

**I OSK 3071/15, Umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 2387395

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 19 września 2017 r.**

**I OSK 3071/15**

**Umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.**

**Status:**

orzeczenie prawomocne

**TEZA aktualna**

Przepis art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi, że organ właściwy dłużnika może umorzyć należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy, w łącznej wysokości 50%, jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów. Żadnych innych przesłanek umorzenia przepis ten nie zawiera. Jedyną i konieczną przesłanką umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, prowadzona przez okres minimum 3 lat. Nawet bardzo trudna sytuacja materialna dłużnika alimentacyjnego nie stanowi ani samodzielnej, ani dodatkowej przesłanki umorzenia należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman Ciągiewicz.

Sędziowie: NSA Zbigniew Ślusarczyk, del. WSA Dariusz Chaciński (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 września 2017 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej T. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt III SA/Kr 258/15 w sprawie ze skargi T. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. z dnia (...) grudnia 2014 r. nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Prezydenta Miasta T. z dnia (...) października 2014 r. Nr (...);

2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. na rzecz T. K. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrot kosztów postępowania sądowego.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem z 28 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 258/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił skargę T. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. z (...) grudnia 2014 r., nr (...), w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych. W uzasadnieniu wyroku Sąd przedstawił następujący stan sprawy.

Prezydent Miasta T. decyzją z (...) lipca 2014 r. odmówił T.K. umorzenia 50% należności powstałej z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym oraz należności likwidatora funduszu alimentacyjnego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. (SKO) decyzją z (...) września 2014 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Rozpoznając ponownie sprawę Prezydent Miasta T. decyzją z (...) października 2014 r., działając na podstawie art. 30 ust. 1 i 3 w zw. z art. 25 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (u.al.) odmówił T. K. umorzenia 50% należności powstałej z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, tj: K. K. oraz M. K., na podstawie decyzji z (...) października 2005 r. w okresie od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2005 r. oraz odmówił umorzenia 50% należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałych z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym: K. K. oraz M. K. w okresie od 1 lutego 1999 r. do 30 kwietnia 2004 r.

Prezydent Miasta T. stwierdził, że organ właściwy dłużnika może umorzyć m.in. należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2 i 4 u.al., jedynie na podstawie art. 30 ust. 1 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.

Organ podkreślił, że decyzja wydawana na podstawie art. 30 ust. 1 u.al. jest decyzją uznaniową, pozwalającą organowi administracji orzec o odmowie umorzenia objętych wnioskiem należności mimo spełnienia wskazanych w tym przepisie przesłanek. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że T. K. zobowiązał się płacić tytułem alimentów na rzecz K. K. i M. K. po (...) zł miesięcznie na każde dziecko poczynawszy od 1 stycznia 1999 r. Fakt ten został potwierdzony w protokole ugody zawartej przed Sądem Rejonowym w T. (sygn. akt (...)). Z uwagi na to, że wnioskodawca zaniechał obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania swoich dzieci przedstawiciel ustawowy córek wystąpił o przyznanie świadczeń alimentacyjnych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, a po zmianie przepisów o przyznanie zaliczek alimentacyjnych.

Jak wynika z pisma Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w N. z (...) września 2014 r. zaległość T. K. powstała z tytułu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz k.k. i M. K. na dzień (...) września 2014 r. wynosiła (...) zł. Wnioskodawca dokonuje w systemie ratalnym spłaty zobowiązań likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałych z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym. Zobowiązanie T. K. z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych na rzecz córek zgodnie z informacją udzieloną przez GOPS w W. wynosi (...) zł. Dłużnik alimentacyjny nie dokonał żadnych bezpośrednich wpłat do tamtejszego organu tytułem spłaty zobowiązania. Komornik sądowy przy Sądzie Rejonowym w T. pismem z (...) września 2014 r. poinformował, że dłużnik alimentacyjny dokonał wpłat tytułem spłaty zobowiązań alimentacyjnych na łączną kwotę (...) zł. Ponadto T. K. od czerwca 2009 r. dokonywał dobrowolnie regularnych wpłat tytułem alimentów w wysokości nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów tj. 700 zł. A zatem egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego była skuteczna przez okres 5 lat (w okresie od września 2009 r. do września 2014 r.) w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów.

Poza analizą dokonywanych wpłat organ zbadał również możliwości zarobkowe T. K. i doszedł do wniosku, że istnieje realna możliwość spłaty przedmiotowych należności. Stwierdził bowiem, że jest on osobą młodą w wieku produkcyjnym ((...) lat), nie legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności jak również nie zgłasza problemów zdrowotnych. Ponadto jest zatrudniony w firmie I. Sp.z.o.o. na podstawie umowy o pracę na czas określony od 16 sierpnia 2013 r. do 31 lipca 2015 r. na stanowisku e.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie przyjmuje, że umorzenie długu alimentacyjnego ma charakter wyjątkowy, może mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, zwłaszcza w okolicznościach niezależnych od dłużnika, spowodowanych czynnikami obiektywnymi. Natomiast zabezpieczenie społeczne nie ma celu przejmowania w całości kosztów utrzymania dzieci osoby zobowiązanej do alimentacji i przenoszenia ich na wszystkich podatników. Takie działanie byłoby niezgodne z ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która opiera się na założeniu, że wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia ich odpowiedzialności. Organ stwierdził, że wobec wnioskodawcy zastosowano już ulgę w spłacie przedmiotowych należności. Decyzją wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta T. z (...) kwietnia 2013 r. udzielono T. K. ulgi w formie umorzenia 30% należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (umorzono wówczas kwotę 614,25 zł) i umorzenia 30% należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałej z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym - umorzono kwotę 8.322,30 zł. Ponadto, po uwzględnieniu możliwości finansowych dłużnika oraz stanu finansów likwidowanego funduszu alimentacyjnego po raz kolejny udzielono T. K. ulgi w formie ratalnej spłaty zadłużenia.

Organ podniósł, że umorzenie wnioskowanych należności skutkowałoby bezpowrotną utratą dochodów budżetu państwa i przesądziłoby to o ostatecznej rezygnacji z należności

budżetowych. Ponadto wiązałoby się to z nieuzasadnionym przerzuceniem na wszystkich podatników obowiązku utrzymania dzieci dłużnika, czemu sprzeciwia się interes społeczny. Dokonując analizy sytuacji materialnej i życiowej wnioskodawcy organ ocenił, że istnieje realna możliwość spłaty należności powstałej z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym. T. K. podejmuje działania zmierzające do spłaty zadłużenia, o czym świadczy spłata należności likwidatora funduszu alimentacyjnego w formie ratalnej.

Od powyższej decyzji T. K. odwołał się zaskarżając ją w całości. Zarzucił jej naruszenie prawa materialnego, tj. art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że w celu jego zastosowania wymagane jest spełnienie dodatkowych przesłanek, w sytuacji, gdy jedyną i konieczną przesłanką umorzenia jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. wskazaną na wstępie decyzją z (...) grudnia 2014 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ odwoławczy podał, że od września 2009 r. do września 2014 r. egzekucja była skuteczna w wysokości nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, co wypełnia warunek określony w art. 31 ust. 1 pkt 2 u.al. Analizując treść tego przepisu SKO w T. stwierdziło, że ustawodawca użył zwrotu "może umorzyć" czym przesądził, że decyzja organu w tym zakresie ma charakter uznaniowy, co oznacza, że organ ma możliwości wyboru jednego spośród kilku wariantów rozstrzygnięć. Jakkolwiek, warunkiem koniecznym by mogło nastąpić umorzenie należności, jest skuteczność egzekucji w okresach wskazanych w art. 30 ust. 1, to skoro decyzja wydana w oparciu o podaną podstawę, jest decyzją uznaniową, wydanie takiej decyzji poprzedzone być musi stosownym postępowaniem dowodowym, a decyzja zawierać powinna przekonujące uzasadnienie.

SKO nie dostrzegło podstawy do ingerencji i wyeliminowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego. Organ I instancji ustalił bowiem w sposób niebudzący wątpliwości sytuację dochodową dłużnika, wielkość zadłużenia alimentacyjnego z tytułu zaległości, okoliczności dotyczące skuteczności egzekucji w okresie 5 lat. W tej sytuacji brak było podstaw do zarzucania organowi I instancji przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu SKO wskazało, iż nie zasługują one na uwzględnienie. Przede wszystkim, wbrew twierdzeniom strony, organ prowadzący postępowanie w sprawie ewentualnego umorzenia należności na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1-3 u.al. jest uprawniony do badania sytuacji życiowej wnioskodawcy. W orzecznictwie przyjęty został pogląd, że gdy dłużnik alimentacyjny spełnia kryteria skutecznej egzekucji, nie gwarantuje mu to pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia należności wypłaconych z tytułu zaliczek alimentacyjnych. Ustawodawca, wskazując w art. 30 ust. 1 u.al., że organ może umorzyć należności pozostawił w tym zakresie swobodę (uznanie administracyjne) organowi właściwemu dłużnika. A zatem organ w zależności od oceny stanu faktycznego sprawy może, ale nie musi udzielić skarżącemu ulgi w postaci umorzenia należności.

SKO w T. nie zakwestionowało, że sytuacja skarżącego była wcześniej trudna, jednak obecnie znajduje się on w innym położeniu. Jak wynika z akt sprawy odwołujący prowadzi samodzielne gospodarstwo domowe. Sytuacja zdrowotna jest dobra, nie pozostaje w leczeniu. Wydatki miesięczne ponoszone przez stronę w związku z utrzymaniem mieszkania

wynoszą ok. 500 zł. T. K. jest zatrudniony na czas określony w firmie I. Sp. z o.o., zaś miesięczny średni dochód netto wynosi (...) zł. Strona nie figuruje w rejestrze MOPS w T. jako osoba korzystająca ze świadczeń z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz świadczeń rodzinnych. Alimony na córki płacone są na bieżąco. Zadłużenie z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych na rzecz K. i M. K. na dzień 23 września 2014 r. wynosiło (...) zł (decyzją z (...) kwietnia 2013 r. umorzono kwotę 614,25 zł tego zadłużenia). Natomiast należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałe z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych osobom uprawnionym na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, po umorzeniu części należności decyzją z (...) kwietnia 2013 r. (umorzono kwotę 8,322,30 zł) - na dzień 29 września 2014 r. wynosiły (...) zł. W stosunku do tej należności decyzją z (...) czerwca 2014 r. T. K. ustalono warunki ratalnej spłaty zadłużenia i jak wynika z wydruku konta dłużnika alimentacyjnego ustalone raty są regulowane przez stronę zgodnie z harmonogramem. Ponadto z protokołu z 2 października 2014 r. wynika, że w październiku 2014 r. T. K. skończył spłacanie kredytu, którego ostatnia rata wynosiła 100 zł.

Organ odwoławczy stwierdził, że powyższe okoliczności wskazują, że strona ma obecnie warunki do spłaty zaległości alimentacyjnych w systemie ratalnym. Podkreślono jednocześnie, iż w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mowa jest o tym, że konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, 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. System zabezpieczenia społecznego nie ma na celu zwolnienia w całości rodzica z ponoszenia kosztów utrzymania dzieci. Nie jest zatem uzasadnionym, aby pochopnie 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. W tym stanie rzeczy SKO w T. orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

Na decyzję SKO z (...) grudnia 2014 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie złożył T. K. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. poprzez przekroczenie granicy dopuszczalnego uznania administracyjnego, przez co zaskarżona decyzja nosi znamiona dowolności;
2. art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. poprzez nieprawidłowe ustalenie sytuacji osobistej skarżącego, nieuwzględnienie słusznego interesu skarżącego w wydawaniu zaskarżonej decyzji oraz brak wskazania przyczyn, z powodu których organ nie uznał wniosku za uzasadniony;
3. art. 8 k.p.a. poprzez działanie sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, przejawiające się w niedopuszczalnym zmianie poglądu prawnego w identycznym stanie faktycznym.

W uzasadnieniu autor skargi podniósł m.in., że z brzmienia art. 30 ust. 1 u.al. jednoznacznie wynika, że jedyną i konieczną przesłanką umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego w wysokości miesięcznej

nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, prowadzona przez okres minimum 3 lat. W tym zakresie orzekający w tej sprawie organ nie był uprawniony do badania sytuacji materialnej dłużnika. SKO w T. nie poparło swojego wnioskowania żadnymi argumentami natury prawnej.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. wniosło o jej oddalenie. Oddalając skargę wskazanym na wstępie wyrokiem z 28 maja 2015 r., III SA/Kr 258/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że brzmienie art. 30 ust. 1 u.al. poprzez odesłanie do należności, o których mowa w art. 28 ust. 1, a mianowicie: należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy (pkt 1), należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (pkt 2) oraz należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałych z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (pkt 4), nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ocena przesłanek umorzenia wobec dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu wypłaconych w trybie przepisów ustawy z 2005 r. zaliczek alimentacyjnych winna odbywać się wyłącznie w oparciu o regulację art. 30 ust. 1 u.al.

Z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że konieczną przesłanką umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, prowadzona przez okres minimum 5 lat. 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. Z dokumentów zgromadzonych w sprawie wynika, że T. K. od czerwca 2009 r. dokonywał dobrowolnie regularnych wpłat tytułem alimentów w wysokości nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, tj. 700 zł. Egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego była zatem skuteczna przez okres 5 lat (w okresie od września 2009 r. do września 2014 r.). Ta przesłanka została więc przez skarżącego spełniona. Jednakże analizując dalszą treść przepisu Sąd I instancji stwierdził, że ustawodawca przy jego sformułowaniu posłużył się zwrotem "może", czym jednoznacznie przesądził, że decyzja organu w tym zakresie ma charakter uznaniowy. O ile zatem prawdą jest, że niespełnienie przesłanki skutecznej egzekucji przez okres 5 lat w ogóle wyłącza możliwość zastosowania art. 31 ust. 1 u.al., to wbrew opinii skarżącego jej spełnienie nie jest równoznaczne z koniecznością przyznania ulgi w spłacie zadłużeń alimentacyjnych. Fakt, że organ właściwy dłużnika może umorzyć należności z tytułu wypłaconych świadczeń 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.

W ocenie Sądu I instancji wniosek skarżącego został rozpatrzony 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.

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 to, że w opinii skarżącego otrzymuje on małe wynagrodzenie za świadczoną pracę i fakt udzielania mu pomocy przez rodzinę. Sądy administracyjne niejednokrotnie wskazywały, na tle konkretnych przypadków, że zarówno powody zdrowotne, jak i bezrobocie czy niskie wynagrodzenie nie mogą być uznane za wystarczające do umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Skarżący ma (...) lat, wykonuje wyuczony zawód, jest w pełni zdolny do pracy i brak jest podstaw do uznania, że obecna sytuacja skarżącego pogorszy się. Przy tym 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 dzieci świadczeń alimentacyjnych. Obowiązkiem skarżącego jest stałe 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.

Uwzględniając powyższe, w ocenie Sądu I instancji, 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.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 28 maja 2015 r., III SA/Kr 258/15, wniósł T. K. reprezentowany przez adwokata. Zaskarżając wyrok w całości zarzucił mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu uznaniowego charakteru przedmiotowego przepisu i uznaniu, że umorzenie należności może mieć miejsce tylko wówczas, gdy sytuacja dochodowa dłużnika lub jego rodziny nie pozwala mu na wywiązanie się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego, podczas gdy przedmiotowy przepis ma charakter związany i jedyną i konieczną przesłanką umorzenia należności jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, co w konsekwencji spowodowało oddalenie skargi. Wobec powyższego skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi poprzez uchylenie decyzji SKO w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.) - p.p.s.a. - skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, albowiem zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Przesłanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie wystąpiły.

Kontrolując zatem zgodność z prawem zaskarżonego wyroku w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył tę kontrolę do wskazanego w niej zarzutu, powołanego w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), czyli naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Rozpatrywana pod tym kątem skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

Skarżący kasacyjnie zarzuca naruszenie art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. poprzez jego błędną wykładnię. Zdaniem skarżącego kasacyjnie wskazany przepis ma charakter związany, a nie uznaniowy (jak przyjął Sąd I instancji) i jedyną oraz konieczną przesłanką umorzenia należności jest skuteczna egzekucja zobowiązań alimentacyjnych przez określony w tym przepisie okres i w określonej w nim wysokości. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym tę sprawę podziela to stanowisko.

Przepis art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. stanowi, że organ właściwy dłużnika może umorzyć należności, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy, w łącznej wysokości 50%,



jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów. Żadnych innych przesłanek umorzenia przepis ten nie zawiera. Jak podkreśla się w orzecznictwie "Jedyną i konieczną przesłanką umorzenia należności z tytułu wypłaconych zaliczek jest skuteczna egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, prowadzona przez okres minimum 3 lat. Nawet bardzo trudna sytuacja materialna dłużnika alimentacyjnego nie stanowi ani samodzielnej, ani dodatkowej przesłanki umorzenia należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych" (zob. wyrok NSA z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1426/11, LEX nr 1126266). Sąd I instancji przyjął, że użycie w art. 30 ust. 1 u.al. zwrotu "organ właściwy dłużnika może umorzyć należności" świadczy o uznaniowym charakterze decyzji w tym przedmiocie. Podkreślił ponadto, że 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. To ostatnie stwierdzenie nie znajduje żadnego potwierdzenia w treści normy zawartej w powołanym przepisie. Owszem, do takiej okoliczności odwołuje się ust. 2 art. 30 u.al., ale ten przepis nie ma z kolei zastosowania do należności z tytułu zaliczek alimentacyjnych i należności likwidatora funduszu alimentacyjnego (art. 28 ust. 1 pkt 2 i 4 u.al.) - por. wyrok NSA z 27 października 2010 r., I OSK 980/10, LEX nr 745401).

Jeśli zatem norma nie zawiera dodatkowych przesłanek umorzenia (zwłaszcza o charakterze generalnym, czy też ocennym), poza konkretnie wskazaną przesłanką skuteczności egzekucji zobowiązań alimentacyjnych przez określony okres i w określonej wysokości, to zwrot "może umorzyć", zawarty w art. 30 ust. 1 u.al., należy odczytywać jako przyznanie organowi kompetencji do podejmowania władczych rozstrzygnięć w tym przedmiocie. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej słusznie odwołano się w tym kontekście do doktryny prawa, zgodnie z którą "Podstawowym znaczeniem słowa "może" w tekstach prawnych jest jednak to znaczenie, w którym słowo to służy do wyrażania kompetencji (upoważnień). O użyciu tego słowa w tej właśnie roli przesądza składnia i kontekst danego przepisu, w którym słowo występuje" (M. Zieliński, Wykładnia Prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2006, s. 166).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela również cytowany przez skarżącego kasacyjnie pogląd, że "Regulacja ta (zawarta w art. 30 ust. 1 u.al.) stanowi instrument służący do zachęcania dłużników do terminowego regulowania dochodzonych w postępowaniu cywilnym należności alimentacyjnych. Długotrwałe odciążenie budżetu państwa od konieczności przyznawania kolejnych świadczeń z funduszu alimentacyjnego może być premiiowane wizją odstąpienia od żądania zwrotu części długu przypisanego do organu, który wiele lat temu przyznał i wypłacił świadczenie publicznoprawne służące zastąpieniu bezskutecznie egzekwowanych alimentów" (A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, Komentarz do art. 30 (w:) Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz, Warszawa 2014). Przepis art. 30 ust. 1 u.al. spełnia więc rolę motywacyjną dla dłużników alimentacyjnych i większą wartość przypisuje temu, aby uprawnieni do alimentów mieli potencjalnie lepszą szansę na ich uzyskanie "na bieżąco" od osób zobowiązanych, kosztem ewentualnej straty w majątku publicznym z tytułu umorzenia należności wypłaconych zastępczo przed wieloma laty. Ważne jest też to, że okres skutecznej egzekucji w celu

umorzenia "zaległych" świadczeń jest liczony w latach (minimum trzy, do siedmiu lat) i dzięki temu kształtuje również właściwe postawy i wzorce zachowania po stronie dłużników alimentacyjnych (odpowiedzialności, systematyczności), co nie jest bez znaczenia dla funkcjonowania całego społeczeństwa. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można na omawiany przepis patrzeć wyłącznie przez pryzmat przerzucania przez dłużników alimentacyjnych odpowiedzialności za własne zobowiązania na ogół społeczeństwa - jak uczynił to Sąd I instancji - bez uwzględnienia jego roli motywacyjnej i umożliwiającej kształtowanie pożądanych postaw społecznych.

W niniejszym przypadku w grę wchodzi również zasada zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), jako że w przeszłości (w 2013 r.) w podobnych okolicznościach umorzono skarżącemu 30% tego samego rodzaju należności.

Mając to na uwadze oraz fakt, że okolicznością bezsporna jest, iż skarżący kasacyjnie wypełnił dyspozycję art. 30 ust. 1 pkt 2 u.al. w zakresie wymaganego okresu skutecznej egzekucji w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów, na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 193 oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 135 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

Powyższą ocenę prawną organ weźmie pod uwagę przy ponownym rozstrzygnięciu sprawy. W związku z uchyleniem zaskarżonego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niecelowe sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w wyroku Sądu I instancji, co do oznaczenia siedziby organu, który wydał zaskarżoną decyzję (powinno być SKO w T., zamiast SKO w K.).