

DYSCYPLINOWANIE DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W PRAKTYCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Tomasz Kosicki

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy



Wiadomości dodatkowe



Informacje powiązane
Odesłanie

DYSCYPLINOWANIE DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W PRAKTYCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Tomasz Kosicki

Stan prawny na 1 marca 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-028-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Książkę dedykuję Moim Kochanym Rodzicom,
Mamie Bożenie i Tacie Krzysztofowi za okazaną miłość i wsparcie
w mojej przygodzie naukowej oraz za zaszczerpie
we mnie ciekawości świata, bez której powstanie tej książki
nie byłoby możliwe.

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Wstęp	21
-------------	----

Rozdział pierwszy. Ogólna charakterystyka obowiązku alimentacyjnego i funduszu alimentacyjnego	27
---	-----------

1. Obowiązek alimentacyjny	27
1.1. Pojęcie i źródła powstania obowiązku alimentacyjnego ...	29
1.2. Funkcje oraz zakres obowiązku alimentacyjnego	34
1.3. Podmioty obowiązku alimentacyjnego	36
1.4. Kolejność obowiązku alimentacyjnego	38
1.5. Przedawnienie roszczenia o świadczenie alimentacyjne ...	39
1.6. Wygaśnięcie oraz zmiana obowiązku alimentacyjnego	41
2. Zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego ...	44
2.1. Podmioty uprawnione do świadczenia z funduszu alimentacyjnego	46
2.2. Warunki nabywania prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego	49
2.2.1. Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego	49
2.2.2. Wysokość świadczenia z funduszu oraz przesłanki negatywne przyznania świadczenia	55
2.2.3. Właściwość organów w zakresie przyznawania świadczeń	56
2.3. Zwrot nienależnie przyznanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	57
3. Podsumowanie	59

Rozdział drugi. Działania podejmowane wobec dłużnika alimentacyjnego i jego aktywizacja zawodowa	61
1. Inicjatywa podjęcia działań wobec dłużnika alimentacyjnego	61
2. Wywiad alimentacyjny z dłużnikiem	65
2.1. Wezwanie dłużnika do przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego	70
2.1.1. Wywiad alimentacyjny w dobie pandemii COVID-19	76
2.2. Postępowanie w przypadku kolejnego wniosku dotyczącego tego samego dłużnika alimentacyjnego	77
3. Aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego	79
3.1. Cel regulacji dotyczącej aktywizacji zawodowej	79
3.2. Obowiązek rejestracji jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy	80
3.2.1. Pojęcie osoby bezrobotnej i poszukującej pracy	80
3.2.2. Rejestracja osoby bezrobotnej i poszukującej pracy	89
3.3. Pozbawienie statusu osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy	93
3.3.1. Pozbawienie statusu bezrobotnego	93
3.3.1.1. Brak spełniania warunków uzyskania statusu bezrobotnego	95
3.3.1.2. Nieuzasadniona odmowa przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy	99
3.3.1.3. Brak stawiennictwa w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie	102
3.3.1.4. Pozbawienie statusu bezrobotnego na wniosek	111
3.3.1.5. Przesłanki wyłączające możliwość pozbawienia statusu bezrobotnego	123
3.3.1.6. Decyzja administracyjna o pozbawieniu statusu bezrobotnego	124
3.3.2. Pozbawienie statusu osoby poszukującej pracy	131

4. Wybrane formy aktywizacji zawodowej bezrobotnego lub poszukującego pracy dłużnika alimentacyjnego	132
4.1. Dodatek aktywizacyjny	132
4.2. Staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	136
4.3. Roboty publiczne i prace interwencyjne	141
5. Podsumowanie	144

Rozdział trzeci. Uznanie dłużnika za uchylającego się

od zobowiązań alimentacyjnych	147
1. Uwagi wprowadzające	147
2. Postępowanie w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	154
2.1. Zakres podmiotowy postępowania	154
2.1.1. Organ właściwy dłużnika jako organ administracji publicznej	154
2.1.2. Dłużnik alimentacyjny jako strona postępowania administracyjnego	163
2.1.3. Pełnomocnik dłużnika alimentacyjnego (strony postępowania)	173
2.1.4. Podmioty na prawach strony	180
2.2. Wszczęcie postępowania w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	182
2.2.1. Pojęcie i sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego	182
2.2.2. Przesłanki oraz inicjatywa wszczęcia postępowania w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	196
2.3. Decyzja o uznaniu za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz jej skutki	203
2.3.1. Elementy decyzji	203
2.3.1.1. Oznaczenie organu administracji publicznej	207
2.3.1.2. Data wydania decyzji	209
2.3.1.3. Oznaczenie strony postępowania administracyjnego	213

2.3.1.4. Powołanie podstawy prawnej	216
2.3.1.5. Rozstrzygnięcie	224
2.3.1.6. Uzasadnienie faktyczne i prawne	226
2.3.1.7. Pouczenie o prawie do wniesienia odwołania i możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania	233
2.3.1.8. Podpis	238
3. Podsumowanie	246

Rozdział czwarty. Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań

alimentacyjnych oraz jego zwrot	248
1. Historia instrumentu zatrzymania prawa jazdy	248
2. Postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych	260
2.1. Zakres podmiotowy postępowania	262
2.2. Przesłanki wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy	263
2.3. Decyzja w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu i jej skutki	276
2.4. Uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy	287
3. Podsumowanie	289

Rozdział piąty. Wybrane zagadnienia wspólne dla postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach dłużników alimentacyjnych

1. Terminy załatwienia sprawy i skutki ich naruszenia	294
1.1. Terminy załatwienia sprawy administracyjnej	299
1.2. Obowiązek sygnalizacji niezakończoności sprawy w terminie (zawiadomienie strony)	302
1.3. Ponaglenie na niezakończoność sprawy w terminie	305
1.3.1. Bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego	306
1.3.2. Wniesienie, rozpatrzenie ponaglenia oraz jego skutki	314

2. Postępowanie wyjaśniające i postępowanie dowodowe	316
2.1. Zasada prawdy obiektywnej	318
2.2. Zasada otwartego systemu dowodów i równej mocy dowodowej	321
2.3. Zasada swobodnej oceny materiału dowodowego	322
2.4. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym	325
3. Dostęp do akt sprawy administracyjnej	328
4. Doręczenie decyzji administracyjnej	342
4.1. Doręczenie właściwe	347
4.2. Doręczenie zastępcze dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy	351
4.3. Doręczenie subsydiarne	355
5. Związywanie organu i strony decyzją administracyjną	359
6. Prawo do wniesienia odwołania i zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania	361
6.1. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego	364
6.2. Prawo do wniesienia odwołania	368
6.2.1. Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania ...	370
6.2.2. Forma, termin i tryb wniesienia odwołania	373
6.2.3. Skutki wniesienia odwołania	378
6.2.4. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania ...	379
6.2.5. Uprawnienia autokontrolne organu I instancji ...	385
6.2.6. Rozpoznanie odwołania i rozstrzygnięcia organu II instancji	390
6.2.7. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	394
7. Rektyfikacja decyzji w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i w sprawie zatrzymania prawa jazdy	396
7.1. Uzupełnienie decyzji	398
7.2. Sprostowanie treści decyzji	402
7.3. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji	404
8. Podsumowanie	411

Wzory dokumentów	413
Wzór nr 1. Wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego	415
Wzór nr 2. Wezwanie organu egzekucyjnego do przedłożenia zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów	417
Wzór nr 3. Wniosek organu właściwego wierzyciela do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (przykład 1)	419
Wzór nr 4. Wniosek organu właściwego wierzyciela do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (przykład 2)	421
Wzór nr 5. Wezwanie dłużnika celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i złożenia oświadczenia majątkowego	423
Wzór nr 6. Wniosek organu właściwego dłużnika do kierownika ośrodka pomocy społecznej (centrum usług społecznych) o przekazanie informacji z wywiadu środowiskowego	425
Wzór nr 7. Zobowiązanie dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy	427
Wzór nr 8. Informacja do powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego	429
Wzór nr 9. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	431
Wzór nr 10. Zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się strony co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań	434
Wzór nr 11. Zawiadomienie o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej zafatwienia	436

Wzór nr 12. Decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (przykład 1)	438
Wzór nr 13. Decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (przykład 2)	442
Wzór nr 14. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych	446
Wzór nr 15. Wniosek organu właściwego dłużnika do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu	449
Wzór nr 16. Decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych	451
Wzór nr 17. Pismo starosty dotyczące odmowy wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy	453
Wzór nr 18. Wniosek organu właściwego dłużnika do starosty o uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu	454
Wzór nr 19. Decyzja o uchyleniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu	456
Wzór nr 20. Postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminowi na wniesienie odwołania od decyzji wydanych wobec dłużnika alimentacyjnego	459
Wzór nr 21. Wniosek dłużnika alimentacyjnego o sprostowanie decyzji	461
Wzór nr 22. Postanowienie o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej w sprawach dotyczących dłużnika alimentacyjnego	462
Wzór nr 23. Upoważnienie do podejmowania działań dotyczących dłużnika alimentacyjnego	464

Schematy	465
Schemat postępowania wobec dłużnika alimentacyjnego	467
Wezwanie do usunięcia braków formalnych	468
Schemat postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	469
Schemat postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi	470
Schemat postępowania w sprawie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu	471
Wykaz literatury	473
Wykaz orzecznictwa	489
Wykaz aktów prawnych	505

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
nowelizacja z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119, poz. 1)
r.r.b.p.p.	– rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 14.04.2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz.U. poz. 667)

r.s.w.s.	– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20.08.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz.U. Nr 142, poz. 1160)
u.COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.o.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
u.p.d.z.a.	– ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.) – nie obowiązuje
u.p.o.u.a.	– ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 877 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.z.i.r.p	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

Czasopisma

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BAE	– baza adresów elektronicznych
BIG	– biuro informacji gospodarczej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PUP	– powiatowy urząd pracy
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Dziecko ma prawo do rodzicielskiej miłości, prawo do kontaktu z obojgiem rodziców, gdy się rozejdą, oraz prawo oczekiwać, aby rodzice respektowali prawomocne postanowienia sądów w zakresie alimentacji.

Rodzice w ramach obowiązku alimentacyjnego są obowiązani zapewniać dziecku środki do zaspokojenia zarówno jego potrzeb materialnych, jak i niematerialnych, które służą w szczególności potrzebie rozwoju zainteresowań i uzdolnień dziecka.

Dziecko nie powinno być ofiarą konfliktów dorosłych, nic nie poradzi na długotrwałość i nieskuteczność postępowań egzekucyjnych o alimenty. To jest rola państwa – stworzenie takiego systemu, aby pokrzywdzonych małoletnich wskutek niewywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych było jak najmniej, a najlepiej nie było ich wcale.

Marek Michalak
Rzecznik Praw Dziecka¹

¹ Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów. Raport z sondażu CATIBUS na zlecenie Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. i Krajowej Rady Komorniczej. Badanie pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2017, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport-Postawy%20Polak%C3%B3w%20wobec%20niep%C5%82acenia%20aliment%C3%B3w.pdf> (dostęp: 12.12.2021 r.).

WSTĘP

Niniejsza monografia poświęcona została problematyce dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów). Materia ta została przedstawiona z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej. Już teraz należy stwierdzić, że zagadnienie to ma ogromną doniosłość teoretyczną i praktyczną.

Podejmowane w pracy rozważania są interesujące, gdyż organy administracji publicznej dzięki administracyjnoprawnym instrumentom dyscyplinującym ingerują w sytuację prawną osób zobowiązanych do alimentacji.

Problem niealimentacji jest problemem ważkim, palącym i wymagającym, jak się wydaje, zdecydowanie głębszej refleksji nad skutecznością norm prawnych, dzięki którym możliwe jest dochodzenie należnych świadczeń. Problem ten nabiera znaczenia także z powodu ciągle zwiększającej się liczby dłużników alimentacyjnych i zwiększającego się ich zadłużenia. Aktualnie poziom zadłużenia dłużników alimentacyjnych szacowany jest na ponad 10 miliardów złotych.

Książka została podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym w sposób ogólny, i na pewno niewyczerpujący, scharakteryzowano obowiązek alimentacyjny, w tym jego zakresy podmiotowy i przedmiotowy, jego funkcje oraz zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W rozdziale drugim w pierwszej części przedstawiono działania podejmowane wobec dłużnika alimentacyjnego, które poprzedzają

de facto postępowanie administracyjne w przedmiocie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono wywiadowi alimentacyjnemu, którego celem jest zebranie informacji dotyczących sytuacji osobistej, majątkowej, dochodowej i zdrowotnej dłużnika. W drugiej części tego rozdziału uwaga skupiona została na instrumentach aktywizacji zawodowej dłużników i roli, jaką ustawodawca stawia powiatowym urządowi pracy. Szczegółowa prezentacja tego zagadnienia podyktowana była tym, ażeby w jednym miejscu osoby zajmujące się w praktyce dyscyplinowaniem dłużników miały dostęp do informacji i aktualnego orzecznictwa w sprawach dotyczących promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej dłużników.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na postępowaniu administracyjnym w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a zwłaszcza przesłanek jego wszczęcia, obowiązkach właściwych w tych sprawach organów administracji publicznej oraz gwarancjach procesowych dłużników – stron postępowania.

Rozdział czwarty dotyka zagadnienia dotyczącego zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Zwrócono w nim uwagę na specyfikę tej regulacji, tj. na fakt, że postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania może zostać wszczęte dopiero wtedy, gdy – po pierwsze – organ właściwy dłużnika przeprowadzi postępowanie w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, i – po drugie – decyzja wydana w tym postępowaniu uzyska przymiot ostateczności. Podniesiono także, że regulacja związana z zastosowaniem tego instrumentu nie ma w prawie polskim charakteru absolutnego.

W rozdziale piątym, zamykającym rozważania w monografii, zaprezentowano zagadnienia wspólne dla obu powyższych postępowań administracyjnych, a zwłaszcza kwestię terminów załatwienia sprawy (w tym instytucję ponaglenia oraz pojęcie bezczynności organu i przewlekłości postępowania administracyjnego), dostęp dłużnika do akt sprawy administracyjnej. Scharakteryzowano prawo

dłużnika do wniesienia odwołania i zwrócono uwagę na kontrowersje związane z instytucją zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. W rozdziale tym skupiono się szczególnie na problematyce doręczeń, a zwłaszcza doręczeń elektronicznych i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Dopełnieniem rozważań prowadzonych w pracy są aktualne wzory dokumentów, które mogą być wykorzystane w praktyce stosowania przepisów materialnego i procesowego prawa administracyjnego.

Z uwagi na to, że praca odnosi się przede wszystkim do przepisów szeroko pojętego prawa administracyjnego, celowo zrezygnowano z prezentacji w niej przestępstwa niealimentacji¹.

W tym miejscu ogólnie można wskazać, że przeprowadzony w opracowaniu wywód prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Przy czym najważniejsze z nich potwierdzają konieczność ingerencji państwa poprzez normy prawa administracyjnego w sytuację prawną dłużników, gdyż to właśnie władcza ingerencja daje możliwość wpływu na te osoby i ich zachowania.

Jak w każdej pracy z dziedziny nauk prawnych, konieczne stało się wybranie właściwej metody prowadzenia badań, a co za tym idzie wywodu naukowego. Podstawową metodą zastosowaną w monografii

¹ Zob. szerzej M. Budyn-Kulik [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Mozgawa, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX 2020, komentarz do art. 209; J. Lachowski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, LEX 2018, komentarz do art. 209; M. Małecki, *Przestępstwo niealimentacji w perspektywie zmian (uwagi do rządowego projektu nowelizacji art. 209 k.k. z 28.10.2016 r.)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016/4, s. 35–61; A. Duda, D. Sokołowska, *Nowe granice kryminalizacji przestępstwa niealimentacji oraz mechanizmy redukcji karaní według znowelizowanego art. 209 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017/4, s. 27–50; M. Borodziuk, *Zakres kryminalizacji przestępstwa niealimentacji po nowelizacji w 2017 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2018/4, s. 33–51; B. Orłowska-Zielińska, *Karnoprawna odpowiedzialność za przestępstwo niealimentacji w świetle nowelizacji z 23.03.2017 roku*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018/41, s. 131–139; A. Polińska, *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, „Palestra” 2018/5, s. 41–50.

jest metoda dogmatycznoprawna, polegająca na badaniu tekstów aktów prawnych. Pozwala ona na zrekonstruowanie treści norm prawnych i zawartych w nich norm generalno-abstrakcyjnych. Posiłkowo zastosowano metodę celowościową (teleologiczną), dzięki której odkodowano cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu do systemu prawnego charakteryzowanych instytucji i instrumentów. Świadomie zrezygnowano z metody teoretycznoprawnej. Metoda ta w swoim założeniu ma na celu stworzenie nowych lub też zmodyfikowanych konstrukcji prawnych, możliwych do zastosowania. Niniejszej pracy postawiono zupełnie inny cel. Ma ona przedstawić aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych.

Z uwagi na to, że prawo nie działa w próżni i silnie oddziałuje na stosunki społeczne, konieczne stało się odesłanie do poglądów judykatury, a zwłaszcza orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Rozważania uzupełniają także poglądy ukazane w literaturze przedmiotu z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego, prawa rodzinnego i prawa cywilnego.

Prezentowana książka ma dla mnie szczególne znaczenie. Jest to bowiem pierwsza tego typu publikacja w moim dorobku naukowym. Mam jednak świadomość, że jej powstanie nie byłoby możliwe, gdyby nie wsparcie i życzliwość wielu osób.

W pierwszej kolejności pragnę szczególnie podziękować Pani dr hab. Monice Augustyniak, prof. KAAFM za podjęcie się trudu sporządzenia recenzji wydawniczej oraz cenne uwagi i wskazówki, które pozwoliły nadać monografii ostateczny kształt.

Słowa podziękowania kieruję również do wydawnictwa Wolters Kluwer, które stworzyło mi możliwość i przestrzeń do zaprezentowania niezwykle ciekawego i praktycznie doniosłego zagadnienia, jakim jest dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych. Bardzo dziękuję mojej wydawczyni – Pani Izabelli Małeckiej oraz pozostałym osobom uczestniczącym w procesie wydawniczym, przede wszystkim

za cierpliwość, wyrozumiałość i pomocną dłoń w trakcie prac nad monografią.

Nieocenione na etapie prac nad książką było wsparcie moich bliskich, którzy utwierdzali mnie w przekonaniu, że tematyka zasługuje na jej przedstawienie szerszemu gronu.

Tomasz Kosicki

Bydgoszcz, listopad 2021 r.

Rozdział pierwszy

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA OBOWIĄZKU ALIMENTACYJNEGO I FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO

1. Obowiązek alimentacyjny

Problematyka dotycząca braku uiszczania alimentów (niealimentacji) nie traci na znaczeniu. Często zdarza się tak, że podmiot zobowiązany nie uiszcza zasądzonych alimentów, co prowadzi do tego, że dziecko nie jest w stanie żyć w godziwych warunkach. Źródła internetowe donoszą, że obecne kilkaset tysięcy rodziców nie uiszcza alimentów na swoje dzieci¹. Warto odnotować, że w polskim ustawodawstwie wielokrotnie podejmowano próby ustanowienia takich regulacji, dzięki którym będzie możliwe nie tylko egzekwowanie alimentów, ale także napiętnowanie i dyscyplinowanie postawy dłużników alimentacyjnych. Praktyka stosowania przedmiotowych przepisów pokazuje niestety smutną rzeczywistość – osoby obowiązane do alimentacji na rzecz swoich najbliższych dalej nie wywiązują się ze swoich obowiązków, a organy egzekucyjne i inne organy państwowe są bezsilne. Problem jest o tyle istotny, że dotyczy prawie miliona dzieci w Polsce².

¹ *Alimenty: problem niealimentacji dotyczy miliona dzieci*, <http://www.rp.pl/Rodzina/302129999-Alimenty-problem-niealimentacji-dotyczy-miliona-dzieci.html> (dostęp: 12.12.2021 r.).

² *Alimenty: problem niealimentacji...*

Problem niepłacenia alimentów dotyka poważnie również budżet państwa. To państwo bowiem musi w pewnym momencie przejąć inicjatywę uiszczania alimentów i między innymi z tego właśnie powodu ustanowiono państwowy system wspierania osób uprawnionych do alimentów w postaci funduszu alimentacyjnego. Wskazuje się, że obecnie poziom zadłużenia dłużników alimentacyjnych przekracza 10 miliardów złotych, a średnie zadłużenie dłużnika alimentacyjnego wynosi ponad 33 tysiące złotych³. Sam fundusz jednak nie rozwiązuje opisanego wyżej zjawiska. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w niskim kryterium dochodowym, które wyklucza inne osoby (rodziny) z ubiegania się o świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Aktualnie wiele organizacji pozarządowych, a także organy państwowe takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, postulują zniesienie kryterium dochodowego jako jednego z podstawowych kryteriów ubiegania się o wyżej wskazane świadczenie.

W ostatnim czasie zintensyfikowano różnorakie badania nad skutkami niealimentacji w Polsce. Wskazuje się w nich, że wpływ na niską ścigalność alimentów ma przede wszystkim przyzwolenie społeczne na karygodne z moralnego punktu widzenia działania (zaniechania) dłużników alimentacyjnych⁴. Wskazuje się ponadto na:

- bezkarność dłużników alimentacyjnych spowodowaną orzekaniem przez właściwe sądy zbyt niskich kar,
- niewykorzystywanie przez gminy przysługujących im instrumentów prawnych, za pomocą których możliwe jest przedsięwzięcie działań skłaniających dłużników do podjęcia pracy,
- brak skutecznych mechanizmów i narzędzi, które usprawniłyby pracę komorników sądowych w zakresie egzekucji należnych alimentów,
- powszechnie przypisywaną złą wolę dłużnikom alimentacyjnym i tym samym nie zawsze sprawiedliwe ocenianie ich zachowania⁵.

³ *Alimenty: problem niealimentacji...* Zob. także P. Szewczyk, *Nie mam. Jutro, czyli wojna na alimenty*, <http://www.newsweek.pl/polska/alimenty-w-polsce-alimenciarze-klopoty-zegzekwowaniem,artykuly,370954,1.html> (dostęp: 5.10.2021 r.).

⁴ *Postawy Polaków...*

⁵ *Postawy Polaków...*, s. 7.

Z jednego z raportów opisujących zjawisko niealimentacji wyczytać można także, że powodem braku uiszczania świadczeń alimentacyjnych jest brak kontroli płacących alimenty nad sposobem wydawania pieniędzy przez opiekunów dzieci, brak wpływu na wychowanie dzieci lub ograniczanie z nimi kontaktu oraz zła sytuacja materialna lub inne przyczyny niezależne od zobowiązanego⁶.

1.1. Pojęcie i źródła powstania obowiązku alimentacyjnego

Przejście do rozważań dotyczących administracyjnoprawnych instrumentów dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych poprzedzić należy krótką charakterystyką obowiązku alimentacyjnego.

Ogólnie rzecz ujmując, obowiązek alimentacyjny to obowiązek dostarczania środków utrzymania osobie, która nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie lub znajduje się w niedostatku. Ta dość enigmatycznie brzmiąca definicja ukazuje zasadniczy cel i funkcje tej instytucji. Zagadnienie obowiązku alimentacyjnego, jego funkcji, podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do alimentacji ma doniosłe znaczenie nie tylko z teoretycznego, ale – jak się wydaje – najbardziej z praktycznego punktu widzenia.

W doktrynie wskazuje się, że alimentacja należy do najważniejszych zadań dorosłych członków rodziny, gdyż to właśnie dorośli są w stanie dostarczyć środków materialnych do właściwej jej egzystencji⁷. Jak zauważa T. Smoczyński, „obowiązek alimentacyjny wchodzi w rachubę zarówno w razie pozostawania członków rodziny we wspólnym gospodarstwie domowym, jak w razie braku takiej wspólności domowej. Jest on bowiem rezultatem stosunku rodzinnoprawnego niezależnie od sposobu zaspokajania potrzeb i organizacji życia

⁶ *Postawy Polaków...*, s. 7.

⁷ T. Smoczyński [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 12, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 753.

rodzinnego”⁸. Słowa te wydają się niezwykle aktualne współcześnie. Wielu obowiązanych do alimentów zapomina o tym, że konieczność wywiązywania się z rodzinnych obowiązków, zwłaszcza rodziców względem dzieci, nie przestaje obowiązywać w sytuacji np. rozvodu małżonków. Dodaje się także, że obowiązek alimentacyjny, rozumiany jako pomoc słabszym i niemogącym się samodzielnie utrzymać, wynika z nakazów moralnych⁹.

Jak słusznie zauważa M. Goettel, to między innymi z pokrewieństwa pomiędzy członkami najbliższej rodziny wynikają różnorakie relacje rodzinne, w tym obowiązek alimentacyjny¹⁰. Autor ten wskazuje też, że regulowany przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązek alimentacyjny określany jest w literaturze przedmiotu jako „zwykły”, gdyż pojawia się zwykle pomiędzy rodzicem a dzieckiem niemieszkającym z nim z różnych przyczyn¹¹. Wskazuje się, że samo pojęcie obowiązku alimentacyjnego rozumiane jest niejednolicie, co niewątpliwie utrudnia zrozumienie istoty tego stosunku obligacyjnego¹². Jak zauważają A. Kawałko i H. Witczak, „stosunek alimentacyjny jest stosunkiem prawnym o charakterze obligacyjnym, stąd strony tego stosunku określa się także mianem wierzyciela i dłużnika alimentacyjnego. (...) uprawnienia i obowiązki ze stosunku alimentacji mają charakter ściśle osobisty, nie wyklucza to jednak możliwości, aby obowiązek alimentacyjny zobowiązanego był spełniany przez osobę trzecią. Spełnianie obowiązku alimentacyjnego przez osobę trzecią, której nie łączy z uprawnionym żaden stosunek rodzinnoprawny,

⁸ T. Smoczyński [w:] *System...*, red. T. Smoczyński, s. 753.

⁹ D. Sobolewska, *Obowiązek alimentacyjny wobec przysposobionego*, Toruń 2019, s. 24.

¹⁰ M. Goettel, *Szczególne cechy obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017/3, s. 19.

¹¹ M. Goettel, *Szczególne...*, s. 20. Autor ten, charakteryzując tzw. zwykły obowiązek alimentacyjny, powołuje się na J. Gwiazdomorskiego [w:] *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, red. J.S. Piątkowski, Wrocław 1985, s. 241.

¹² Tak M. Andrzejewski, *Istnienie obowiązku alimentacyjnego jako przesłanka powstania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego*, RPEiS 1985/1, s. 95–96. Por. także J.M. Łukasiewicz, *Strony stosunku zobowiązaniowego – zarys problematyki* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukasiewicz, I. Ramus, Toruń 2015, s. 106–128.

będący źródłem alimentacji, nie powoduje, że wygasa obowiązek zobowiązanego. Obowiązek ten nadal istnieje, a w przypadku zaprzestania przez osobę trzecią świadczeń alimentacyjnych na rzecz uprawnionego uprawniony będzie mógł dochodzić należnych mu środków utrzymania (i wychowania) od zobowiązanego do alimentacji¹³.

W piśmiennictwie wyróżnia się rozumienie szerokie i wąskie obowiązku alimentacyjnego¹⁴:

- szerokie oznacza dostarczanie środków utrzymania, które wynikają zarówno ze stosunków rodzinnoprawnych, jak i cywilnoprawnych¹⁵,
- wąskie kreowane jest treścią art. 128 k.r.o. i rozciąga się przede wszystkim na relacje rodzinne pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem.

Obowiązek alimentacyjny i wynikające z niego uprawnienia i obowiązki, jak wyżej wskazano, dotyczą osób, które pozostają w stosunku rodzinnym¹⁶. W doktrynie zauważa się, że stosunek rodzinny wynika z treści norm prawnych, które wyznaczają jego ramy¹⁷. T. Smoczyński wskazuje, że mamy w związku z tym do czynienia ze stosunkiem rodzinnoprawnym¹⁸.

Normy prawne dotyczące tego stosunku zawarte są w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a to sprawia (także ranga samej

¹³ A. Kawalko, H. Witczak [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX 2021, teza 8 komentarza do art. 128 k.r.o.

¹⁴ M. Andrzejewski, *Istnienie...*, s. 96.

¹⁵ A. Stelmachowski, *Recenzja pracy J. Rezlera Naprawienie szkody wynikłej ze spowodowania uszczerbku na ciele i zdrowiu (wg prawa cywilnego, Warszawa 1968)*, „Nowe Prawo” 1969/14–12, s. 1752, podają za: M. Andrzejewski, *Istnienie...*, s. 96.

¹⁶ T. Smoczyński, *Stosunek alimentacyjny a stosunek zobowiązaniowy*, RPEiS 1985/1, s. 19.

¹⁷ T. Smoczyński, *Stosunek...*, s. 19.

¹⁸ T. Smoczyński, *Stosunek...*, s. 19. Zob. też G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Pokrewieństwo i powinowactwo. Komentarz*, LEX 2014, komentarz do art. 128 k.r.o.; J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013, s. 29 i n. Por. J. Wierciński [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, LEX 2014, komentarz do art. 128 k.r.o.

ustawy), że jego podmioty mają autonomiczną i równorzędną pozycję względem siebie¹⁹. Przywołany wyżej autor, dokonując porównania pomiędzy powyższym stosunkiem a stosunkiem zobowiązaniowym (w kontekście instytucji będącej przedmiotem rozważań), zauważa, że „stosunek alimentacyjny i wynikający z niego obowiązek alimentacyjny (roszczenie) jest oparty niewątpliwie na modelu zobowiązaniowym. Strony stosunku prawnego alimentacyjnego, tj. uprawnionego i zobowiązanego, nazywa się także – odpowiednio – wierzycielem i dłużnikiem alimentacyjnym”²⁰.

Powyższy pogląd aprobowany jest również w judykaturze. Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że „konkretny obowiązek alimentacyjny powstaje natomiast w razie spełnienia się ustawowych przesłanek alimentacji. W ramach tego stosunku zobowiązaniowego między określonymi indywidualnie osobami, uprawnionemu przysługuje roszczenie o alimenty (wierzytelność), a zobowiązany – dłużnik ma obowiązek spełnić odpowiadające mu świadczenie alimentacyjne (dług)”²¹. W innym orzeczeniu SN podniósł, że „obowiązek alimentacyjny należy do kategorii stosunków obligacyjnych, a ze względu na swe źródło należy do zobowiązań prawnorodzinnych. Polega on na czynnościach mających na celu zaspokojenie potrzeb osoby, która sama utrzymać się nie może, a więc na różnorodnych świadczeniach. Obejmuje on dostarczanie środków utrzymania, a w razie potrzeby także środków wychowania”²².

W literaturze zwraca się też uwagę, że obowiązek alimentacyjny ma charakter zobowiązania o charakterze mieszanym: niemajątkowo-majątkowym²³. Zdaniem J. Ignaczewskiego, powołującego się na wcześniej wskazaną uchwałę Sądu Najwyższego z 24.05.1990 r.,

¹⁹ T. Smyczyński, *Stosunek...*, s. 20.

²⁰ T. Smyczyński, *Obowiązek...*, s. 757.

²¹ Uchwała SN z 24.02.2011 r., III CZP 134/10, LEX nr 707477.

²² Uchwała SN (7) z 24.05.1990 r., III CZP 21/90, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna/Pracy” 1990/10–11, poz. 128, cyt. za: G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

²³ J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty*, Warszawa 2016, s. 40.

za majątkową cechą powyższego zobowiązania przemawia fakt, że roszczenia z tego tytułu ulegają przedawnieniu, zgodnie z treścią art. 137 k.r.o., przy czym zastrzega, że przedawnieniu nie ulega samo prawo do alimentów²⁴. Pogląd ten należy podzielić, gdyż jak już wskazywano, zobowiązanie alimentacyjne ma charakter ściśle osobisty.

Mając na uwadze przeprowadzone wyżej rozważania, zasadne wydaje się przytoczenie poglądów J. Strzebinczyka, który wprost mówi o stosunku alimentacyjnoprawnym²⁵. Autor podnosi, że stosunek ten „(...) przyjmuje postać więzi zobowiązaniowej między konkretną osobą uprawnioną a również ściśle oznaczonym podmiotem zobowiązanym”²⁶. Dodaje ponadto, że „uprawnionemu przysługuje roszczenie o alimenty (wierzytelność), a na zobowiązanym ciąży powinność spełnienia świadczenia alimentacyjnego (dług)”²⁷.

Jak każdy stosunek prawny, również i obowiązek alimentacyjny będący, jak wyżej wskazano, stosunkiem prawnorodzinnym posiada swoje źródło powstania. Inaczej rzecz ujmując, obowiązek alimentacyjny powstaje na skutek pewnych zdarzeń, które uruchamiają normy prawne o charakterze generalno-abstrakcyjnym.

Treść i zakres obowiązku alimentacyjnego wyznaczają przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a zwłaszcza art. 128. Zgodnie z jego treścią obowiązek alimentacyjny polega na dostarczeniu uprawnionemu do świadczeń alimentacyjnych środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania²⁸.

Przez pojęcie bieżących środków utrzymania można rozumieć m.in. następujące potrzeby konsumpcyjne: wyżywienie, ubranie, koszty utrzymania mieszkania, wypoczynku, koszty leczenia, opieki

²⁴ J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty...*, s. 40.

²⁵ J. Strzebinczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013, s. 364.

²⁶ J. Strzebinczyk, *Prawo...*, s. 364.

²⁷ J. Strzebinczyk, *Prawo...*, s. 364.

²⁸ Por. M. Bieżyński, P. Bieżyński, *Pomoc osobom uprawnionym do alimentów*, Warszawa 2009, s. 19.

i rehabilitacji²⁹. Natomiast środki wychowania definiowane są jako potrzeby o charakterze edukacyjnym i kulturalnym³⁰. Zakres obowiązku alimentacyjnego określony jest poprzez dwa czynniki: usprawiedliwione potrzeby uprawnionego oraz możliwości majątkowe i zarobkowe zobowiązanego³¹. Podzielić należy pogląd wyrażony w doktrynie, zgodnie z którym raty alimentacyjne służą do zabezpieczenia potrzeb teraźniejszych i przyszłych³². Nie mogą one pokrywać potrzeb przeszłych.

1.2. Funkcje oraz zakres obowiązku alimentacyjnego

Obowiązek alimentacyjny spełnia także wiele funkcji, które niejako uzasadniają jego funkcjonowanie w obrocie prawnym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że obowiązek alimentacyjny we współczesnych warunkach społeczno-gospodarczych odgrywa ogromną rolę, pomimo różnorodności możliwości i form zarabkowania³³. Niekiedy jednak możliwości zarabkowania przez osoby obowiązane do utrzymania drugiego członka rodziny są ograniczone lub w ogóle nie istnieją. Wynika to z różnych sytuacji, a do głównych, jak się wydaje, przyczyn należy nieporadność.

Pierwszą z funkcji obowiązku alimentacyjnego we współczesnym kształcie, nadanym przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jest umocnienie więzów rodzinnych, a także wzmocnienie wzajemnej odpowiedzialności za pozostałych członków rodziny³⁴. T. Smoczyński wskazuje, że charakteryzowana instytucja wzmacnia, z punktu

²⁹ M. Biezuński, P. Biezuński, *Pomoc...*, s. 19; J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty...*, s. 42.

³⁰ M. Biezuński, P. Biezuński, *Pomoc...*, s. 19.

³¹ M. Biezuński, P. Biezuński, *Pomoc...*, s. 19. Por. także J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty...*, s. 75.

³² J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty...*, s. 42.

³³ T. Smoczyński [w:] *System...*, red. T. Smoczyński, s. 759.

³⁴ T. Smoczyński [w:] *System...*, red. T. Smoczyński, s. 759.

widzenia socjologicznego, funkcję ekonomiczną rodziny³⁵. Nie ulega wątpliwości, że dostarczenie środków utrzymania – nie tylko finansowych – pozwala na właściwą realizację podstawowych potrzeb rodziny, ale przede wszystkim jej członków.

Zakres obowiązku alimentacyjnego został uregulowany w art. 135 k.r.o. Zgodnie z treścią art. 135 § 1 k.r.o. zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. W doktrynie wskazuje się, że „potrzeby usprawiedliwione to takie, których zaspokojenie pozwala uprawnionemu żyć w warunkach odpowiadających jego wiekowi, stanowi zdrowia, wykształceniu itp. Katalog owych potrzeb jest sprawą indywidualną. Niezaspokojone potrzeby wierzyciela można uznać za usprawiedliwione (a jego sytuację prawną za uzasadniającą wystąpienie do sądu o alimenty), jeżeli nie potrafi on ich zaspokoić samodzielnie pomimo podejmowania w tym zakresie starań”³⁶. M. Andrzejewski słusznie zauważa, że ustalenie zakresu usprawiedliwionych potrzeb odbywa się poprzez porównanie statusu majątkowego zarówno uprawnionego do alimentów, jak i zobowiązanego do ich uiszczenia³⁷.

Drugą pozytywną przesłankę odnajdujemy w art. 135 § 2 k.r.o. Dotyczy ona majątkowych możliwości zobowiązanego do świadczenia alimentów. Słusznie zauważa się w piśmiennictwie, że właściwe określenie takich możliwości po stronie zobowiązanego wymaga ustalenia wysokości comiesięcznych dochodów, np. z tytułu wynagrodzenia za pracę itp.³⁸. Podobnie zauważa w tej kwestii M. Andrzejewski, który pisze, że „możliwości zarobkowe to w typowej sytuacji przede wszystkim te, które są konsekwencją podejmowania przez osobę zobowiązaną zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Poza wynagrodzeniem

³⁵ T. Smoczyński [w:] *System...*, red. T. Smoczyński, s. 760. Por. także M. Matysiak, *Ustanie obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dziecka*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008/1, s. 87–95.

³⁶ M. Andrzejewski [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, LEX 2013, komentarz do art. 135 k.r.o.

³⁷ M. Andrzejewski [w:] *Kodeks...*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski.

³⁸ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

za pracę pułap możliwości zobowiązanego wyznaczają wszelkiego rodzaju premie, dodatki do wynagrodzenia, nagrody, świadczenia z funduszu socjalnego itp., a także kwoty uzyskane na podstawie umów cywilnoprawnych, takich jak na przykład zlecenie, o dzieło, najem itp.”³⁹.

1.3. Podmioty obowiązku alimentacyjnego

Obowiązek dostarczania środków utrzymania, jak również środków wychowania, ma swoje źródło nie tylko w prawie (obowiązek prawny), ale także w moralnym obowiązku wspierania swojej rodziny. Aby obowiązek ten był we właściwy sposób realizowany, konieczne jest ustalenie podmiotów obowiązku alimentacyjnego – uprawnionego (wierzyciela) i zobowiązanego (dłużnika).

Do pierwszej grupy podmiotów obowiązku alimentacyjnego, a jednocześnie zobowiązanych do alimentacji, Kodeks rodzinny i opiekuńczy zalicza krewnych w linii prostej⁴⁰ oraz rodzeństwo. Do krewnych w linii prostej zalicza się krewnych wstępnych: rodziców, dziadków, pradziadków itd. oraz krewnych zstępnych: dzieci, wnuki oraz prawnuki⁴¹.

Do drugiej grupy należy zaliczyć powinowatych. Jak wskazuje art. 61⁸ k.r.o., z małżeństwa wynika powinowactwo między małżonkiem a krewnymi drugiego małżonka. Trwa ono mimo ustania małżeństwa. Linię i stopień powinowactwa określa się według linii i stopnia pokrewieństwa. O tej kwestii przesądza ustawodawca *expressis verbis* w art. 144 k.r.o.⁴². Zgodnie z treścią § 1 cytowanego

³⁹ M. Andrzejewski [w:] *Kodeks...*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, komentarz do art. 135 k.r.o.

⁴⁰ Zgodnie z art. 61⁷ k.r.o. krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej. Krewnymi w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, a nie są krewnymi w linii prostej.

⁴¹ Por. M. Biezuński, P. Biezuński, *Pomoc...*, s. 19.

⁴² Por. uchwała SN z 4.04.1968 r., III CZP 27/68, LEX nr 772. W uchwale tej SN wskazał, że obowiązek alimentacyjny wynikający z art. 144 § 1 k.r.o. nie rozciąga się na krewnych pasierba.

przepisu „dziecko może żądać świadczeń alimentacyjnych od męża swojej matki, niebędącego jego ojcem, jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego. Takie samo uprawnienie przysługuje dziecku w stosunku do żony swego ojca, niebędącej jego matką”. Paragraf 2 z kolei wskazuje, że „mąż matki dziecka, niebędący jego ojcem, może żądać od dziecka świadczeń alimentacyjnych, jeżeli przyczyniał się do wychowania i utrzymania dziecka, a żądanie jego odpowiada zasadom współżycia społecznego. Takie samo uprawnienie przysługuje żonie ojca dziecka, niebędącej matką dziecka”. Zdaniem G. Jędrejka „omawiana regulacja ma zastosowanie wówczas, gdy nie doszło do przysposobienia dziecka jednego z małżonków przez drugiego małżonka”⁴³. Zauważa także, że opisywany obowiązek, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o., ma charakter obowiązku ustawowego (wynika z przepisów ustawy)⁴⁴. Nie jest to obowiązek o charakterze posiłkowym. O powyższym świadczy brzmienie art. 144 § 3 k.r.o., zgodnie z którym do obowiązku alimentacyjnego między pasierbem a macochą (ojczymem) stosuje się odpowiednio przepisy o obowiązku alimentacyjnym między krewnymi⁴⁵.

Analiza treści przywołanych przepisów nasuwa jeszcze inne wnioski, przy czym najważniejszy dotyczy dopuszczalności spełniania obowiązku alimentacyjnego przez ojczyma lub macochę. Jest on możliwy dopiero wtedy, gdy inne obowiązane z mocy ustawy osoby nie będą mogły tego obowiązku spełnić. Przy czym jak wskazuje art. 144¹ k.r.o., zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Nie dotyczy to obowiązku rodziców względem ich małoletniego dziecka.

Do podmiotów obowiązku alimentacyjnego należy zaliczyć także przysposobionych⁴⁶. Traktuje o tym art. 131 k.r.o., który w § 1

⁴³ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

⁴⁴ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

⁴⁵ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

⁴⁶ Por. wyrok SN z 12.12.1979 r., IV CR 446/79, LEX nr 8205, który w uzasadnieniu wskazał, że dążenia do uzgodnienia stanu prawnego z prawdziwym pochodzeniem przysposobionego od jego naturalnych rodziców zasługują na akceptację

wskazuje, że „jeżeli skutki przysposobienia polegają wyłącznie na powstaniu stosunku między przysposabiającym a przysposobionym, obowiązek alimentacyjny względem przysposobionego obciąża przysposabiającego przed wstępnymi i rodzeństwem przysposobionego, a obowiązek alimentacyjny względem wstępnych i rodzeństwa obciąża przysposobionego dopiero w ostatniej kolejności”. Ustawodawca w § 2 wskazuje natomiast, że jeżeli jeden z małżonków przysposobił dziecko drugiego małżonka, przysposobienie nie ma wpływu na obowiązek alimentacyjny między przysposobionym a tym drugim małżonkiem i jego krewnymi. Jak zauważa G. Jędrejek, „w powyższym przypadku ustawodawca wprowadził zasadę, że obowiązek alimentacyjny względem przysposobionego obciąża przysposabiającego przed wstępnymi i rodzeństwem przysposobionego. Jednocześnie obowiązek alimentacyjny przysposobionego względem wstępnych i rodzeństwa obciąża go dopiero w ostatniej kolejności. Powyższa regulacja stanowi zatem modyfikację kolejności realizacji obowiązku alimentacyjnego, która została wskazana w art. 129 k.r.o.”⁴⁷.

1.4. Kolejność obowiązku alimentacyjnego

Kolejność obowiązku alimentacyjnego wyrażają art. 128–134 k.r.o. Zgodnie z art. 128 k.r.o. obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo⁴⁸. Wykładnia logiczna tego przepisu prowadzi do konstatacji, że obciążenie tym obowiązkiem jest w zasadzie nieograniczone.

ze strony sądu, zwłaszcza że interes przysposabiającego może być zabezpieczony przez zasądzenie odpowiedniej renty lub wydanie orzeczenia ustalającego, które przesądza tylko samą zasadę utrzymania obowiązku alimentacyjnego względem przysposabiającego na przyszłość. Okoliczność, że obok takich motywów powództwo przysposobionego o rozwiązanie przysposobienia zaspokaja też jego interesy majątkowe, nie czyni żądania pozwu sprzecznym z zasadami współżycia społecznego.

⁴⁷ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...* Por. także T. Domińczyk [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, LEX 2011, komentarz do art. 131 k.r.o.

⁴⁸ Por. J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 83.

Idąc dalej, należy wskazać na art. 129 k.r.o., który stanowi z kolei w § 1, że obowiązek alimentacyjny obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych – obciąża bliższych stopniem przed dalszymi. Dalej wskazuje w § 2, że krewnych w tym samym stopniu obciąża obowiązek alimentacyjny w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym.

Odnosnie do art. 129 § 2 k.r.o. wskazać należy, że przepis ten „wyjaśnia, w jaki sposób obowiązek alimentacyjny obciąża osoby spokrewnione z uprawnionym do alimentów w tym samym stopniu. Z tego przepisu wynika, że zstępnych pozostających w tym samym stopniu pokrewieństwa (np. trzech wnuków) w stosunku do osoby uprawnionej do żądania alimentów (ich babki) obowiązek alimentacyjny obciąża w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Ta reguła odnosi się też do wstępnych (np. dziadków) i rodzeństwa”⁴⁹.

1.5. Przedawnienie roszczenia o świadczenie alimentacyjne

Jak stanowi Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 137, roszczenia o świadczenia alimentacyjne przedawniają się z upływem lat trzech (§ 1). Artykuł ten wskazuje także, że niezaspokojone potrzeby uprawnionego z czasu przed wniesieniem powództwa o alimenty sąd uwzględnia, zasądzając odpowiednią sumę pieniężną. W uzasadnionych wypadkach sąd może rozłożyć zasądzone świadczenie na raty (§ 2). Znamienne w kontekście tego zagadnienia są stwierdzenia J. Wiercińskiego, który podnosi, że „samo prawo do żądania świadczenia alimentacyjnego nie podlega przedawnieniu, choćby przybrało postać obowiązku już zaktualizowanego. Zgodnie z art. 137 § 1 z upływem trzech lat przedawniają się jedynie roszczenia o poszczególne raty świadczenia alimentacyjnego. Oznacza to, że co prawda uprawniony może dochodzić alimentów po wielu latach, choćby ich

⁴⁹ J. Wierciński [w:] *Kodeks...*, red. J. Wierciński, komentarz do art. 129 k.r.o.

wcześniej nigdy nie dochodził, jednak jego żądanie może być skuteczne w zasadzie jedynie w odniesieniu do rat należnych za trzy lata, licząc wstecz od wytoczenia powództwa”⁵⁰. Jak wskazuje K. Piasecki, „w myśl zasady *pro praeterito nemo alitur* obowiązek alimentacyjny wygasa w granicach już zaspokojonych potrzeb uprawnionego”. Autor w toku swojego wywodu, uzasadniając postawioną tezę, przywołał orzeczenie SN z 2.10.1934 r.⁵¹, który w uzasadnieniu wskazał, że „alimenty z natury swej przeznaczone na potrzeby bieżące, za czas ubiegły poszukiwane być mogą jedynie w przypadkach wyjątkowych, gdy strona uprawniona do alimentów napotkała przeszkody w ich dochodzeniu i zniewolona była uciekać się do obcej pomocy przez zaciąganie pożyczek, które winna zwrócić”⁵².

Z powyższych rozważań wynikają następujące kwestie:

- przedawnieniu ulegają raty alimentacyjne, a nie samo prawo do alimentacji, które jak już wielokrotnie wskazywano, ma charakter bardzo wyjątkowy i osobisty,
- wprowadzenie do treści Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zasady *pro praeterito nemo alitur* istotnie wzmocniło zarówno pozycję uprawnionego do alimentów, jak i zobowiązane, gdyż wykluczyła ona możliwość dochodzenia roszczeń w przypadku już zaspokojonych potrzeb⁵³.

⁵⁰ J. Wierciński [w:] *Kodeks...*, red. J. Wierciński, komentarz do art. 137 k.r.o. Jak zauważa M. Andrzejewski „dochodzenie ich za okres miniony dopuszczalne jest jedynie w przypadkach wyjątkowych. Uzyskanie alimentów za okres sprzed wniesienia pozwu uzależnione jest od wykazania przez wierzącego, że jego usprawiedliwione potrzeby związane z utrzymaniem lub utrzymaniem i wychowaniem nie zostały za ten okres zaspokojone albo zostały zaspokojone dzięki np. zaciągniętym pożyczkom” – M. Andrzejewski [w:] *Kodeks...*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, komentarz do art. 137 k.r.o. Zob. także Z. Krzemiński, *Alimenty i ojcostwo. Komentarz*, LEX 2008, który zauważa, że „tekst tego przepisu [art. 137 k.r.o. – przyp. aut.] mówi o roszczeniach, a nie o prawie do alimentacji. Przedawniają się zatem tylko roszczenia z upływem lat trzech”.

⁵¹ I C 2285/33, OSP 1935, poz. 78.

⁵² K. Piasecki [w:] *Kodeks...*, red. K. Piasecki, komentarz do art. 137 k.r.o.

⁵³ J. Ignaczewski [w:] J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty...*, s. 168.

1.6. Wygaśnięcie oraz zmiana obowiązku alimentacyjnego

Kolejnym zagadnieniem wymagającym scharakteryzowania jest problematyka zmiany oraz wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego. Ustalenie, jak będzie wyglądało realizowanie obowiązku alimentacyjnego, może nastąpić dwojako: w formie orzeczenia właściwego sądu rodzinnego oraz na drodze umowy. Przy czym, co wymaga podkreślenia, zarówno umowa, jak i orzeczenie nie określają zakresu przedmiotowego obowiązku. Mogą one w głównej mierze określać przede wszystkim wysokość świadczenia, które zobowiązany musi uiszczać osobie uprawnionej do alimentów.

O zmianie obowiązku alimentacyjnego traktuje art. 138 k.r.o., który stanowi, że w razie zmiany stosunków można żądać zmiany orzeczenia lub umowy dotyczącej obowiązku alimentacyjnego. Analiza treści tego przepisu wymusza analizę kilku problemów. Po pierwsze, należy odpowiedzieć na pytanie, co należy rozumieć przez pojęcie „zmiana stosunków”, gdyż jest to okoliczność, której ustawodawca w żaden sposób nie wyjaśnia. W związku z tym należy się odwołać do poglądów doktryny oraz judykatury.

Jak zauważa G. Jędrejek, sformułowanie będące przedmiotem aktualnej analizy, tj. „o zmianie stosunków” wskazuje, że przy jego interpretacji należy odwołać się do momentu początkowego, czyli takiego, który miał miejsce w momencie orzekania o alimentach lub w chwili podpisania umowy⁵⁴. Dodaje także, że chodzi tutaj o moment „zawarcia umowy, w której została określona wysokość alimentów, lub też uprawnomocnienia się orzeczenia zasądzającego alimenty, oraz momentu końcowego, czyli orzeczenia sądu zmieniającego umowę”⁵⁵. Tezy stawiane przez G. Jędrejka znajdują odzwierciedlenie również w poglądach innych przedstawicieli doktryny. Dla przykładu T. Domińczyk wskazuje, że „rozstrzygnięcie o żądaniu opartym na art. 138 wymaga, po pierwsze, porównania stanu istniejącego w dacie

⁵⁴ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

⁵⁵ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

uprawomocnienia się wyroku zasądzającego alimenty ze stanem istniejącym w dacie orzekania o ich podwyższeniu, po drugie zaś oznacza, że upływ czasu, jaki nastąpił od daty ostatniego wyroku alimentacyjnego do daty orzekania o podwyższeniu alimentów, sam w sobie nie może jeszcze przemawiać za zasadnością powództwa⁵⁶. Autor ten wskazuje, że w związku z tym, iż w przypadku oceny zmiany stosunków należy odwołać się do początkowego momentu związanego z zapadłym wyrokiem lub zawartą umową, stan ten musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapadłym w wyniku wniesienia powództwa wyroku⁵⁷. Zdaniem M. Andrzejewskiego „przez zmianę stosunków rozumieć należy wszelkie modyfikacje w statusie ekonomicznym stron mające wpływ zarówno na zwiększenie, jak i na zmniejszenie zakresu usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz zwiększenie lub zmniejszenie zakresu możliwości zarobkowych i majątkowych zobowiązanego”⁵⁸.

Warto w tym miejscu wskazać na postanowienie SN z 19.07.1974 r., który wskazał, że „powództwo o zmianę przewidziane w art. 138 k.r.o. wchodzi w grę w razie zmiany stosunków. Przez pojęcie «stosunków» w tym wypadku należy rozumieć okoliczności istotne z punktu widzenia ustawowych przesłanek obowiązku alimentacyjnego i jego zakresu (np. art. 133 i 135 k.r.o.). Zmiana zatem «stosunków» tak pojmowanych, bez potrzeby zajmowania się zagadnieniami szczególnymi, jest zmianą okoliczności, od których zależy istnienie i zakres obowiązku alimentacyjnego”⁵⁹.

Nowe orzeczenie (wyrok) sądu zastępuje stare orzeczenie. Podobnie jest w przypadku umowy. Nowa zastępuje starą. Zdaniem cytowanego już G. Jędrejka „wydanie takiego orzeczenia możliwe jest dzięki wygaśnięciu bezwzględnej, negatywnej przesłanki procesowej, którą

⁵⁶ T. Domińczyk [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2009, s. 998.

⁵⁷ T. Domińczyk [w:] *Kodeks...*, red. K. Piasecki, s. 1003.

⁵⁸ M. Andrzejewski [w:] *Kodeks...*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, komentarz do art. 138 k.r.o. Autor ten podaje, że zmiana stosunków może wynikać np. ze zwiększonych wydatków na leczenie, rehabilitację, wyjazd na studia itd.

⁵⁹ II CO 9/74, LEX nr 7560.

stanowi powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*), będącemu skutkiem zmiany stosunków”⁶⁰. Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z 21.01.2015 r. słusznie wskazał, że „zgodnie z art. 138 k.r.o. w razie zmiany stosunków można żądać zmiany wysokości zasądzonych alimentów. Przez pojęcie «stosunków» należy rozumieć okoliczności istotne z punktu widzenia ustawowych przesłanek obowiązku alimentacyjnego i jego zakresu (art. 133 i art. 135 k.r.o.). Zmiana stosunków to istotne zmniejszenie lub ustanie możliwości zarobkowych i majątkowych zobowiązanego do alimentacji albo istotne zwiększenie się usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego. Skutkiem takich zmian jest potrzeba skorygowania zakresu obowiązku alimentacyjnego”⁶¹. Ten sam Sąd w wyroku z 31.01.2014 r.⁶² wskazał, że „oceniając, czy zachodzą przesłanki do zmiany obowiązku alimentacyjnego należy brać pod uwagę wszelkie okoliczności mogące świadczyć o zmianie stosunków, zarówno te dotyczące usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego, jak i możliwości zarobkowych i majątkowych stron”. Dodał także, że „gdy powód żąda uchylecia obowiązku alimentacyjnego, a nie jego zmiany, sąd ograniczy się do rozważenia, czy istnieją ku temu przesłanki. Analiza stanu faktycznego pod kątem przesłanek do obniżenia wysokości obowiązku alimentacyjnego wykraczałaby poza żądanie powoda”. Ciekawe poglądy przedstawił w wyroku z 23.12.2013 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu⁶³, który stwierdził, że „przedmiotem żądania w niniejszej sprawie było obniżenie

⁶⁰ G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany...*

⁶¹ LEX nr 1646036. Zob. także wyrok SO w Białymstoku z 15.11.2013 r., II Ca 891/13, LEX nr 1715552; wyrok SN z 11.05.2011 r., I CSK 486/10, LEX nr 1043962; wyrok SN z 14.05.2002 r., V CKN 1032/00, LEX nr 55514; wyrok SN z 29.03.2000 r., I CKN 1287/99, LEX nr 51630; wyrok SN z 6.01.2000 r., I CKN 1077/99, LEX nr 51637. W wyroku SN z 21.01.1999 r., I CKN 1292/98, LEX nr 327911, stwierdzono, że „zmiana wyroku lub umowy, którą ma na względzie art. 138 k.r.o., może polegać między innymi na stwierdzeniu ustania obowiązku alimentacyjnego, wobec odpadnięcia którejś z przesłanek uzasadniających ten obowiązek, czy to po stronie uprawnionej, czy to po stronie zobowiązanej. Odpadnięcia takiej przesłanki nie stanowi jednak fakt przyznania stronie zobowiązanej renty, ponieważ powyższa okoliczność nie daje podstaw do przyjęcia, że strona ta całkowicie utraciła możliwość łżenia na utrzymywanie strony uprawnionej”.

⁶² VI RCa 342/13, LEX nr 1682431.

⁶³ III Ca 787/13, LEX nr 1716549.

zasądzonych alimentów. Uwzględnienie takiego powództwa stosownie do przepisu art. 138 k.r.o. wymaga wykazania, że nastąpiła zmiana stosunków, a punktem odniesienia dla takiej zmiany jest sytuacja, jaka miała miejsce w chwili wydania orzeczenia nakładającego obowiązki alimentacyjny. Sytuację tę należy porównać z sytuacją aktualną. W obu przypadkach trzeba mieć przy tym na względzie z jednej strony usprawiedliwione potrzeby uprawnionego a z drugiej strony zarobkowe i majątkowe możliwości zobowiązanego (art. 135 § 1 k.r.o.).”

O wygaśnięciu obowiązku alimentacyjnego traktuje art. 139 k.r.o. Zgodnie z jego treścią „obowiązek alimentacyjny nie przechodzi na spadkobierców zobowiązanego”. W tym dość enigmatycznie brzmiącym przepisie ustawodawca raz jeszcze wskazuje na osobisty charakter prawa do alimentów, jak również osobisty charakter tego obowiązku. Spadkobiercy zobowiązanego do alimentacji nie mogą dziedziczyć jego praw osobistych⁶⁴. Zauważyć należy, że z chwilą śmierci zobowiązanego jego obowiązek alimentacyjny wygasa i *ex lege* tworzy się nowy obowiązek, którego podmiotem są właśnie spadkobiercy ówczesnego zobowiązanego.

2. Zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Z dniem 1.10.2008 r. zaczęła obowiązywać ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która przewiduje dwa rodzaje administracyjnoprawnych instrumentów udziału państwa w wykonywaniu obowiązku alimentacyjnego. Do pierwszej z nich należy zaliczyć te przepisy, które dotyczą dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych. Będą one jednak przedmiotem szerszej analizy w kolejnych rozdziałach pracy. Do drugiej zaś – regulacje materialnoprawne traktujące o przyznawaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Regulacja zawarta w niniejszej ustawie zdaniem niektórych przedstawicieli

⁶⁴ Podobnie sytuacja ma miejsce w przypadku autorskich praw osobistych, które wygasają po śmierci autora.

doktryny ma charakter pełny i kompleksowy⁶⁵. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego to pomoc materialna udzielana przez państwo dzieciom, których rodzic nie uiszcza zasądzonych alimentów⁶⁶. Notabene, uregulowanie tego zagadnienia w polskim ustawodawstwie nie stanowi żadnego *novum*⁶⁷. Funkcjonował przecież w przeszłości fundusz alimentacyjny, za którego prowadzenie odpowiedzialny był Zakład Ubezpieczeń Społecznych na mocy przepisów ustawy z 18.07.1974 r. o Funduszu Alimentacyjnym⁶⁸.

Fundusz alimentacyjny, jak zauważa T. Sokołowski, nie stanowi funduszu w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, ale stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu państwa⁶⁹. Jak dalej wskazuje, „fundusz ten prowadzi do wzmocnienia pozycji uprawnionego do świadczeń z niego przysługujących, które zastępują opieszałego dłużnika (...)”⁷⁰. W piśmiennictwie słusznie podnosi się także, że „celem funkcjonowania tego systemu jest zrealizowanie obowiązku państwa względem obywatela, wynikającego z konstytucyjnej zasady subsydiarności”⁷¹. M. Tyła dokonując ogólnej i wstępnej

⁶⁵ T. Dąbrowski, A. Orliński, *Prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukaszewicz, I. Ramus, Toruń 2015, s. 129.

⁶⁶ J. Grzelińska, *Obowiązek alimentacyjny oraz opieka nad małoletnim dzieckiem. Aspekty prawne i procedura przyznawania świadczeń*, Warszawa 2010, s. 63.

⁶⁷ A. Juryk, *Działania zmierzające do poprawy wykonywania przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego na rzecz dziecka*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016/2, s. 33.

⁶⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.

⁶⁹ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Poznań 2005, s. 177.

⁷⁰ T. Sokołowski, *Prawo...*, s. 177.

⁷¹ M. Tyła, *Nabycie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2015, s. 193. Jak wskazuje P. Mrozek, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego* [w:] L. Cabaj, A. Durda, P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Fundusz alimentacyjny*, Warszawa 2017, s. 1, „zgodnie z preambułą (...) dostarczenie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanych w k.r.o. członków ich rodziny. Konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie

charakterystyki funduszu alimentacyjnego, podnosi, że „forma i konstrukcja prawna funduszu alimentacyjnego jest kompromisem między potrzebami społecznymi a możliwościami finansowymi państwa”⁷². Przedstawione stanowisko Autora należy uznać za słuszne. Konieczność pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów, których od obowiązane nie otrzymują, ma nie tylko chronić tychże przed nadmiernym zubożeniem i nędzą. Przy czym, co oczywiste, państwo nie może zastępować osób obowiązanych do płacenia alimentów⁷³. Przyjęcie takiego stanowiska narażałoby państwo i jego obywatele na zbyt duże koszty, które są skutkiem niegodziwej i wysoce nieetycznej postawy dłużników alimentacyjnych.

2.1. Podmioty uprawnione do świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Ustalenie podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego ma doniosłe znaczenie dla powodzenia w dalszej perspektywie postępowania administracyjnego. Właściwe wskazanie przez organ administracji publicznej strony postępowania jest jedną z pierwszych czynności, którą powinien dokonać przed przystąpieniem do jego kolejnych faz, a zwłaszcza postępowania wyjaśniającego i w jego ramach postępowania dowodowego. Niewłaściwe ustalenie stron postępowania administracyjnego nie tylko może prowadzić do nieważności postępowania, ale także do przyznania świadczenia osobie nieuprawnionej.

otrzymują należnego im wsparcia od osób do tego zobowiązanych”. Dalej dodaje także, że „w dalszej części preambuła łączy wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów z koniecznością podejmowania działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Innymi słowy, należy to rozumieć jako podejmowanie działań względem dłużników alimentacyjnych mających na celu wyegzekwowanie należności alimentacyjnych oraz zwrot wypłaconych na rzecz osoby uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego tak jakby «w zastępstwie» zobowiązanego, który nie został z tego obowiązku zwolniony”.

⁷² M. Tyła, *Nabycie...*, s. 193.

⁷³ M. Tyła, *Nabycie...*, s. 193.

Analizę należy rozpocząć od charakterystyki art. 1a u.p.o.u.a., zgodnie z którym świadczenia alimentacyjne przysługują obywatelom polskim, cudzoziemcom, jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym, cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 u.o.c. w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. W ust. 2 cytowanego artykułu ustawodawca poczynił zastrzeżenie, zgodnie z którym świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobom, o których mowa wyżej, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres świadczeniowy, w którym otrzymują świadczenia z funduszu alimentacyjnego, chyba że dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Zamieszkiwanie przez okres świadczeniowy należy rozumieć w ten sposób, że ubiegający się o przyznanie przedmiotowego świadczenia powinien przebywać na terenie Polski w okresie od 1 października do 30 września roku następnego.

W kontekście podmiotów uprawnionych do świadczenia z funduszu alimentacyjnego można wskazać na interesujący pogląd, który przedstawiła M. Wasilewska. Zdaniem autorki katalog osób uprawnionych do świadczeń na dzieci dopuszczalny jest także w przypadku rodzin pełnych i w rodzinach zrekonstruowanych⁷⁴. Przez pojęcie rodzin pełnych należy rozumieć rodzinę złożoną z rodziców (kobiety i mężczyzny) oraz dziecka (dzieci). Natomiast jeśli chodzi o rodzinę zrekonstruowaną, to w jej skład wchodzić będą osoby dorosłe przysposabiające oraz przysposabiane dzieci.

Idąc dalej, należy wskazać na treść art. 9 ust. 1 u.p.o.u.a. Zgodnie z jego treścią świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia albo

⁷⁴ M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instruktaż postępowania*. Wzory, Gdańsk 2009, s. 131 i 132.

w przypadku, gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25. roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Warto odnotować, że jeżeli osoba, która ukończyła 25. rok życia, skończyła szkołę wyższą, ale pozostaje w niedostatku, ma prawo do alimentacji w świetle przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Stan materialny uprawniający do żądania świadczenia bezpośrednio od rodzica przejawia się w braku możliwości zaspokajania potrzeb życiowych⁷⁵. E. Tomaszewska, w kontekście przedstawionego poglądu, wskazuje, że „to uprawnienie przysługuje tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy uprawniony przejawia chęci do usamodzielnienia się w sensie ekonomicznym, rejestruje się w urzędzie pracy jako poszukujący pracy”⁷⁶. Należy także zwrócić uwagę na art. 18 ust. 1 u.p.o.u.a., który stanowi, że „prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustala się na okres świadczeniowy poczynsz od miesiąca, w którym wpłynął wniosek do organu właściwego wierzyciela, nie wcześniej niż od początku okresu świadczeniowego do końca tego okresu”. Przypomnieć należy, że okres świadczeniowy to okres od 1 października do 30 września następnego roku kalendarzowego. Cytowany artykuł w ust. 2–5 wskazuje szczególne sytuacje obliczania terminów wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.p.o.u.a. jeżeli osoba uprawniona po ukończeniu nauki w szkole została w tym samym roku kalendarzowym przyjęta do szkoły wyższej, świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują również za wrzesień. Przedmiotowa regulacja zasługuje na uznanie.

O kolejnej sytuacji stanowi ust. 3 art. 18 u.p.o.u.a. W myśl tego przepisu w przypadku utraty ważności orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności i uzyskania ponownego orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, stanowiącego kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, jeżeli

⁷⁵ E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 96.

⁷⁶ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 96.

osoba złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w terminie 3 miesięcy od dnia ponownego wydania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności.

2.2. Warunki nabywania prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego

2.2.1. Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Pierwszym z warunków przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest złożenie przez wierzyciela (osobę uprawnioną do alimentów lub jej przedstawiciela ustawowego) stosownego wniosku, który skutkować będzie wszczęciem postępowania administracyjnego (art. 15 ust. 1 u.p.o.u.a.). Postępowanie to wszczynane jest, zgodnie z regulacją ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tylko na wniosek zainteresowanego podmiotu, któremu można przypisać przymiot strony postępowania w myśl art. 28 k.p.a., oraz który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Żądanie strony najczęściej będzie przyjmowało postać przedłożenia organowi administracji publicznej podania (wniosku). Przy czym podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (art. 63 § 2 k.p.a.). Należy zasygnalizować w tym miejscu, że ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wprowadza szczegółowe wymogi dotyczące treści wniosku o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Jak wyżej wskazano, postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego wszczynane jest na wniosek strony po złożeniu przez nią wniosku. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.o.u.a. wniosek składa się w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.o.u.a. osoba uprawniona to osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego

pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna. Podmiot składający wniosek powinien pamiętać, mając na względzie treść art. 15 ust. 2a u.p.o.u.a., że informacje przedstawione we wniosku składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym, jak wskazano wyżej, reguluje problematykę dotyczącą wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Nadmienić należy, że regulacja ta jest niezwykle rozbudowana. Na tym tle rodzi się pytanie, czy tak rozbudowana regulacja dla potencjalnego wnioskodawcy jest zrozumiała i czytelna. Wydaje się, że należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Pomimo wspomagania pracy organów administracji publicznej przez różnego rodzaju systemy wydaje się zasadne przełożenie ciężaru udowodnienia okoliczności, które uzasadniają przyznanie przedmiotowego świadczenia. Rola organów powinna sprowadzać się przede wszystkim do weryfikacji złożonych we wniosku danych na podstawie posiadanej przez nie bazy danych. Trafnie wypowiedział się WSA we Wrocławiu, stwierdzając, że „świadczenie z funduszu alimentacyjnego ma charakter wyłącznie pomocniczy i finansowane jest ze środków publicznych. Przy czym przyznanie świadczenia następuje wyłącznie na wniosek strony. Skoro strona chce skorzystać ze wsparcia państwa z funduszu alimentacyjnego, musi spełnić wszystkie wymogi określone w u.p.o.u.a. i przepisach wykonawczych do niej”⁷⁷.

Warto odnotować, że na podstawie art. 15 ust. 8a u.p.o.u.a. ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw rodziny do utworzenia centralnego rejestru, w którym gromadzone są informacje niezbędne do realizacji zadań wynikających z treści ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Rejestr zawiera takie dane, jak:

⁷⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.05.2013 r., IV SA/Wr 74/13, LEX nr 1330483.

- 1) dane dotyczące osób uprawnionych i członków ich rodzin:
 - imię i nazwisko,
 - datę urodzenia,
 - adres miejsca zamieszkania lub pobytu,
 - miejsce zamieszkania lub pobytu,
 - numer PESEL,
 - numer dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku osób, które nie posiadają numeru PESEL,
 - stan cywilny,
 - obywatelstwo,
 - stopień pokrewieństwa z członkami rodziny,
 - informacje o uczęszczaniu osoby uprawnionej do szkół i placówek oświatowych, okresie uczęszczania, typie lub rodzaju instytucji oraz nazwie i adresie siedziby instytucji, do której osoba uprawniona uczęszcza,
 - orzeczenie o stopniu niepełnosprawności,
 - informacje o prawie do świadczeń opieki zdrowotnej,
 - informacje o rozliczaniu się z podatku dochodowego od osób fizycznych,
 - informacje o uczęszczaniu osoby uprawnionej do szkoły wyższej, okresie uczęszczania oraz nazwie i adresie siedziby szkoły wyższej, do której osoba uprawniona uczęszcza,
 - liczbę, rodzaj i wysokość wypłaconych świadczeń,
 - płeć,
 - dochody,
 - wysokość zasądzonych alimentów,
 - poziom egzekucji zasądzonych alimentów,
 - organ, do którego złożono wniosek, oraz datę złożenia wniosku,
 - organ, który przyznał świadczenie, datę wydania decyzji przyznającej świadczenie oraz numer tej decyzji,
 - okres, na który świadczenie zostało przyznane;
- 2) dane dotyczące dłużników alimentacyjnych i podejmowanych wobec nich działań:
 - imię i nazwisko,
 - datę urodzenia,
 - adres zamieszkania lub pobytu,
 - miejsce zamieszkania lub pobytu,