

I SA/Wa 1841/12, Powiązanie spraw o umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego z ustaleniem obowiązku zwrotu należności przez dłużnika alimentacyjnego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 1274150

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 15 stycznia 2013 r.

I SA/Wa 1841/12

Powiązanie spraw o umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego z ustaleniem obowiązku zwrotu należności przez dłużnika alimentacyjnego.

TEZA aktualna

Jeżeli sprawa o umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (będąca przedmiotem zaskarżonych decyzji) jest bezpośrednio powiązana ze sprawą ustalenia przez organ właściwy wierzyciela obowiązku zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego, to ustalenie w oparciu o art. 27 ust. 2 u.p.o.u.a. obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń, stanowi warunek sine qua non merytorycznego rozpoznania sprawy o ich umorzenie.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Dariusz Pirogowicz (sprawozdawca).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2013 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi W. B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia (...) lipca 2012 r. nr (...) w przedmiocie odmowy umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Burmistrza Miasta M. z dnia (...) lutego 2012 r. nr (...);
2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie faktyczne

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) decyzją z (...) lipca 2012 r. nr (...), po rozpatrzeniu odwołania W. B., utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta M. z (...) lutego 2012 r. nr (...) odmawiającej umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego w kwocie (...) zł z tytułu wypłaconego funduszu alimentacyjnego na rzecz A. O. w okresie od (...).10.2010 r. do (...).09.2011 r.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) wydana została przy następujących ustaleniach stanu faktycznego i ocenie prawnej sprawy.

Decyzją z (...) grudnia 2011 r. nr (...) Burmistrz Miasta M. orzekł o obowiązku zwrotu przez W. B. do kasy Ośrodka Pomocy Społecznej w M. należności z tytułu wypłaconych uprawnionemu - A. O. świadczeń z funduszu alimentacyjnego w kwocie (...) zł wraz z ustawowymi odsetkami, wynoszącymi na dzień wystawienia decyzji (...) zł. Decyzja ta została doręczona stronie (...) grudnia 2011 r.

W dniu (...) stycznia 2012 r. do Ośrodka Pomocy Społecznej w M. wpłynęło pismo W. B. zatytułowane "Odwołanie", adresowane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...), w którym przywołując ww. decyzję dłużnik stwierdził, że nie uchyla się od obowiązku płacenia alimentów (o czym świadczą jego comiesięczne wpłaty na poczet zadłużenia alimentacyjnego, dokonywane na rachunek komornika), jednakże nie jest w stanie ich uiszczać w kwocie zasądzonej, tj. (...) zł. Dalej powołując się na złą sytuację zdrowotną i materialną wskazywał, że zwrócił się do Sądu Rodzinnego o obniżenie alimentów. Opisując zaś relacje z I.O. - matką dziecka, na które zobowiązany jest płacić alimenty - wywodził, że wspomagał ją finansowo, jednakże czynił to bez potwierdzeń. Jednocześnie zwrócił się o uwzględnienie wniosku o umorzenie należności w całości ponieważ w sposób trwały stracił możliwość płacenia zobowiązań alimentacyjnych z powodów zdrowotnych (przewlekła choroba kręgosłupa), a mimo to współpracuje z organem właściwym dla wierzycielki jak i dla niego jako dłużnika, o czym świadczą regularne wpłaty na konto zadłużenia alimentacyjnego.

Pismem z (...) stycznia 2012 r. organ zwrócił się do W. B. o sprecyzowanie powyższego pisma, czy traktować je jako odwołanie od decyzji z (...) grudnia 2011 r., czy też jako prośbę o umorzenie ustalonej tą decyzją kwoty. Przesyłka zawierająca niniejsze wezwanie została zwrócona do organu z adnotacją urzędu pocztowego: "nie podjęto w terminie".

W tym stanie rzeczy Burmistrz Miasta M. potraktował powyższe pismo strony jako wniosek o umorzenie należności podlegających zwrotowi i w następstwie jego rozpoznania decyzją z (...) lutego 2012 r. nr (...), działając na podstawie art. 30 ust. 2 i 3 ustawy dnia 7 września 2007 r. - o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.), orzekł o odmowie umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego w kwocie (...) zł, z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego na rzecz A. O. w okresie od (...).10.2010 r. do (...).09.2011 r.

W uzasadnieniu tej decyzji organ stwierdził, że na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w W. z dnia (...) czerwca 2005 r. W. B. jest zobowiązany do uiszczania na rzecz małoletniego syna alimentów w kwocie (...) zł miesięcznie, płatnych do rąk matki. Z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz osoby uprawnionej za okres od (...).12.2008 r. do (...).09.2011 r. jego zadłużenie wynosi łącznie kwotę (...) zł. Natomiast z zaświadczenia komornika o bezskuteczności egzekucji wynika, że wobec wierzyciela zadłużenie to wynosi (...) zł. W dalszej kolejności przywołując treść art. 30 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, organ wskazywał na uznaniowy charakter decyzji o umorzeniu należności z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych, podnosząc, że zastosowanie ulgi w spłacie należności uzależnione jest od ustalenia czy dłużnik w sposób trwały stracił możliwość wypełniania zobowiązań alimentacyjnych z powodów niezależnych od niego. Wyrażając zrozumienie dla

sytuacji zdrowotnej i materialnej wnioskodawcy, organ uznał jednak, że argumenty przez niego podniesione oraz załączone do pisma dokumenty nie stanowią okoliczności uzasadniających umorzenie mu należności za okres wskazany w sentencji decyzji. Sytuacja dłużnika nie zmieniła się bowiem w sposób znamieny w stosunku do sytuacji z poprzedniego okresu świadczeniowego, a wspomniane dokumenty, są powieleniem dokumentów składanych już w OPS w poprzednim podaniu, dotyczącym umorzenia należności za świadczenia wypłacone w okresie 2009/2010. W tym stanie rzeczy rozpatrując przedmiotowe podanie na podstawie tych samych dokumentów, organ nie mógł postąpić inaczej jak tylko odmówić umorzenia zadłużenia, tym bardziej, że odwołanie od poprzednio wydanej w tym przedmiocie decyzji nie zostało jeszcze rozpatrzone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Jednocześnie powołując się na informacje od komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne, organ wskazywał, że na poczet zobowiązania alimentacyjnego dłużnik wpłaca kwoty w granicach (...) zł, a zatem posiada pewne dochody, z których może spłacać zadłużenie.

Niezgadając się z powyższym rozstrzygnięciem W. B. wniósł odwołanie, podnosząc w nim, że pomimo złej sytuacji zdrowotnej i materialnej stara się płacić alimenty. Istniejące zadłużenie zaś spowodowane jest zawarciem między nim i żoną umowy, w ramach której zdecydowali się "udawać separację", w celu ułatwienia małżonce porozumienia z rodziną. Wskazywała także na przekazanie do rąk żony środków finansowych w wysokości (...) zł, w kwotach po (...), (...) i (...) zł.

W następstwie rozpoznania tego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) decyzją z (...) lipca 2012 r. nr (...) utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta M. z (...) lutego 2012 r.

W ocenie Kolegium w niniejszej sprawie nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego, a materiał dowodowy potwierdza, że sytuacja majątkowa i zdrowotna wnioskodawcy nie pogorszyła się w sposób nagły i jest on w stanie nadal regulować zobowiązania z tytułu istniejącego zadłużenia. Nie zaszły przy tym żadne nagłe i wyjątkowe okoliczności uniemożliwiające skarżącemu podjęcie pracy i realizację powstałych zobowiązań, czy też czyniące go trwale lub czasowo niezdolnym do podjęcia zatrudnienia. Ponadto W. B. nie wykazał w jaki sposób realizuje dotychczasowe zobowiązania powstałe na skutek zadłużenia z tytułu zasądzonych alimentów oraz w jaki sposób będąc osobą w trudnej sytuacji zdrowotnej i materialnej ponosi koszty leczenia, w tym koszty pobytu w placówkach położonych za granicą (na które się również powołuje). Jednocześnie Kolegium stwierdziło, że podnoszone w odwołaniu argumenty związane ze sposobem wypłacania I.O., świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomimo wynikających z ustawy przesłanek, nie mogą być przedmiotem przedmiotowego postępowania odwoławczego, gdyż winny być zbadane w postępowaniu o ustalenie wysokości nienależnie pobranych świadczeń. Dopóki zaś w obrocie prawnym pozostaje decyzja o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jak również orzeczenie zobowiązujące dłużnika do zwrotu takiego świadczenia, okoliczności podniesione w odwołaniu nie mają w niniejszym postępowaniu znaczenia.

Na powyższą decyzję W. B. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając jej, że została wydana niezgodnie z prawem. Zdaniem skarżącego organy w swoich rozstrzygnięciach nie zawarły właściwego uzasadnienia. Zamiast bowiem

na faktach oraz zaświadczeniach lekarskich wydanych przez kilku biegłych sądowych, opierają się na pomówieniach i oszczerstwach wyssanych z palca przez jego byłą żonę i jej ciotkę.

Skarżący podniósł, że jako osoba niepracująca nie posiada ubezpieczenia, a nie pracuje bo nie może. Pomaga mu rodzina, której się nie przelewa. Mimo to stara się spłacać zadłużenie alimentacyjne. Natomiast argumentacja organu, że leczy się on za granicą (tekst jedn.: na (...)), mająca świadczyć o jego dobrej sytuacji finansowej jest zdaniem skarżącego kpina. Wyjaśnił jednocześnie, że sytuacja ta jest spowodowana tym, że jego rodzina posiada ubezpieczenie na takie leczenie i tam jest taniej. Podniósł również, że jego sytuacja zdrowotna drastycznie się pogorszyła, gdyż w niedalekiej przyszłości czeka go operacja kręgosłupa, na potwierdzenie załączył zaświadczenie lekarskie oraz skierowanie do szpitala. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji oraz wystąpiło o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Skarżący poinformowany o wniosku organu dotyczącego trybu rozpoznania skargi, nie zgłosił w tym przedmiocie sprzeciwu.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym nastąpiło na zasadzie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) powoływanej dalej jako: "p.p.s.a.", zgodnie z którym Sąd rozpoznaje sprawę w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym jeżeli jedna ze stron złoży taki wniosek, a pozostałe strony nie wniosą sprzeciwu w terminie 14 dni. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przy czym w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając sprawę w ramach tych kryteriów Sąd stwierdził, że skarga jest uzasadniona aczkolwiek z innych względów niż w niej podniesione.

Przedmiotem zaskarżenia jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z (...) lipca 2012 r. nr (...) utrzymująca w mocy decyzję Burmistrza Miasta M. z (...) lutego 2012 r. nr (...) odmawiająca umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego w kwocie (...) zł z tytułu wypłaconego funduszu alimentacyjnego na rzecz A. O. w okresie od (...).10.2010 r. do (...).09.2011 r.

Materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia obu organów stanowił przepis art. 30 ust. 2 i 3 ustawy dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.), powoływanej dalej jako: "p.o.u.a.", zgodnie z którym 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. Decyzja wydawana w tym trybie ma charakter uznaniowy. Kluczową dla oceny legalności wydanych w oparciu tę podstawę prawną decyzji organów obu instancji, nie jest jednak w realiach rozpoznawanej sprawy kwestia przekroczenia (lub nie) przy ich wydawaniu granic uznania administracyjnego oraz poprawności poczynionych ustaleń w zakresie sytuacji rodzinnej oraz dochodowej wnioskodawcy i jej oceny, które co do zasady determinują sposób załatwienia tego rodzaju spraw, ale wyjaśnienie charakteru pisma W. B. z (...) stycznia 2012 r. (data wpływu do organu). Burmistrz Miasta M. uznał bowiem je wyłącznie za wniosek dłużnika o umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Tymczasem analiza jego treści prowadzić musi do wniosku, że jest ono przede wszystkim odwołaniem od decyzji Burmistrza Miasta M. z (...) grudnia 2011 r. nr (...) orzekającej na podstawie art. 27 ust. 2 p.o.u.a. o obowiązku zwrotu przez W. B. do kasy Ośrodka Pomocy Społecznej w M. należności z tytułu wypłaconych A. O. świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami. Aczkolwiek w jego treści zawarto również niewątpliwie wniosek, o którym mowa w art. 30 ust. 2 powołanej ustawy, inicjujący postępowanie w sprawie umorzenia należności z tytułu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń. O tym natomiast, że jest to odwołanie świadczy zarówno nazwa pisma - "odwołanie", brzmienie pierwszego zdania tego pisma - "odwołuje się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie umorzenia mojego zadłużenia alimentacyjnego w wysokości (...) zł w stosunku do OPS w M. (Decyzja (...) pismo z dnia (...) grudnia 2011 r.)", wskazanie adresata - "Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...)", jak też termin złożenia tego pisma w siedzibie organu pierwszej instancji, który był terminem otwartym dla wniesienia odwołania.

Pismo to jest więc niewątpliwie nośnikiem dwóch żądań inicjujących odrębne postępowania administracyjne: odwoławcze od decyzji zobowiązującej do zwrotu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń wraz z odsetkami oraz postępowanie o umorzenie należności, do których zwrotu dłużnik został zobowiązany. Obowiązkiem zatem organu, do którego to pismo wpłynęło było przede wszystkim nadanie stosownego biegu ww. odwołaniu, co jednak jak wynika z akt sprawy przekazanych do Sądu nie nastąpiło. Zważyć zaś należy, że sprawa o umorzenia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (będąca przedmiotem zaskarżonych decyzji) jest bezpośrednio powiązana ze sprawą ustalenia przez organ właściwy wierzyciela obowiązku zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Przy czym załatwienie tej ostatniej sprawy wyprzedza postępowanie dotyczące umorzenia podlegających zwrotowi należności. Ustalenie w oparciu o art. 27 ust. 2 p.o.u.a. obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń, stanowi bowiem warunek sine qua non merytorycznego rozpoznania sprawy o ich umorzenie. Bez wydania ostatecznej decyzji o zwrocie przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie jest możliwe orzekanie o umorzeniu tych należności (por. wyrok NSA z 9 listopada 2011 r. sygn. akt I OSK 1070/11 Lex nr 1069573). Nie można wszak orzec o uldze w spłacie zadłużenia w sytuacji, gdy samo istnienie tego zadłużenia nie zostało jeszcze stwierdzone, co wymaga wydania w tym względzie decyzji mającej walor ostatecznej. Ostateczną jest zaś, w myśl art. 16 § 1 k.p.a. decyzja, od której nie

służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Skoro zatem w sprawie zakończonej wydaną w pierwszej instancji decyzją Burmistrza Miasta M. z (...) grudnia 2011 r., zobowiązującą dłużnika alimentacyjnego do zwrotu należności z tytułu świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego wniesiono odwołanie, to nie może budzić wątpliwości, że decyzja ta waloru ostateczności nie uzyskała. Taki stan rzeczy powoduje, że do czasu rozpoznania tego odwołania postępowanie w sprawie o umorzenie należności, do których zwrotu dłużnik alimentacyjny powyższą decyzją (nieostateczną) został zobowiązany nie może się zakończyć merytorycznym rozstrzygnięciem i winno zostać zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W sprawie tej, wystąpiło bowiem zagadnienie wstępne (ustalenie istnienia obowiązku zwrotu należności), którego rozstrzygnięcie należy do innego organu administracji publicznej (Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...)), niż organ rozstrzygający o umorzeniu należności podlegających zwrotowi (Burmistrza Miasta M.).

Okoliczności te uszły uwadze organów obu instancji, a to oznacza, że przyjęte za podstawę podjętego rozstrzygnięcia istotne okoliczności faktyczne w sprawie, a więc istnienie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o zwrocie należności z tytułu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń, nie zostały ustalone zgodnie z zasadami prawdy obiektywnej, do czego organy zobowiązane były na podstawie art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., a ocena materiału dowodowego (w tym ocena charakteru pisma strony z dnia (...) stycznia 2012 r.) została dokonana przez nie z naruszeniem, wyrażonej w art. 80 k.p.a., zasady swobodnej oceny dowodów, skutkiem czego doszło do przedwczesnego rozpoznania wniosku strony, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można wszak wykluczyć, że w konsekwencji rozpoznania odwołania skarżącego od decyzji Burmistrz Miasta M. z (...) grudnia 2011 r. ustalającej istnienie obowiązku zwrotu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń, wydana zostanie ostateczna decyzja kształtująca obowiązki strony w sposób odmienny, niż przyjął to organ pierwszej instancji. To zaś niewątpliwie będzie rzutowało na treść rozstrzygnięcia podejmowanego w przedmiocie udzielenia ulgi w ich spłacie przez dłużnika.

W tym stanie rzeczy, zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) oraz poprzedzająca ją decyzja Burmistrza Miasta M. z (...) lutego 2012 r., nie mogły się ostać i podlegać muszą uchyleniu. Mając zaś na względzie to, że w niniejszej sprawie rozpoznanie co do istoty wniosku skarżącego było przedwczesne, bezprzedmiotowe jest obecnie odnoszenie się przez Sąd do merytorycznych zarzutów skargi i zawartej w niej argumentacji, mającej w zamierzeniu skarżącego wskazywać na zasadność umorzenia podlegających zwrotowi należności.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 135 i art. 152 w zw. z art. 119 pkt 2 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

Rozpoznając ponownie sprawę Burmistrz Miasta M. uwzględni stanowisko Sądu przedstawione w uzasadnieniu niniejszego wyroku i w pierwszej kolejności nada bieg odwołaniu W. B. od decyzji z (...) grudnia 2011 r., a następnie, działając stosownie do art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. zawiesi postępowanie z wniosku o umorzenie należności z tytułu wypłaconych z funduszu alimentacyjnego świadczeń do czasu ostatecznego zakończenia

postępowania w sprawie ustalenia obowiązku ich zwrotu. W zależności natomiast od ostatecznego kształtu podjętej w tym przedmiocie decyzji, podejmie rozstrzygnięcie w sprawie o umorzenie tych należności, którego treści Sąd obecnie nie przesądza.