

DYSCYPLINOWANIE DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W PRAKTYCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Tomasz Kosicki

DYSCYPLINOWANIE DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W PRAKTYCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Tomasz Kosicki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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
Odeślanie

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 przystępujących 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.

SPIS 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

293	294
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 niezakończoności 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

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-Wrżosek, 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 karania 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.

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 przejść 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 ściągalskość alimentów ma przede wszystkim przyzwolenie społeczne na karygodne z moralnego punktu widzenia działania (zaniechania) dłużników alimentacyjnych⁴. Wskazuje się ponadto na:

- bezkarność dłużników alimentacyjnych spowodowaną orzeczeniem 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

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

Ogólnie rzecz ujmując, obowiązek alimentacyjny to obowiązek dostarczenia 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. Smyczyński [w:] *System...*, red. T. Smyczyński, 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. Frasz, 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. Strzembczyński, *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.

W publikacji omówiono zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowań prowadzonych względem dłużników alimentacyjnych. Przedstawiono katalog działań poprzedzających postępowanie administracyjne w przedmiocie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań. Szczególną uwagę poświęcono wywiadowi alimentacyjnemu służącemu zebraniu informacji dotyczących jego sytuacji osobistej, majątkowej, dochodowej i zdrowotnej. W książce zawarto również etapy tego rodzaju postępowania, a zwłaszcza przesłanki jego wszczęcia, obowiązki właściwych w tych sprawach organów administracji publicznej oraz gwarancje procesowe dłużników.

Autor scharakteryzował także prawo dłużnika do wniesienia odwołania i zwrócił uwagę na kontrowersje związane z instytucją zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, poruszając przy tym problematykę doręczeń, a zwłaszcza doręczeń elektronicznych i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Opracowanie uzupełniono o aktualne wzory dokumentów, które mogą być wykorzystane w praktyce stosowania przepisów materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz schematy, które ułatwią urzędnikom śledzenie przebiegu konkretnej sprawy, aż do wydania decyzji administracyjnej.

Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników administracji samorządowej, którzy na co dzień są odpowiedzialni za prowadzenie powyższych postępowań administracyjnych. Zainteresuje również adwokatów i radców prawnych prowadzących obsługę prawną z tego zakresu.

Tomasz Kosicki – prawnik, administratywista; doktorant w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN; starszy inspektor kontroli w Regionalnej Izbie Obrachunkowej; stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia; jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół prawa i postępowania administracyjnego, postępowania egzekucyjnego w administracji oraz prawa samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki finansowej; autor kilkunastu publikacji naukowych.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSCLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



CENA 119 ZŁ (W TYM 5% VAT)