

FUNDUSZ ALIMENTACYJNY 2021

Korzystanie ze świadczeń

Ewa Tomaszewska

FUNDUSZ ALIMENTACYJNY 2021

Korzystanie ze świadczeń

Ewa Tomaszewska

Stan prawny na 18 grudnia 2020 r.

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-500-5

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Obowiązek alimentacyjny w świetle Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego	17
1. Treść obowiązku alimentacyjnego	17
2. Krąg zobowiązanych do wypłaty alimentów	20
3. Realizacja obowiązku alimentacyjnego	22
3.1. Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec dziecka....	22
3.2. Świadczenie alimentacyjne na rzecz uprawnionego będącego w niedostatku	24
3.3. Wysokość alimentów a inne świadczenia	26
Rozdział II	
Powództwo o alimenty w świetle przepisów Kodeksu postępowania cywilnego	29
1. Właściwość sądu	29
2. Legitymacja procesowa do wniesienia powództwa alimentacyjnego	31
2.1. Ustalenie obowiązku alimentacyjnego w pozwie rozdowowym oraz o orzeczenie separacji	32
2.2. Ustalenie obowiązku alimentacyjnego na rzecz pozamałżeńskiego dziecka	33
2.3. Zmiana stosunku a zmniejszenie/zwiększenie/ ustanie obowiązku alimentacyjnego	35

3. Pozew o alimenty – wymogi formalne	36
4. Egzekucja świadczeń alimentacyjnych	38
5. Egzekucja świadczeń alimentacyjnych z zagranicy	43

Rozdział III

Konstytucja RP	47
-----------------------------	----

Rozdział IV

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów	49
1. Zakres przedmiotowy ustawy (art. 1)	49
2. Zakres podmiotowy ustawy (art. 1a)	51
3. Omówienie kluczowych definicji ustawowych (art. 2)	55
3.1. Bezskuteczność egzekucji	55
3.2. Strony obowiązku alimentacyjnego a wypłata świadczenia	57
3.3. Dochód – uzyskanie a utrata dochodu	60
4. Wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 3)	65
5. Wywiad alimentacyjny (art. 4)	67
6. Postępowanie organu wobec dłużnika (art. 5 i 6)	69
7. Postępowanie w przypadku kolejnego wniosku dotyczącego tego samego dłużnika alimentacyjnego (art. 5a)	74
8. Wytoczenie powództwa wobec dłużnika alimentacyjnego i przesłanie orzeczenia alimentacyjnego przez sąd (art. 7 oraz 8 i 8b)	75
9. Dyscyplinowanie dłużnika alimentacyjnego a Krajowy Rejestr Zadłużonych (art. 8a i 8c)	78
10. Postępowanie na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 4/2009 (art. 8d)	81
11. Uprawnieni do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego (art. 9)	83
12. Wysokość świadczenia wypłacanego przez fundusz alimentacyjny (art. 10 i 14)	89
13. Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 11)	91

14. Organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 12)	92
15. Warunki formalne wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 15).....	93
16. Pozyskiwanie danych przez organ właściwy wierzyciela (art. 15a)	97
17. Okres świadczeniowy (art. 18).....	97
18. Zmiana okoliczności, od których zależy prawo do świadczeń (art. 19).....	99
19. Wpłaty z funduszu alimentacyjnego (art. 20).....	100
20. Wstrzymanie wypłat z funduszu alimentacyjnego (art. 21).....	102
21. Gromadzenie i zabezpieczenie danych osobowych (art. 22 i 22a).....	104
22. Nienależnie pobrane świadczenie (art. 23 i 23a)	105
23. Uchylenie lub zmiana decyzji organu o wypłacie świadczenia z funduszu jako decyzja suwerenna organu (art. 24)	108
24. Odpowiednie stosowanie przepisów (art. 25).....	110
25. Egzekucja świadczenia wypłaconego z funduszu alimentacyjnego od dłużnika alimentacyjnego (art. 26 i 27)	111
26. Zaspokojenie należności od zobowiązanego (art. 28)	115
27. Wpływ zmiany wysokości świadczenia alimentacyjnego orzeczonego przez sąd na wysokość świadczenia wypłacanego z funduszu alimentacyjnego (art. 29)	118
28. Umożnienie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 i 30a)	120
29. Finansowanie realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (art. 31)	122

Rozdział V

Przestępstwo niealimentacji.....	125
---	------------

Rozdział VI

Przykłady dokumentów z zakresu alimentacji.....	131
--	------------

1. Pozew o alimenty.....	132
2. Zawiadomienie o przestępstwie niealimentacji.....	136
3. Wniosek wierzyciela alimentacyjnego o dokonanie potrąceń z wynagrodzenia	138
4. Wniosek o wszczęcie egzekucji świadczeń alimentacyjnych.....	140

Bibliografia.....	143
--------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|------------------------------------|---|---|
| k.k. | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| konwencja haska z 2007 r. | – | Konwencja o międzynarodowym dochodzeniu alimentów na rzecz dzieci i innych członków rodziny, sporządzona w Hadze 23.11.2007 r. (Dz.Urz. UE L 192 z 2011 r., s. 51) |
| konwencja nowojorska | – | Konwencja o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzona w Nowym Jorku 20.06.1956 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87) |
| k.p. | – | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) |
| k.p.c. | – | ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.) |
| k.r.o. | – | ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359) |
| rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 | – | rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.Urz. UE L 7 z 2009 r., s. 1, ze zm.) |
| u.k.s.c. | – | ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.) |
| u.p.o.u.a. | – | ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.) |
| u.s.g. | – | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) |

ustawa o zaliczce alimentacyjnej	–	ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.) – uchylona
u.ś.r.	–	ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)

Artykuły powołane bez oznaczenia to artykuły komentowanej ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.).

Inne

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości w Strasburgu
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Instytucja obowiązku alimentacyjnego w prawie polskim została uregulowana w ustawie z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359). Sprowadza się ona do obowiązku osoby zobowiązanej do dostarczania osobie uprawnionej środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Krąg osób uprawnionych do takich alimentów wynika z art. 130 i następnych k.r.o. W świetle przepisów prawa rodzinnego rodzic będzie zobowiązany do alimentacji swojego małoletniego dziecka. Zobowiązanym może również zostać dziadek wobec wnuka w sytuacji, kiedy rodzic nie może wywiązać się z zobowiązania. Jako że obowiązek alimentacyjny ma charakter wzajemny, także dziecko może zostać zobligowane do alimentacji na rzecz swoich rodziców. Mimo to praktyka pokazuje, iż największy krąg beneficjentów alimentacyjnych stanowią małoletnie dzieci. Niestety duża ich część nie otrzymuje – z różnych przyczyn – od zobowiązanego wskazanych w orzeczeniu sądowym należnych środków utrzymania.

Swobodny przepływ osób zagwarantowany na terenie państw Unii Europejskiej wpłynął z pewnością na efekt uzyskiwania świadczenia alimentacyjnego. Za główne przeszkody w ściągalności alimentów z zagranicy należy uznać brak informacji o miejscu stałego pobytu zobowiązanego na terenie państwa wezwanego, a nadto różnice w porządkach prawnych między państwem wezwanym a wzywającym. W celu wyeliminowania tych i innych niedogodności unijny ustawodawca, czerpiąc naukę z obowiązującej od 1956 r. Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzonej w Nowym Jorku 20.06.1956 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87), wprowadził na terenie państw Unii rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie jurysdykcji,

prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.Urz. UE L 7 z 2009 r., s. 1, ze zm.). Przedmiotowy akt, poza ochroną uprawnionego i daniem mu instrumentów do rewindykacji świadczeń alimentacyjnych z zagranicy, wprowadza do prawa unijnego kompetencje przyznane organom wewnętrznym państw umożliwiające m.in. wdrożenie procedur ustalenia adresu zobowiązanego na terenie państwa wezwanego. Wielość rozwiązań, jakie wprowadza wymieniony akt, daje nadzieję zarówno na odzyskanie zaległości alimentacyjnych, jak i wypłaty bieżących świadczeń bezpośrednio od zobowiązanego.

Wprowadzone rozwiązania międzynarodowe oraz obowiązujące normy krajowe w pewnych stanach faktycznych nie są wystarczające do otrzymania świadczenia, doprowadzając tym samym do uznania, że prowadzone postępowanie egzekucyjne jest bezskuteczne. W takim przypadku na gruncie konstytucyjnej zasady pomocniczości krajowy ustawodawca powinien wprowadzić do porządku prawnego takie rozwiązania, aby uprawniony do świadczeń uzyskał należne mu środki, nawet jeżeli miałyby być one wypłacane ze środków publicznych.

Statystyki pokazują, że największą grupą osób uprawnionych do alimentacji, a nieotrzymujących należnych im środków, są małoletnie dzieci. Mimo że zasadniczo to rodzice lub inne osoby sprawujące stałą pieczę nad dzieckiem ponoszą odpowiedzialność za zabezpieczenie w ramach swych możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju podopiecznego, to częstokroć nie wywiązują się z nałożonych zobowiązań. Wsparcie państwa wchodzi w grę pomocniczo i to nie w sposób nieograniczony, lecz adekwatny do warunków krajowych oraz odpowiednio do środków, którymi państwo dysponuje. Konsekwencją tak rozumianej pomocy są ustawowe rozwiązania, gwarantujące pomoc państwa dopiero wówczas, gdy rodzina sama nie jest w stanie zapewnić sobie środków na dostateczne utrzymanie¹. Konsekwencją tego są ustawy mające na celu wypłatę świadczenia o charakterze alimentacyjnym uprawnionym, którzy w wyniku bezskuteczności egzekucji środków pieniężnych nie mogą go uzyskać od bezpośrednio zobowiązanego.

¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 28.01.2010 r., II SA/Ol 1075/09, LEX nr 564633.

Na marginesie jedynie należy zasygnalizować, że w Polsce ustawy wspomagające beneficjentów alimentacyjnych w przeszłości przybrały formę tzw. zaliczki alimentacyjnej, która była wypłacana po spełnieniu szeregu przesłanek wskazanych w ustawie. Obecnie obowiązuje inna forma pomocy, która została określona w ustawie z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.).

Preambuła tejże ustawy wprost wskazuje, że „(...) dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym 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 otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji, wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji (...)”. Zacytowana treść preambuły wskazuje już na wstępie, że uzyskanie wsparcia z ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zostało uzależnione od dochodu rodziny uprawnionego. Ponadto należy zapamiętać, że wypłata świadczenia następuje w zastępstwie pierwotnego zobowiązanego do alimentacji. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacone są „w zastępstwie” osoby zobowiązanej, która ze względu na aktualnie trudną sytuację życiową nie jest w stanie podolać ciężącemu na niej obowiązkowi alimentacyjnemu. Jednak pomoc państwa w opisanym zakresie zmierza przede wszystkim do ochrony dóbr osób uprawnionych do alimentacji, tak aby poprzez brak środków z tytułu alimentów nie pozostały pozbawione podstawowego zabezpieczenia materialnego. Pomoc ta nie zmierza do zwolnienia osoby zobowiązanej z obowiązku alimentacyjnego wobec osób uprawnionych, który to obowiązek wynika z przepisów prawa². Wypłacone świadczenia z funduszu są następnie egzekwowane od zobowiązanych do alimentacji. Oznacza to, że po zakończeniu okresu świadczeniowego lub po uchyleniu rozstrzygnię-

² Zob. wyrok NSA z 9.02.2020 r., I OSK 1549/14, LEX nr 2114252.

cia przyznającego świadczenia organ zawsze wydaje decyzję o zwrocie świadczeń z funduszu skierowaną do dłużnika alimentacyjnego. Ustawodawca przewidział odstępstwa od tej zasady, jednakże na ten temat będzie mowa szerzej w dalszej części opracowania.

W 2018 r. na wsparcie rodzin w Polsce w formie świadczeń rodzinnych przeznaczono 10 mld zł, a korzystało z nich średnio miesięcznie 1,9 mln beneficjentów świadczeń rodzinnych (rodziny pobierające świadczenia rodzinne na dzieci pozostające na utrzymaniu oraz osoby pełnoletnie uprawnione do świadczeń na siebie). Świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacono na łączną kwotę 1,2 mln zł, przy czym w 2017 r. wypłacono 3,4 mln świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. o 7,8% mniej niż w 2016 r. Świadczenia te wypłacono na łączną kwotę 1 346 700 zł, o 6,3% mniejszą niż w roku poprzednim³. Dane na rok 2019 wskazują, że prawie 289 tys. rodziców nie płaci swoim dzieciom alimentów, a ich zaległości sięgają 11,5 mld zł – wynika z danych Rejestru Dłużników BIG InfoMonitor na koniec listopada.

Wskazane liczby pokazują, jak dużym problemem jest brak wywiązywania się przez zobowiązanych do alimentacji z ciężących na nich obowiązków. Tę lukę powstałą po niewypłacalnych dłużnikach alimentacyjnych musi wypełnić państwo przy użyciu instrumentów zawartych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Postępowanie z ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest sformalizowane – w każdym urzędzie zajmującym się przyjmowaniem wniosków o uzyskanie prawa do świadczenia uprawniony uzyska stosowne formularze, które posłużą do ubiegania się o pomoc.

Stan pandemii wywołany pojawieniem się na świecie nowego wirusa typu SARS-CoV-2 spowodował wprowadzenie zmian także do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Jedną z kluczowych było – postulowane od lat – zwiększenie progu dochodowego uprawniającego do uzyskania świadczenia, jak również wprowadzenie w sytuacji

³ Dane z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2018-roku,4,2.html> (dostęp: 28.10.2020 r.).

przekroczenia limitu metody wypłaty świadczenia „złotówka za złotówkę”. Podwyższenie progu dochodowego nastąpiło ustawą z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.). Ponadto wymieniona ustawa wprowadziła reguły wypłaty świadczenia, tj. system „złotówka za złotówkę”. W świetle dodania do art. 9 ustępów 2a i 2b większa liczba rodzin będzie mogła skorzystać z funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z wprowadzonymi przepisami w przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie przekracza kwotę 900 zł, o kwotę nie wyższą niż kwota świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej w okresie świadczeniowym, na który jest ustalane prawo do tego świadczenia, świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysługuje w wysokości różnicy między kwotą świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie. W przypadku gdy wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej, ustalona metodą „złotówka za złotówkę” jest niższa niż 100 zł, świadczenie to nie przysługuje.

Wszystkie zmiany w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zostały w wyczerpujący sposób opisane w niniejszym opracowaniu z uwzględnieniem dostępnej literatury oraz najnowszego orzecznictwa polskich sądów. Wprowadzenie praktycznych aspektów, jakie były przedmiotem rozważań w szczególności sądownictwa administracyjnego, w tym omówienie zmian wywołanych aktami prawnymi wydawanymi w dobie pandemii wirusa SARS-CoV-2, dają całkowity obraz, jak obecnie funkcjonuje i będzie funkcjonował w najbliższym czasie fundusz alimentacyjny.