer wystąpiły zdarzenia, którym można by przypisać cechy "szczególnie uzasadnionych okoliczności". Występowanie bowiem samej tylko trudnej sytuacji majątkowej nie stanowi wystarczającej przesłanki umorzenia nienależnie pobranych świadczeń. Do przyjęcia takiej tezy uprawnia istota świadczenia przyznawanego z funduszu alimentacyjnego oraz przesłanki jego przyznania, do których ustawodawca zaliczył kryterium dochodowe. Jak bowiem wynika z treści preambuły do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, celem stosowania przewidzianych w ustawie instrumentów pomocowych jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów poprzez dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 złotych. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 złotych. Zasady przyjęte na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wskazują, że trudna sytuacja materialna (dochodowa) rodziny jest przesłanką przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Nie może zatem stanowić samodzielnej i wyłącznej przesłanki do zastosowania instytucji umorzenia nienależnie pobranych świadczeń.

W niniejszej sprawie Sąd I instancji zasadnie uznał, iż organy administracji przeprowadziły wyczerpującą ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i dokonały wnikliwej analizy sytuacji majątkowej oraz rodzinnej skarżącej w kontekście przesłanek zawartych w art. 23 ust. 8 ustawy. Organy ustaliły bowiem, że miesięczny dochód jej trzyosobowej rodziny wynosi 1.982 zł, co daje kwotę 660,67 zł na osobę w rodzinie i przy rozsądnym gospodarowaniu pozwala na zaspokojenie niezbędnych potrzeb. Natomiast kwestia nie odniesienia się przez organ II instancji do wszystkich twierdzeń skarżącej podnoszonych w odwołaniu dotyczących m.in. zaległości finansowych, nie stanowi o wadliwości decyzji i naruszeniu art. 107 § 3 k.p.a, bowiem okoliczności takie nie są okolicznościami o charakterze nadzwyczajnym, które dawałyby podstawę do uznania, że zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 23 ust. 8 ustawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. należy stwierdzić, iż z akt sprawy wynika, iż organy administracji nie wezwały strony do wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji. Jednakże uchybienie temu przepisowi nie stanowi podstawy do uwzględnienia skargi, jeśli nie pociąga za sobą skutków dla rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że zarzut naruszenia przez organ administracji zasady

czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, wymaga wykazania przez stronę, że uchybienie to uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnej wskazanej czynności procesowej, najczęściej w sferze postępowania dowodowego, a także wykazanie, iż uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto materiał dowodowy, na podstawie którego orzeka organ administracji, stanowi co do zasady materiał pochodzący od wnioskodawców, zatem skarżąca była w posiadaniu wiedzy co do zgromadzonego materiału dowodowego.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu orzeka, zgodnie z kompetencjami Wojewódzki Sąd Administracyjny.