

Marta Kopacz

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dnia 28 października 2010 r., sygn. I SA/Wa 1456

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 201-206

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosy

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2010 r., sygn. I SA/Wa 1456/10¹ [dot. legitymacji procesowej dłużnika alimentacyjnego w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego]

W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę dłużnika alimentacyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania w sprawie przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd przychylił się do stanowiska organu, że dłużnikowi alimentacyjnemu nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego i nie może żądać wznowienia takiego postępowania. Podał przy tym, że nie można wskazać żadnego przepisu ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów², który przyznawałby dłużnikowi alimentacyjnemu interes prawny w tej sprawie. Zdaniem Sądu, stroną w postępowaniu o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest jedynie osoba uprawniona do alimentów ustalonych wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą zawartą przed takim sądem. Natomiast po stronie zobowiązanego do alimentów nie powstają nowe obowiązki, a wobec tego decyzja o przyznaniu świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie wpływa na sytuację prawną zobowiązanego do alimentów. Dodał, że źródłem obowiązku płacenia alimentów jest wyrok sądu powszechnego orzekający o tym obowiązku. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego ma charakter subsydiarny i wypłacane jest w zastępstwie zobowiązanego do alimentów.

W tych okolicznościach Sąd uznał, że po stronie dłużnika alimentacyjnego nie istnieje interes prawny lub obowiązek w rozumieniu art. 28 k.p.a.³, co skutkuje tym, iż nie jest on stroną postępowania i nie może skutecznie żądać wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją o przyznaniu osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Podał przy tym, że o legitymacji dłużnika alimentacyjnego do bycia stroną w postępowaniu

¹ Orzeczenie dostępne [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 1, poz. 7 ze zm. – dalej jako u.p.a.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie mogą stanowić przepisy zawarte w art. 27 ust. 1 i art. 30 ust. 2 u.p.a., które dotyczą obowiązku zwrotu do organu przez dłużnika alimentacyjnego należności w wysokości świadczeń wypłaconych uprawnionemu z funduszu alimentacyjnego i przysługujących dłużnikowi uprawnień do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie tych należności, odroczenie terminu ich płatności albo rozłożenie ich na raty. W ocenie Sądu przepisy te nie odnoszą się do przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego i mogą jedynie stanowić o interesie faktycznym dłużnika alimentacyjnego w domaganiu się wzruszenia decyzji przyznającej osobie uprawnionej świadczenie z funduszu alimentacyjnego.

Stanowiska zajętego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie sposób podzielić.

Zauważyć przede wszystkim należy, że rozbieżności w zakresie możliwości przyznania dłużnikowi alimentacyjnemu legitymacji procesowej strony w postępowaniu w sprawach przyznawania świadczeń osobie uprawnionej pojawiły się już na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁴. Głosowany wyrok jest w istocie kontynuacją dominującego w orzecznictwie sądowym poglądu, ukształtowanego jeszcze pod rządami tamtej ustawy, że dłużnikowi alimentacyjnemu nie przysługuje legitymacja procesowa strony w postępowaniu o przyznanie zaliczki alimentacyjnej⁵. Ponieważ w badanym zakresie regulacje zawarte w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej są zbliżone do aktualnie obowiązujących przepisów u.p.a., w niniejszej glosie będę odwoływała się do poglądów zawartych w orzeczeniach wydanych przed wejściem w życie przepisów u.p.a, które z podanej wyżej przyczyny zachowują swą aktualność na gruncie obowiązującej ustawy.

Przechodząc do oceny głosowanego wyroku, wskazać przede wszystkim należy, że o tym, czy dany podmiot jest stroną w danym postępowaniu, decydują przede wszystkim przepisy prawa materialnego. Niemniej jednak definicja strony zawarta jest w przepisach o charakterze procesowym. Postępowanie w sprawie przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego zostało zaś uregulowane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Stosowne regulacje w tym przedmiocie zostały zawarte przede wszystkim w rozdziale IV tej ustawy zatytułowanym „Zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Rozdział ten nie zawiera jednak kompleksowej regulacji procesowej, o czym świadczy chociażby zawarte w art. 25 u.p.a.

⁴ Dz.U. nr 86, poz. 732 ze zm.

⁵ Zob. przykładowo wyrok WSA we Wrocławiu z 28 sierpnia 2007 r., IV SA/Wr 217/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 300/07 oraz wyrok WSA w Szczecinie z 5 sierpnia 2010 r., II SA/Sz 343/10 – dostępne [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Na mocy tego odesłania do postępowania w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego będzie miał zastosowanie m.in. art. 28 k.p.a., zawierający definicję legalną strony postępowania. Zgodnie z tym przepisem, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Wykładnia doktrynalna dwóch pojęć o charakterze materialnoprawnym zawartych w art. 28 k.p.a., tj. „interes prawny” i „obowiązek”, wykazuje znaczne rozbieżności. Zestawienie tych pojęć w jednym przepisie wskazywać mogłoby, co słusznie zauważył M. Zdyb, że „interes prawny odnosić można jedynie do uprawnienia i że w związku z tym pojęcia te można byłoby używać zamiennie. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny i w wielu przepisach k.p.a. (np. art. 7, 13 § 1, 14 § 2) używa pojęcia »interes« w znaczeniu dość szerokim, wskazującym, że w jego zakresie mieścić się mogą także obowiązki albo przynajmniej niektóre obowiązki. Rozdzielenie uprawnień i obowiązków w przypadku konkretnej sprawy jest czasem niemożliwe, tworzą one bowiem pewną całość, która wyraża sytuację prawną jednostki wobec administracji”⁶. Zdaniem autora, obowiązki i uprawnienia jednostki należy więc rozpatrywać w perspektywie całokształtu sytuacji prawnej w konkretnej sprawie związanej z władczym działaniem organu administracji publicznej. Podobne stanowisko prezentuje E. Iserzon: „pojęcie interesu prawnego obejmuje tak uprawnienia, jak i obowiązki oparte na prawie i wobec tego słowo »obowiązek« jest zbędne w przepisie określającym pojęcie strony”⁷.

W sferze prawa publicznego analiza istoty interesu prawnego lub obowiązku jednostki wymaga takiego podejścia, które nie zawężałoby związanej z nim sytuacji prawnej jednostki do jakiegoś jednego jej aspektu. Często bowiem zdarza się, że pewne uprawnienia rodzą siłą rzeczy określone obowiązki także po stronie uprawnionego. Niespójność i brak precyzji wielu uregulowań prawnych, a także wzajemne przenikanie czy zazębianie elementów różnych instytucji prawnych powoduje, że obowiązki i uprawnienia mogą być elementami składowymi tej samej sytuacji prawnej jednostki⁸. Stąd też uważam, że szeroka interpretacja pojęcia „interes prawny strony” jest jak najbardziej pożądana na gruncie k.p.a. Obejmuje ona bowiem zarówno uprawnienia (możności), jak i obowiązki (powinności) strony⁹.

⁶ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991, s. 49.

⁷ Por. E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 88.

⁸ Na trudności w ustaleniu prawnej kwalifikacji żądań zwraca uwagę Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 127.

⁹ Por. uchwała NSA z 11 października 1999 r., OPS 11/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 6; wyrok NSA z 22 lipca 1998 r., IV SA 13/98, LEX nr 43218; wyrok WSA z 15 grudnia 2004 r., II SA/Ka 488/03, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 92.

Uzależnienie uzyskania przez podmiot legitymacji procesowej strony od istnienia interesu prawnego lub obowiązku nakłada na organ administracji publicznej obowiązek dokonania autorytarnej konkretyzacji normy prawa materialnego. Zastosowanie kryterium materialnego nie oznacza jednak, że od razu należy ustalić istnienie indywidualnego, skonkretyzowanego interesu prawnego jako podstawy statusu strony, trzeba natomiast mieć wiedzę o obowiązywaniu normy prawa materialnego, z którą można interes prawny lub obowiązek jednostki powiązać jako ich podstawą, tak samo jak właściwość organu administracyjnego w danej sprawie i jego umocowanie do orzekania w formie decyzji administracyjnej. Nie chodzi bowiem o prawo nabyte ani o prawny obowiązek, lecz o to, że można wywodzić w kategoriach abstrakcyjnych interes prawny lub obowiązek z aktualnie obowiązującego przedmiotowego porządku prawnego¹⁰.

Przenosząc powyższe spostrzeżenia na grunt glosowanego wyroku, stwierdzić przede wszystkim należy, że brak w przepisach u.p.a. wyraźnego unormowania wskazującego na legitymację procesową dłużnika alimentacyjnego jako strony w postępowaniu w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie wyklucza istnienia po stronie tego podmiotu interesu prawnego lub obowiązku w tym postępowaniu. Nie niweczy tego faktu także okoliczność, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.a., ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następuje odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej¹¹ lub jej przedstawiciela ustawowego. Przepis ten określa bowiem przede wszystkim sposób wszczęcia postępowania w tej sprawie i wskazuje na istnienie u osoby uprawnionej tzw. czynnej legitymacji procesowej strony. Przyjęcie poglądu, że przepis wskazujący sposób wszczęcia postępowania jednocześnie przesądza o tym, komu przysługuje legitymacja strony w postępowaniu, oznaczałoby, iż w razie wszczęcia postępowania na żądanie strony żadna inna osoba nie mogłaby uzyskać statusu strony w tym postępowaniu, chociażby dotyczyło jej interesu prawnego lub obowiązku, co jest sprzeczne z treścią art. 28 k.p.a. i byłoby równoznaczne z bezzasadnym ograniczeniem praw tej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w trybie postępowania administracyjnego. W świetle art. 28 k.p.a. nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że stroną postępowania jest zarówno ten podmiot, który powołując się na swój interes prawny lub obowiązek „żąda czynności organu” (ujęcie czynne), jak i ten, którego „dotyczy postępowanie” (ujęcie bierne)¹². I to

¹⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9: *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 120.

¹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.a., pod pojęciem osoby uprawnionej należy rozumieć osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna.

¹² Pod. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 254–255.

właśnie z uwzględnieniem biernej legitymacji procesowej strony winien być oceniany udział dłużnika alimentacyjnego w postępowaniu w sprawie przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pamiętać także należy, że niezależnie od sposobu wszczęcia postępowania, stosownie do art. 61 § 4 k.p.a., organ administracji publicznej zobowiązany jest do ustalenia i powiadomienia pozostałych stron postępowania o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron. Wskazana powinność organu jest istotną gwarancją realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu.

Przechodząc do oceny legitymacji procesowej dłużnika alimentacyjnego w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zauważyć należy, że w świetle art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 11 u.p.a. jednym z warunków nabywania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przez osobę uprawnioną jest bezskuteczność egzekucji¹³. Nie można więc odmówić dłużnikowi alimentacyjnemu prawa do udziału w tym postępowaniu choćby z tego powodu, ażeby dać mu możliwość ewentualnego kwestionowania bezskuteczności egzekucji. Oczywiście jest, że osoba zobowiązana do alimentacji ma taką możliwość w postępowaniu egzekucyjnym, jednakże nie ma podstawy prawnej, aby uniemożliwić jej ewentualne wykazywanie braku bezskuteczności w egzekucji dopiero na etapie postępowania administracyjnego w sprawie o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Udział dłużnika w tym postępowaniu będzie gwarantował mu zatem możliwość obrony swoich praw. Ponadto postępowanie to niewątpliwie wpływa na sferę obowiązków dłużnika alimentacyjnego. Przepis art. 27 ust. 1 u.p.a. statuuje bowiem po stronie dłużnika alimentacyjnego obowiązek zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami. Wtórny charakter tego zobowiązania nie zmienia faktu, iż przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego powoduje powstanie po stronie dłużnika alimentacyjnego obowiązku w ramach nowego stosunku prawnego¹⁴. Obowiązek ten nosi wszelkie znamiona, jakie doktryna i orzecznictwo wyodrębniły dla znaczenia obowiązku, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Wystarczy tu poprzestać na wskazaniu, iż stwierdzenie jego istnienia, podobnie jak interesu prawnego, sprowadza się do ustalenia związku między normą

¹³ Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.a., pod pojęciem bezskutecznej egzekucji należy rozumieć egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: (a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika; (b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

¹⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 17 lipca 2007 r., II SA/OI 53/07, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. Jako że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej¹⁵, odmówienie dłużnikowi alimentacyjnemu prawa do udziału w postępowaniu dotyczącym przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest nieuprawnione.

Podkreślić przy tym należy, że przyznanie dłużnikowi alimentacyjnemu legitymacji procesowej strony w omawianym postępowaniu w żaden sposób nie niweczy celu wprowadzenia przepisów u.p.a. Jak wynika z preambuły oraz uzasadnienia projektów ustaw¹⁶, które legły u podstaw uchwalenia u.p.a., celem tych przepisów jest przede wszystkim wspieranie osób uprawnionych do alimentów środkami finansowanymi z budżetu państwa. Funkcjonowanie funduszu alimentacyjnego ma służyć realizacji praw osób uprawnionych do alimentacji w myśl regulacji zawartej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym¹⁷ oraz realizacji obowiązków alimentacyjnych dłużników osób pobierających świadczenia z funduszu. Wypełnianie tych celów nie może jednak odbywać się kosztem udziału w postępowaniu podmiotów posiadających interes prawny lub obowiązek. Zauważyć bowiem należy, że na gruncie u.p.a wypracowano wystarczające mechanizmy chroniące interes osób uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego, wśród których wymienić należy przede wszystkim przewidzianą w art. 20 ust. 2 u.p.a. natychmiastową wykonalność decyzji w sprawie przyznania świadczenia i określone w art. 20 ust. 4 i 5 u.p.a. terminy wydawania decyzji w tych sprawach.

Mając na uwadze powyższe argumenty, w mojej ocenie, brak jest podstaw do stwierdzenia, że dłużnikowi alimentacyjnemu nie przysługuje legitymacja strony w postępowaniu o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego, a tym samym odmowy wznowienia postępowania w tej sprawie z powodu zgłoszenia żądania przez podmiot nieuprawniony.

Marta Kopacz

¹⁵ Por. wyrok NSA z 14 kwietnia 2000 r., III SA 1876/99, LEX nr 47938.

¹⁶ Sejm RP V Kadencji, druki 176 i 1393, dostępne [online] <www.sejm.gov.pl>.

¹⁷ Dz.U. nr 9, poz. 59 ze zm.