

**VIII SA/Wa 847/12, Charakter czynników uzasadniających umorzenie należności z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 1303189

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 13 marca 2013 r.**

**VIII SA/Wa 847/12**

**Charakter czynników uzasadniających umorzenie należności z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.**

**TEZA aktualna**

Umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w trybie art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a. 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 zaliczek alimentacyjnych. Okolicznością taką nie jest odbywanie kary pozbawienia wolności, gdyż stanowi ona efekt zabronionych działań zobowiązanego.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Cezary Kosterna.

Sędziowie WSA: Iwona Szymanowicz-Nowak (spr.), Justyna Mazur.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2013 r. sprawy ze skargi D. O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. z dnia (...) września 2012 r. nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego oddala skargę.

**Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją znak (...) z (...) lipca 2012 r. Prezydent Miasta R. (dalej: "Prezydent", "organ I instancji"), działając na podstawie art. 2, art. 12, art. 25, art. 27, art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.) oraz art. 104, art. 107 i art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwanej dalej "k.p.a."), orzekł o odmowie umorzenia należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego za okresy świadczeniowe 2008/2009, 2009/2010 oraz 2010/2011 na rzecz osoby uprawnionej, tj. D. O. w łącznej kwocie (...) zł (w tym należność główna - (...) zł oraz odsetki liczone na dzień wydania decyzji - (...) zł).

Prezydent podał, iż (...) lutego 2012 r. do organu wpłynął wniosek D. O. (skarżący) z prośbą o umorzenie należności wypłaconych tytułem świadczeń z funduszu alimentacyjnego z uwagi na jego trudną sytuację życiową. Decyzją z (...) kwietnia 2012 r. organ I instancji odmówił umorzenia wnioskowanych należności. Na skutek odwołania skarżącego, organ odwoławczy decyzją z (...) czerwca 2012 r. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę organ I instancji podał, że do zwrotu należności wypłaconych tytułem świadczeń z funduszu alimentacyjnego skarżący zobowiązany został decyzjami Prezydenta: z dnia:

- (...) czerwca 2010 r., znak (...) (za okres 2008/2009),
- (...) lutego 2012 r., znak (...) (za okres 2009/2010) oraz
- (...) kwietnia 2012 r., znak (...) (za okres 2010/2011).

Jako podstawę żądania skarżący podał, iż obecnie nie uzyskuje żadnego dochodu, przebywa w areszcie śledczym, który nie oferuje mu zatrudnienia. Ma orzeczony umiarkowany stopień niepełnosprawności, ale może podejmować pracę w warunkach pracy chronionej.

Przewidywany koniec kary pozbawienia wolności przypada mu na (...) sierpnia 2015 r.

Organ I instancji podniósł, iż oceniając sytuację skarżącego zobowiązanego do alimentów, który przebywa w areszcie śledczym bądź zakładzie karnym, nie można zapominać o charakterze zobowiązań alimentacyjnych, które zgodnie z postanowieniami art. 133 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w przypadku rodziców w stosunku do ich dzieci, mają charakter obligatoryjny. Obowiązek alimentacyjny ciąży bezwzględnie na każdym z rodziców, ponieważ alimenty służą realizacji ochrony dobra dziecka poprzez zapewnienie środków na jego godziwe utrzymanie, wychowanie, czy też edukację. Dobro dziecka jest wartością najwyższą, podlegającą ochronie ze strony państwa. 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.

Wszelkiego rodzaju zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego (lub świadczeń z nim związanych) mają charakter wyjątkowy i jako takie, zgodnie z ogólnymi regułami interpretacyjnymi, powinny być interpretowane w sposób ścisły, a nie rozszerzający. W związku z tym umorzenie powinno mieć miejsce tylko wówczas, gdy sytuacja dochodowa zobowiązanego lub jego rodziny nie pozwala mu na wywiązanie się z ciężącego 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 świadczeń alimentacyjnych. Okolicznością taką nie jest odbywanie kary pozbawienia wolności, gdyż stanowi ona efekt zabronionych działań zobowiązanego. Za wyjątkową nie może być bowiem uznana sytuacja będąca efektem działań podmiotu zobowiązanego do alimentacji. Nawet fakt pobytu w areszcie śledczym nie przesądza o tym, że skarżący nie będzie miał możliwości spłaty widniejącego na jego koncie zadłużenia. Nie można bowiem wykluczyć, że nawet w warunkach odbywania kary podejmie on pracę. Ponadto w areszcie skarżący ma zapewnione całodobowe utrzymanie i ewentualne przyszłe zarobki może przeznaczać na spłatę zaległości. Fakt pobytu w zakładzie karnym nie

stanowi o trudnej sytuacji, bowiem nie zagraża ona egzystencji skarżącego. Z kolei po opuszczeniu aresztu skarżący będzie mógł podjąć pracę zarobkową i spłacać swoje zobowiązania alimentacyjne. Umorzenie należności i zwolnienie skarżącego z obowiązku uregulowania długu byłoby przedwczesne i niewątpliwie nie wpłynęłoby pozytywnie na podejmowane wobec niego działania resocjalizacyjne. Wskazywane więc przez skarżącego okoliczności nie mają charakteru trwałego i obiektywnego.

W konsekwencji powyższych ustaleń organ I instancji uznał, iż brak jest podstaw do umorzenia należności wypłaconych tytułem świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W odwołaniu wniesionym na powołaną decyzję skarżący podniósł, że decyzja ta jest nieprawidłowa. Wskazał, iż ma dwoje nieletnich dzieci, na które ma zasądzone alimenty w kwocie po (...) zł miesięcznie. Z tego tytułu posiada zaległości, których nie reguluje od 2008 r. Uważa, że po opuszczeniu zakładu karnego, ze względu na swoją przeszłość, nie będzie mógł podjąć pracy, ponieważ żaden zakład go nie przyjmie. W zakładzie karnym również nie pracuje z uwagi na swoją chorobę (...). Ponadto umorzenie zobowiązania w żaden sposób nie wpłynie na jego resocjalizację, zaś jeśli chodzi o dbałość o finanse państwa, to skazanie go za niepłacenie alimentów na pewno nie wpłynie na ich poprawę.

Decyzją znak (...) z dnia (...) września 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R. (dalej: "Kolegium", "organ odwoławczy"), biorąc za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu decyzji, po przedstawieniu dotychczasowego przebiegu postępowania, organ odwoławczy stwierdził zasadność podjętego przez Prezydenta rozstrzygnięcia. Kolegium wskazało, iż z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika, że skarżący został zaliczony do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, ma troje dzieci, wobec których ciąży na nim obowiązek alimentacyjny ((...) zł na syna D. oraz po (...) zł na syna B. i córkę J.). Obecne jego zadłużenie z tytułu niespłaconych należności wynosi (...) zł, które częściowo spłacał po (...) zł.

W dalszej części uzasadnienia organ odwoławczy wywiódł, że materiał dowodowy sprawy potwierdza zasadność decyzji organu I instancji, a odwołanie skarżącego zostało rozpatrzone przy uwzględnieniu jego sytuacji dochodowej, rodzinnej i zdrowotnej. Podał, iż wszelkiego rodzaju zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego mają charakter wyjątkowy i powinny być interpretowane w sposób ścisły. Dlatego umorzenie powinno mieć miejsce tylko wówczas, gdy sytuacja dochodowa zobowiązanego nie pozwala mu na wywiązanie się z obowiązku jaki na nim ciąży, czyli taki stan, kiedy zobowiązany nie ma wpływu na zaistniałą sytuację. Z akt sprawy nie wynika, żeby takie szczególne okoliczności miały miejsce, ponieważ okolicznością taką nie jest odbywanie kary pozbawienia wolności, gdyż stanowi ona efekt zabronionych działań dłużnika. Nie można również do tego zaliczyć braku pracy w areszcie śledczym, ani tego, że skarżący cierpi na epilepsję. Skarżący ma obecnie (...) lat, koniec kary przypada na (...) sierpnia 2015 r., zatem po opuszczeniu aresztu prawdopodobnym jest, że podejmie on zatrudnienie i będzie miał możliwość spłaty długu.

Skargę na powyższą decyzję do sądu administracyjnego złożył skarżący, wskazując, iż (od 2008 r.) do 2015 r. będzie przebywał w zakładzie karnym. Ponadto z uwagi na odrębnie prowadzone w stosunku do niego postępowanie karne okres ten może ulec wydłużeniu. Aktualne zadłużenie z tytułu wypłaconych alimentów wynosi (...) zł.

Za nieuprawnione skarżący uznał stanowisko Kolegium, iż odbywanie kary pozbawienia wolności nie należy do sytuacji wyjątkowych, a także możliwości podjęcia zatrudnienia po opuszczeniu zakładu. W jego ocenie nie ma możliwości, aby w warunkach odbywania kary pozbawienia wolności, czy też poza zakładem, został zatrudniony. Przyczyną powyższego są schorzenia na jakie cierpi: zwyrodnienie kręgosłupa, problemy z obojczykiem i biodrem, (...) oraz (...). Także ocena Kolegium, iż ewentualne umorzenie negatywnie wpłynęłoby na jego resocjalizację uważa za błędną, bowiem resocjalizacja nie ma nic wspólnego z umorzeniem. Wskazał, iż po opuszczeniu zakładu karnego jego jedynym dochodem będzie renta socjalna w najniższej stawce. Świadczenie to z pewnością nie wystarczy na zabezpieczenie jego potrzeb w zakresie zakupu leków i wizyt lekarskich.

Oświadczył, iż nie wie skąd wzięła się kwota (...) zł, którą częściowo spłacał, a organy, oceniając jego sytuację dochodową, rodzinną, i zdrowotną, niewłaściwie ustaliły stan faktyczny sprawy, bowiem nie wystąpiły do lekarza lub dyrektora zakładu karnego o opinię dotyczące jego stanu zdrowia oraz nie przeprowadziły na ww. okoliczności wywiadu z jego konkubiną.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, iż sąd rozpoznając skargę ocenia, czy zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 134 powołanej wyżej ustawy Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Nie może przy tym wydać orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej, chyba że dopatrzy się naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do ustalenia, czy organy prawidłowo orzekły o odmowie umorzenia należności wypłaconych tytułem świadczeń alimentacyjnych. Podstawę materialnoprawną zaskarżonej decyzji stanowi art. 30 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym organ właściwy dłużnika może umorzyć należności powstałe z tytułu zaliczek alimentacyjnych 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 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 (art. 30 ust. 2).

Z treści powołanych przepisów wynika, że ustawodawca dopuścił możliwość zaniechania obciążania dłużnika alimentacyjnego obowiązkiem zwrotu wypłaconych świadczeń w przypadkach uzasadnionych warunkami materialnymi i rodzinnymi osoby zobowiązanej. Analiza treści art. 30 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wskazuje, iż używając sformułowania "może umorzyć" ustawodawca przesądził, że decyzja organu w tym zakresie ma charakter uznaniowy, co oznacza, że organ ma możliwość wyboru jednego spośród kilku wariantów rozstrzygnięć. O tym, czy kwota świadczenia powinna być np. umorzona w całości, w części, czy też nie, rozstrzyga organ, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w ramach tzw. "uznania administracyjnego". Organ ten ma możliwość, ale nie obowiązek umorzenia należności nawet w razie stwierdzenia, że zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji dochodowej i rodzinnej zobowiązanego. Nie może to jednak oznaczać "dowolności" organu wyrażonej w podjętej decyzji.

Rozstrzyganie w ramach uznania wymaga od organu administracji nie tylko poczynienia ustaleń dokonanych w całokształcie 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.), ale także załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Przez właściwe motywowanie decyzji organ realizuje również zasadę przekonywania, wyrażoną w art. 11 k.p.a. W orzecnictwie zaznacza się, iż obowiązkiem każdego organu administracji jest staranne wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, czyli wyjaśnienie stronie zasadności przesłanek rozstrzygnięcia. Generalnie chodzi o wytłumaczenie stronie, dlaczego organ dany przepis zastosował do konkretnych ustaleń faktycznych lub uznał go za niewłaściwy (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. V SA/Wa 2601/07, publ. Lex nr 462382).

Zdaniem Sądu, przeprowadzone przez organy obu instancji postępowanie administracyjne nie jest obarczone istotnymi uchybieniami w tym zakresie. Organ administracyjny I instancji przed wydaniem decyzji odmownej w przedmiocie umorzenia dysponował wiedzą, że skarżący przebywa w zakładzie karnym i nie ma tam zatrudnienia. Z akt sprawy administracyjnej wynika, że skarżący odbywa karę pozbawienia wolności, a planowany termin opuszczenia zakładu karnego ustalony został na (...) sierpnia 2015 r. Oceniając legalność zaskarżonej decyzji, Sąd w pełni podzielił utrwalone już w judykaturze stanowisko, odnośnie oceny sytuacji zobowiązanego do alimentów, który przebywa w zakładzie. Przede wszystkim nie można zapominać o charakterze zobowiązań alimentacyjnych, które zgodnie z postanowieniami art. 133 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w przypadku rodziców w stosunku do ich dzieci mają charakter obligatoryjny. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że wszelkiego rodzaju zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego (lub świadczeń z nim związanych) mają charakter wyjątkowy i jako takie zgodnie z ogólnymi regułami interpretacyjnymi powinny być interpretowane w sposób ścisły, a nie rozszerzający.

W związku z tym 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 zaliczek alimentacyjnych. Okolicznością taką nie jest odbywanie kary pozbawienia wolności, gdyż stanowi ona efekt zabronionych działań zobowiązanego. Za wyjątkową nie może być bowiem uznana sytuacja będąca efektem działań podmiotu zobowiązanego do alimentacji (por. wyrok NSA z 24 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 544/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 786/06, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 września 2010 r., II SA/Sz 411/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2009 r., IV SA/Po 570/08 - opublikowane w centralnej Bazie Orzeczeń Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie Sądu, ustalone okoliczności, iż dopiero na (...) sierpnia 2015 r. przypada koniec odbywania przez skarżącego kary pozbawienia wolności, a w Areszcie Śledczym w (...) aktualnie nie ma możliwości podjęcia zatrudnienia, nie przesądza jeszcze o tym, że w terminie późniejszym nie otrzyma pracy w areszcie, a po odbyciu kary nie będzie miał możliwości spłaty długu, który na nim ciąży (podejmując zatrudnienie, korzystając z pomocy rodziny). Przebywając w warunkach izolacji, skarżący ma zapewnione całodobowe utrzymanie, stąd też przyszłe, ewentualne zarobki, uzyskane w areszcie śledczym (lub zakładzie karnym) mogą zostać przeznaczone na spłatę zaległości. Umorzenie należności i zwolnienie tym samym skarżącego z obowiązku uregulowania długu byłoby przedwczesne i niewątpliwie nie wpłynęłoby pozytywnie na podejmowane wobec niego działania resocjalizacyjne.

Analizując przebieg postępowania oraz treść wydanych w tym postępowaniu decyzji, Sąd nie stwierdził naruszenia przepisów prawa procesowego, które skutkowałyby ich uchyleniem, czy też stwierdzeniem nieważności.

W związku z powyższym Sąd, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.