

ANNA JURYK¹

Działania zmierzające do poprawy wykonywania przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego na rzecz dziecka

1. Brak skuteczności egzekucji alimentów

Obowiązek alimentacyjny wywodzi się z prawa rodzinnego (art. 128–144¹ k.r.o.²). W przypadku dzieci obejmuje on obowiązek ich utrzymania oraz wychowania (art. 128 k.r.o.)³. Najczęściej realizują go rodzice, może obciążać także innych krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo, w sytuacji gdy rodzice nie żyją lub nie realizują swojego obowiązku (art. 129 k.r.o.). Jeżeli obowiązek alimentacyjny nie jest wykonywany dobrowolnie, staje się przedmiotem egzekucji prowadzonej przez komornika na podstawie wyroku sądu zasądającego alimenty.

Każde państwo w jakimś stopniu boryka się z brakiem skutecznej egzekucji zasądzonych na rzecz dzieci alimentów, różna jest jednak skala tego problemu. Polska ma jeden z najniższych wskaźników ściągальności alimentów na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej⁴. Obecnie płaci je zaledwie 16–17% zobowiązanych do tego osób, z kolei w innych krajach UE wskaźnik ten kształtuje się średnio na poziomie 80% (w Niemczech to ok. 95%, w Anglii – 90%, we Włoszech – 80%⁵). Mimo iż nadal poziom ściągальności alimentów w Polsce jest niewielki, stopniowo ulega poprawie. Rekordowo niski poziom zanotowano w 2006 i 2007 r., odpowiednio 1% i 0,49%⁶. W 2008 r. zasądzone alimenty na bieżąco otrzymywało tylko 12% uprawnionych dzieci⁷.

¹ Dr Anna Juryk, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Politologii, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm., dalej: k.r.o.

³ T. Smoczyński, *Obowiązek alimentacyjny*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, T. Smoczyński (red.), Warszawa 2014, s. 753 i n.

⁴ Według Fundacji Centrum Praw Kobiet, <http://www.cpk.org.pl/> (25.11.2015).

⁵ W. Bardecka, *Problem ściągальności alimentów*, http://www.mamasama.most.org.pl/index.php/welcome/display_article/IFByb2JsZW0gxZtjtcSFZ2Fsbm_Fm2NpIGFsaW1lbnTDs3c./1218150061/V2l0YSBCYXJkZWNRyYQ (21.05.2015).

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

Zarówno organizacje rządowe, jak i pozarządowe zajmujące się pomocą osobom pozbawionym należnych alimentów wskazują, że najważniejsze powody tak niskiej ściągalsności alimentów w Polsce to niskie poczucie odpowiedzialności za własne dziecko oraz brak odczuwalnych konsekwencji za niewywiązywanie się z obowiązków alimentacyjnych⁸.

Dane liczbowe pokazują, że ciągle przybywa dłużników alimentacyjnych. Kwota ich zadłużenia podwoiła się w ciągu ostatnich 4 lat (2,57 mld zł w 2011 r., 4,2 mld w 2014 r., 5 mld w 2015 r.⁹). Średnio zaległości dłużnika alimentacyjny wpisanego do Krajowego Rejestru Długów prowadzonego przez biuro informacji gospodarczej szacuje się na kwotę ponad 29 tys. zł¹⁰. Aktualnie najwięcej dłużników alimentacyjnych mieszka na Mazowszu. Wartość ich zobowiązania wynosi ok. 11% wszystkich zobowiązań (nie mniej niż 500 mln zł).

W takiej sytuacji dzieci pozbawione środków do życia mogą korzystać z pomocy finansowej państwa. Sama pomoc finansowa, choć konieczna, nie rozwiązuje problemu, może go jeszcze pogłębiać. Dlatego ustawodawca zaczął podejmować wobec dłużników alimentacyjnych działania mające na celu zwiększenie ich odpowiedzialności za dzieci. Pośrednim celem tych działań jest doprowadzenie do sytuacji, w której dziecko nie będzie musiało korzystać ze środków publicznych, ewentualnie środki te będą następnie przez dłużnika zwracane. Ostatecznie chodzi jednak o to, by dłużnicy dobrowolnie spełniali ciążyący na nich obowiązek alimentacyjny.

Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹¹. Weszła ona w życie 1 października 2008 r. Dotychczas była kilkadziesiąt razy nowelizowana, dwie zmiany nastąpiły jeszcze przed wejściem w życie ustawy. Tak częste modyfikacje mogą prowadzić do nieklarowności stanu prawnego, a tym samym do zmniejszenia się efektywności prawa, choćby z uwagi na trudności w poruszaniu się przez organy administracji w za często zmienianym prawie.

Obowiązek realizacji tych działań został przez ustawę nałożony na wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast) właściwych ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (tzw. organ właściwy wierzyciela – definicja ustawowa z art. 2 pkt 10 u.p.o.u.a.) oraz miejsce zamieszkania dłużnika (tzw. organ właściwy dłużnika – art. 2 pkt 9 u.p.o.u.a.). Upraszczając, można założyć, że organ właściwy dłużnika prowadzi określone w ustawie działania wobec dłużników w ramach pomocy państwa dla osób

⁸ *Ibidem*.

⁹ Według danych BIG InfoMonitor, inne źródła podają niższe kwoty za 2014 r. – ok. 4 mld, por. *Podatnicy płacą za alimentarzy*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Podatnicy-placa-za-alimentarzy-7226830.html> (2.06.2015).

¹⁰ Por. *5 miliardów złotych długu alimentarzy*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/5-miliardow-zlotych-dlugu-alimentarzy-7260440.html> (2.06.2015).

¹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 169 ze zm., dalej: u.p.o.u.a.

uprawnionych do alimentów, a organ właściwy wierzyciela – postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Z uwagi na liczne obowiązki nałożone na organy wykonawcze gminy oraz w celu sprawnego realizowania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organy właściwe dłużnika oraz wierzyciela mają szerokie możliwości delegowania swoich kompetencji¹² na zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy (art. 8b oraz 12 ust. 2 u.p.o.u.a.). O zakresie przekazanych kompetencji decyduje sam organ.

2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Środki publiczne wypłacane na rzecz dzieci w ramach pomocy państwa tworzą tzw. fundusz alimentacyjny. Nie jest to instytucja nowa. Fundusz alimentacyjny, obsługiwany przez ZUS, powstał na mocy ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym¹³. W 2004 r. został zlikwidowany na rzecz zaliczki alimentacyjnej w ramach pomocy społecznej dla najuboższych. Jednak pod wpływem nacisków społecznych i politycznych został on przywrócony w 2007 r. na mocy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁴.

Podstawowym warunkiem ubiegania się o świadczenia z funduszu jest bezskuteczność egzekucji w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.p.o.u., tj. egzekucja, w wyniku której w okresie ostatnich 2 miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących alimentów. Za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi przebywającemu zagranicą. Powodem tego może być w szczególności brak podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika lub brak możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą (art. 2 pkt 2 lit. a i b). Zaświadczenie o bezskuteczności egzekucji wydaje komornik¹⁵.

W związku z tą definicją bezskuteczności egzekucji powstaje problem relacji między uprawnieniem do świadczeń z funduszu a dochodzeniem alimentów od osoby zobowiązanej w dalszej kolejności w sytuacji, gdy egzekucja przeciw osobie zobowiązanej w bliższej kolejności jest bezsku-

¹² O wątpliwościach z podziałem kompetencji i poprzednich regulacjach w tym zakresie por. M. Stych, *Świadczenia rodzinne i alimentacyjne jako przykład lokalnej polityki społecznej w gminach*, Częstochowa 2011, s. 103–105.

¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.

¹⁴ Przekształcenia funduszu por. M. Stych, *Świadczenia rodzinne...*, s. 87–89.

¹⁵ Szerzej por. P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, L. Cabaj, A. Durda, *Fundusz alimentacyjny*, Warszawa 2014, s. 173–175.

teczna. Artykuł 129 k.r.o. określa krąg osób zobowiązanych do alimentacji oraz kolejność obciążenia tym obowiązkiem. Obciąża on zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych – obciąża krewnych bliższych stopniem przed dalszymi. Krewnych w tym samym stopniu obciąża obowiązek alimentacyjny w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Z kolei zgodnie z art. 132 k.r.o. obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami¹⁶. Wpłata świadczeń z funduszu powinna być uzależniona od podjęcia wcześniej próby uzyskania alimentów od osoby zobowiązanej w dalszej kolejności zgodnie z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁷. Jednak *de lege lata* w orzecznictwie¹⁸ prezentowane jest stanowisko, że uprawniony w przypadku niemożności ściągnięcia alimentów w trybie egzekucji sądowej może według uznania żądać alimentów od osoby zobowiązanej w dalszej kolejności lub wystąpić z wnioskiem o świadczenia z funduszu. Jeśli wybierze drugą opcję, uzyska alimenty szybciej. Takie rozwiązanie działa także demobilizująco na rodziny korzystające z pomocy państwa.

Uprawnionymi do świadczeń z funduszu¹⁹ na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów są osoby, które nie ukończyły 18. roku życia. W przypadku gdy uczą się w szkole lub szkole wyższej ta granica wieku przesuwa się do ukończenia przez uprawnionego 25 lat. Ograniczenia wiekowe nie dotyczą osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 9 ust. 1 u.p.o.u.a.). Mimo spełnienia kryteriów wiekowych, świadczenia z funduszu nie przysługują osobie, która zawarła związek małżeński (art. 10 ust. 2 u.p.o.u.a.). W tej sytuacji obowiązek wzajemnej pomocy między małżonkami wyprzedza obowiązek alimentacyjny rodziców, dlatego uprawnienia do świadczeń z funduszu

¹⁶ Rozumienie przesłanek aktualizacji obowiązku osoby zobowiązanej w dalszej kolejności – por. m.in. uchwałę SN z dnia 6 marca 1975 r., III CZP 3/75, OSNC 1976, nr 3, poz. 32; wyrok SN z dnia 14 grudnia 1963 r., III CR 311/63, OSNC 1964, nr 10, poz. 211; wyrok SN z dnia 16 lipca 1971 r., III CRN 187/71, LEX nr 6961; wyrok SN z dnia 6 marca 1980 r., IV CR 129/80, OSNC 1980, nr 10, poz. 199; wyrok SN z dnia 24 maja 1966 r., III CR 89/66, LEX nr 5992; wyrok SN z dnia 16 marca 1967 r., II CR 88/67, OSNC 1967, nr 9, poz. 168; wyrok SN z dnia 20 stycznia 2000 r., I CKN 1187/99, LEX nr 51632.

¹⁷ M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003, s. 145–146.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 6 marca 1980 r., IV CR 129/80.

¹⁹ Szerzej por. W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego oraz fundusz alimentacyjny*, w: *Alimenty. Komentarz*, J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska (red.), Warszawa 2014, s. 283–292.

nie mają racji bytu. Postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu prowadzi organ właściwy wierzyciela, zatem wnioski należy złożyć w urzędzie miasta lub gminy miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do świadczeń (art. 15 u.p.o.u.a.).

Uprawnienia do świadczeń z funduszu nie są uzależnione od posiadania obywatelstwa polskiego. Zarówno w przypadku obywateli, jak i cudzoziemców rozstrzygający jest fakt zamieszkiwania w Polsce przez okres pobierania świadczeń z funduszu (art. 1a ust. 2 u.p.o.u.a.). Nie należy go utożsamiać z kodeksowym „miejszem zamieszkania” (art. 25 i 26 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), skoro bowiem uprawnionymi w rozumieniu ustawy są także cudzoziemcy, racjonalny ustawodawca nie mógł posłużyć się w stosunku do nich przesłanką „przebywania z zamiarem stałego pobytu”²⁰. Zamieszkanie nie wyklucza czasowego pobytu za granicą²¹. Wbrew brzmieniu ustawy w orzecznictwie opowiedziano się za przyznaniem świadczenia z funduszu obywatelowi polskiemu przebywającemu przez okres świadczeniowy za granicą – jeśli spełnia pozostałe przesłanki uprawniające do świadczenia²².

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wprowadza przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu kryterium dochodowe²³. W przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie jest to maksymalnie 725 zł netto (art. 9 ust. 2). Ten dochód jest liczony na podstawie średniej z ostatnich 12 miesięcy przed złożeniem wniosku. Ponadto ustawa ta limituje wysokość świadczenia wypłacanego z funduszu do kwoty maksymalnie 500 zł (art. 10 ust. 1).

Warto podkreślić, że kwoty progu dochodowego oraz maksymalna wysokość świadczenia nie zmieniły się od początku obowiązywania ustawy, czyli od przeszło 8 lat. Jak dotychczas nie powiodły się próby podniesienia kwoty stanowiącej zaporę przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu. Także w doktrynie pojawiły się postulaty podniesienia progu dochodowego do kwoty 1000 zł²⁴.

Przykładowo jeśli aktualne zarobki kobiety samotnie wychowującej jedno dziecko, która ma zasądzone na nie alimenty, ale nie może ich wyegzekwować, przekroczy 1450 zł netto miesięcznie, jej dziecko straci uprawnienie do pobierania świadczeń z funduszu. Jest to kwota niewiele wyższa od

²⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 marca 2014 r., II SA/Rz 20/14, LEX nr 1453045.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r., IV SA/Wr 288/12, LEX nr 1249929.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2009 r., I SA/Wa 394/09, LEX nr 563405.

²³ Szerzej por. T. Dąbrowski, A. Orliński, *Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego*, w: *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, J. M. Łukasiewicz, I. Ramus (red.), Toruń 2015, s. 133–136; P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, L. Cabaj, A. Durda, *Fundusz...*, s. 24–26.

²⁴ *Ibidem*, s. 147.

minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., które wynosiło 1286 zł netto (1750 zł brutto)²⁵. W 2008 r., kiedy weszła w życie ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, pensja minimalna wynosiła 845 zł netto (1126 zł brutto).

Dłużnik alimentacyjny musi być traktowany jako strona postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu²⁶. Przyznanie tych świadczeń wpływa na jego sytuację prawną, „uzyskuje” on dodatkowego – oprócz uprawnionego do alimentów – wierzyciela, tj. organ wypłacający świadczenia na rzecz dziecka dłużnika. Dlatego dłużnik ma obowiązek zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami (art. 27 ust. 1 u.p.o.u.a). Od 18 września 2015 r.²⁷ zwrot następuje w trybie egzekucji komorniczej, na podstawie decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu. Zrezygnowano więc z egzekucji administracyjnej należności od dłużnika, tj. na podstawie uprzednio wydawanej decyzji w sprawie zwrotu. Słusznie jednak w orzecznictwie od początku obowiązywania ustawy przyjmowano pogląd, że decyzja ustalająca wierzycielowi prawo do świadczenia z funduszu jest rzeczywistym aktem przesądzającym o obowiązku zwrotu przez dłużnika należności wypłaconej wierzycielowi²⁸.

Dłużnicy wielokrotnie kwestionowali wysokość kwoty, którą mieli obowiązek zwrócić organowi, w sytuacji wpłaty do rąk matki dziecka określonej kwoty w okresie świadczeniowym z powołaniem się na art. 451 k.c. dotyczący sposobu zaliczenia długu. Te kwoty mogą zmniejszyć należności przypisane do zwrotu, jeśli oświadczenie o sposobie zaliczenia długu zostanie złożone bezpośrednio organowi wypłacającemu świadczenia z funduszu²⁹.

3. Działania podejmowane wobec dłużnika

Przedstawiciel ustawy dziecka uprawnionego do alimentów lub (co ma miejsce dużo rzadziej) osoba uprawniona do alimentów mogą złożyć wniosek do organu właściwego wierzyciela w celu podjęcia działań wobec

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., Dz. U. z 2014 r. poz. 1220.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2015 r., III SA/Kr 121/15, LEX nr 1756889; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r., III SA/Kr 170/14, LEX nr 1479621.

²⁷ Na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. poz. 1302.

²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 maja 2010 r., II SA/Go 246/10, LEX nr 664956.

²⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 lipca 2014 r., II SA/Bd 432/14, LEX nr 1497995.

dłużnika. Wniosek ten jest przekazywany do organu właściwego dłużnika³⁰. Uprawnienie to przysługuje niezależnie od tego, czy w sprawie jest wypłacane świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Osoba, której przyznano prawo do świadczeń z funduszu, nie musi składać odrębnego wniosku o podjęcia działań wobec dłużnika. Organ wypłacający świadczenia z urzędu występuje o ich podjęcie.

Warunkiem podjęcia działań wobec dłużnika jest, podobnie jak przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu, bezskuteczność egzekucji zdefiniowana w art. 2 pkt 2 u.p.o.u.a.

Organy właściwe wierzyciela i dłużnika oraz komornicy sądowi mają obowiązek współpracować w zakresie przekazywania informacji istotnych dla skuteczności egzekucji (art. 3 ust. 2–3, 6–7 u.p.o.u.a.)³¹. Jeśli komornik nie realizuje obowiązków wynikających z ustawy, organ właściwy dłużnika lub wierzyciela ma obowiązek poinformować sąd, przy którym działa komornik, o jego beczynności lub opieszałości w prowadzeniu egzekucji przeciw dłużnikowi alimentacyjnemu (art. 3 ust. 8 u.p.o.u.a). Organy wierzyciela i dłużnika mogą także wytaczać powództwa na rzecz obywateli w sprawach alimentacyjnych, z uprawnieniami prokuratora w postępowaniu cywilnym (art. 7 u.p.o.u.a.)³².

Z kolei na sąd rodzinny został nałożony obowiązek dostarczenia organowi właściwemu wierzyciela i dłużnika w terminie 14 dni od ich uprawomocnienia orzeczeń zasądzających alimenty od osób zobowiązanych w dalszej kolejności w trybie art. 132 k.r.o.³³ oraz orzeczeń wydanych na skutek zmiany stosunków na podstawie art. 138 k.r.o. Dzięki uzyskanym od sądów orzeczeniom organy zobowiązane do realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów będą mogły ustalić dłużnika zobowiązanego w dalszej kolejności.

O fakcie pobierania świadczeń z funduszu sąd może uzyskać wiedzę, odbierając w tym zakresie oświadczenie od uprawnionego z żądaniem odpisu decyzji w sprawie przyznania świadczeń. Warto przypomnieć, że sąd przy ustalaniu wysokości alimentów nie bierze pod uwagę przyznanych świadczeń z funduszu (art. 135 § 3 k.r.o.).

Celem art. 138 k.r.o. jest zwiększenie lub zmniejszenie wysokości miesięcznej raty alimentów. Wiedza o wysokości bieżących alimentów jest

³⁰ E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 47–61; A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa o pomocy osobom uprawnianym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 61–64; P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, L. Cabaj, A. Durda, *Fundusz...*, s. 89–97; M. Stych, *Świadczenia rodzinne...*, s. 105–107; W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika...*, s. 263–266.

³¹ Szerzej por. W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika...*, s. 250–262.

³² E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 74–76; A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa...*, s. 81–84.

³³ *Ibidem*, s. 85–86.

niezbędna organowi ustalającemu wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.o.u.a. świadczenia z funduszu przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, do górnej granicy 500 zł. Każda zmiana wysokości alimentów przez sąd oznacza konieczność zmiany (zwiększenia do górnej granicy lub zmniejszenia) wysokości świadczeń wypłacanych z funduszu. Ponadto taki wyrok jest ważnym źródłem informacji na temat zmiany sytuacji wierzyciela i dłużnika. Wpływa to na sposób realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w konkretnej sprawie.

Warto jeszcze wspomnieć o kontroli prowadzonej przez NIK za okres od sierpnia 2008 r. do września 2010 r.³⁴ Wynika z niej, że w 70% podanych kontroli jednostkach samorządu terytorialnego postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych było prowadzone opieszale. Przykładowo w niektórych gminach blisko połowa wywiadów alimentacyjnych była przeprowadzana nawet po upływie 200 dni od dnia złożenia wniosku o podjęcie działań. Spośród objętych badaniem postępowań jedynie w stosunku do 40% dłużników przeprowadzono wywiad alimentacyjny i odebrano od nich oświadczenie majątkowe³⁵. W przypadku wniosków o zatrzymanie prawa jazdy kierowanych do starostów rzadko weryfikowano, czy dłużnik ma prawo jazdy. Przeciwdziałać ma temu obowiązująca od 1 stycznia 2016 r. zmiana ustawy o świadczeniach rodzinnych, która nakłada na organ właściwy dłużnika, zanim złożył wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy, obowiązek uzyskania z centralnej ewidencji kierowców informacji, czy konkretny dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienia do kierowania pojazdami³⁶.

3.1. Wywiad alimentacyjny, oświadczenie majątkowe i aktywizacja zawodowa dłużnika

Pierwszym działaniem podejmowanym przez organ właściwy dłużnika po wpłynięciu wniosku jest przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (art. 4 u.p.o.u.a.). Jego celem jest ustalenie sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika, jego stanu zdrowia oraz powodów niepłacenia ali-

³⁴ Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Warszawa 2011, <http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/polityka-spoeczna/swiadczenia-rodzinne-i/7733,Informacja-Najwyzszej-Izby-Kontroli-o-wynikach-kontroli-wyviazywania-sie-organow.html> (18.11.2015).

³⁵ *Ibidem*, s. 27–29.

³⁶ Zmiana art. 5 ust. 3b pkt 2 u.p.o.u.a. na podstawie art. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1359. Na temat najnowszych zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych por. M. Januszewska, A. Kawecka, K. Światała, K. Tymorek, M. Wilczek-Karczewska, *Pomoc osobom uprawnionym do alimentów – zmiany w ustawie*, Warszawa 2016, s. 37–38.

mentów³⁷. Gdy egzekucja alimentów prowadzona jest za granicą w stosunku do dłużnika mieszkającego w Polsce, z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego może wystąpić polski organ centralny (Ministerstwo Sprawiedliwości³⁸) w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych³⁹.

Ponadto organ odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym musi wcześniej pouczyć dłużnika. Uzyskane informacje przekazuje komornikowi, jako że mają wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń (art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a).

W sytuacji gdy dłużnik nie płaci alimentów z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika nakłada na niego obowiązek zarejestrowania się jako bezrobotny albo poszukujący pracy w powiatowym urzędzie pracy⁴⁰. Jednocześnie organ właściwy dłużnika informuje powiatowy urząd pracy o konieczności aktywizacji zawodowej dłużnika (art. 5 ust. 2). Działania te mają prowadzić do aktywizacji zawodowej dłużnika po to, by mógł sam płacić alimenty.

Z danych zawartych w corocznych raportach z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴¹ wynika, że przekazywane komornikowi informacje uzyskane w ramach wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowe są najskuteczniejszym działaniem podejmowanych przez organy gminy wobec dłużnika, tj. w największym stopniu doprowadziły do wzrostu ściągalności alimentów. Skuteczność ta kształtuje się na średnio na poziomie 15,3% (od 14% w 2010 r. do 16,6% w 2012 r.)⁴². Wywiad i oświadczenie majątkowe stanowią najliczniejszą grupę działań podejmowanych wobec dłużników, w latach 2009–2011 było to ponad 30% wszystkich podjętych działań, w 2012 r. liczba ta spadła do 16% (przy wzroście działań na rzecz uznania dłużnika za uchylającego się od alimentów), a w latach 2013–2014 wzrosła do ponad 20%. Co roku liczba takich interwencji przekracza 80 tys.

Wysoką skuteczność można także odnotować w odniesieniu do zobowiązania dłużnika do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny

³⁷ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 61–64; A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa...*, s. 64–68; W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika...*, s. 266–269.

³⁸ Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, do wykonywania jego zadań wyznaczone zostały sądy okręgowe.

³⁹ Dz. Urz. UE 2009, L 7/1.

⁴⁰ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 66–68; A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa...*, s. 69–73.

⁴¹ Dostępne na stronie internetowej <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/> (25.11.2015).

⁴² *Ibidem*.

lub poszukujący pracy (średnio 8,7%) oraz wniosku do starosty o podjęcie działań na rzecz jego aktywizacji zawodowej (średnio 6,9%). Z roku na rok utrzymuje się tendencja do spadku skuteczności tych środków (w 2014 r. na poziomie – odpowiednio – 7,8% oraz 6%)⁴³.

3.2. Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego

Kolejnym rozwiązaniem mającym poprawić ściągalność alimentów miała być możliwość zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Ten środek został wprowadzony do naszego prawa na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁴⁴ z dniem jej wejścia w życie, tj. od 1 czerwca 2005 r. Od początku jest to rozwiązanie kontrowersyjne, na co dowodem jest fakt, że w sprawie tego środka dwukrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, pierwszy raz na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, drugi raz – ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, po zmianie regulacji prawnej na skutek poprzedniego wyroku TK. W pierwszym z tych wyroków TK zakwestionował konstytucyjność zatrzymania prawa jazdy⁴⁵, w drugim – orzekł o jego konstytucyjności⁴⁶.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie można znaleźć argumenty za i przeciw zatrzymaniu prawa jazdy. Zwolennicy argumentują, że jest to administracyjny środek dyscyplinowania dłużnika, który odmawia współpracy z organami gminy swojego miejsca zamieszkania w związku z prowadzonym na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów postępowaniem wobec dłużników alimentacyjnych⁴⁷. Środek ten uważają za adekwatny do faktu niełożenia alimentów, powołując się na dużą społeczną skalę zjawiska uchylania się od alimentów w Polsce. Jako dowód przytaczają liczby osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz bardzo niskie wskaźniki ściągalności alimentów w przypadku osób niekorzystających z pomocy państwa⁴⁸. „Dopiero w sytuacji uchylania się od współpracy z organem właściwym dłużnika lub odmowy rejestracji jako bezrobotny, albo odmowy podjęcia zatrudnienia czy innych form ak-

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732, dalej: u.z.a.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009, nr 8, poz. 126, Dz. U. Nr 159, poz. 1261.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10, OTK-A 2014, nr 2, poz. 10, Dz. U. poz. 236.

⁴⁷ M. Andrzejewski, *Komentarz do art. 133, w: Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), Warszawa 2013, s. 891–893; *idem*, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odbierania im prawa jazdy)*, w: *Prawo alimentacyjne...*, s. 168–198.

⁴⁸ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 71–72.

tywizacji zawodowej i po uzyskaniu przymiotu ostateczności przez decyzję o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, stosowany może być środek w postaci zatrzymania prawa jazdy⁴⁹.

Z kolei krytyczne oceny koncentrują się wokół braku adekwatności zatrzymania prawa jazdy do realizacji celu ustawy, tj. poprawy ściągłości alimentów⁵⁰. Co więcej, pozbawienie prawa jazdy dłużnika może jeszcze pogorszyć ściągłość alimentów, utrudniając mu znalezienie pracy, w której posiadanie prawa jazdy jest wymagane (np. w przypadku zawodowego kierowcy) albo jest dodatkowym atutem⁵¹. Krytycy podnoszą także argument o dyskryminacji dłużników posiadających prawa jazdy w porównaniu z tymi, którzy nie mają uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi.

3.2.1. Stan prawny przed 1 stycznia 2012 r.

Zgodnie z art. 5 u.z.a. w przypadku utrudniania przeprowadzenia wywiadu lub niepodjęcia prób aktywizacji zawodowej, organ właściwy dłużnika miał obowiązek poinformować podmiot uprawniony do złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k.⁵² (uporczywa niealimentacja). W przypadku przyznania zaliczki alimentacyjnej lub świadczeń rodzinnych ściganie odbywało się z urzędu. Jeśli wniosek o ściganie przestępstwa uporczywej niealimentacji został złożony, organ właściwy dłużnika miał ustawowy obowiązek skierować do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 1 u.z.a.). Na podstawie tego wniosku starosta musiał wydać decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

Podobna w skutkach regulacja obowiązywała na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przez przeszło 3 lata od jej wejścia w życie, z tą różnicą, że skierowanie wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy nie było uzależnione od wcześniejszego skierowania wniosku do prokuratora o ściganie dłużnika za przestępstwo uporczywej niealimentacji.

Regulacja tego środka w ustawie o zaliczce alimentacyjnej została przez TK uznana za niezgodną z art. 2 (zasadą demokratycznego państwa praw-

⁴⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Ol 1237/12, LEX nr 1241126.

⁵⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2010 r., III SA/Łd 333/10, LEX nr 758147; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1982/11, LEX nr 1362498; por. A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa...*, s. 75–76.

⁵¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2011 r., III SA/Łd 40/11, LEX nr 852226; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2010 r., III SA/Łd 333/10. Ten argument wydaje się mało przekonujący, bowiem „do zabrania prawa jazdy dochodzi, gdy dłużnik dokument ten posiada, jednak przez długi czas nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego. (...) Posiadanie prawa jazdy i perspektywa jego utraty nie wpływają więc na zmianę nagannego postępowania”, M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych...*, s. 190.

⁵² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

nego) i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵³ (zasadą proporcjonalności) w wyroku o sygn. P 46/07 z dnia 22 września 2009 r., wdanym już po utracie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę na ryzyko arbitralności z powodu braku odwołania, podkreślił ponadto, że fakt związania starosty wnioskiem organu właściwego dłużnika powoduje wyłączenie merytorycznej kontroli także w ramach kontroli sądowno-administracyjnej. W ocenie TK art. 5 u.z.a. naruszał zasadę proporcjonalności, bowiem podstawowego celu ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu alimentów, nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi, którego aktywność zawodowa łączy się z posiadaniem prawa jazdy.

W doktrynie poddano krytyce stanowisko TK jako wyraz przedkładania regulacji proceduralnych nad materialnymi. Słusznie zwraca się uwagę, że wydłużanie trybu zatrzymania prawa jazdy może niweczyć szanse na realizację celów ustawy, bowiem „odsunięcie w czasie przekazywania alimentów niweczy sens tego świadczenia, które przeznaczone jest na zaspokojenie bieżących potrzeb uprawnionego”⁵⁴. Ponadto ocena proporcjonalności zatrzymania prawa jazdy do celu realizacji ustawy została dokonana abstrakcyjnie, bez odwołania do danych empirycznych dotyczących funkcjonowania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵⁵. Nikt nie jest w stanie wykazać, że zatrzymanie prawa jazdy przyczyni się do zwiększenia ściągальności alimentów, chodzi o to, że stwarza na to szanse.

Orzeczenie TK weszło w życie 25 września 2009 r. Trybunał jest związany granicami wniosku o zbadanie konstytucyjności, nie mógł więc odnieść się do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zawierającej niemal analogiczny do zaskarżonego przepis. Zakwestionowanie konstytucyjności regulacji po utracie jej mocy obowiązującej na skutek uchylecia aktu prawnego powinno być sygnałem dla ustawodawcy do działania w kierunku dostosowania analogicznej regulacji zawartej w innym akcie prawnym do wymogów konstytucyjności. Nastąpiło to jednak po upływie przeszło 2 lat na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r.⁵⁶, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Do tego czasu ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zawierała regulację zatrzymania prawa jazdy w kształcie uznanym przez TK za niekonstytucyjny na gruncie ustawy o zaliczce alimentacyjnej. Powodem przyjęcia przez ustawodawcę rozwiązania sprzecznego z wyrokiem TK był silny nacisk opinii publicznej na pozostawienie zatrzymania prawa jazdy wśród środków dyscyplinujących dłużnika alimentacyjnego⁵⁷.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁴ M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych...*, s. 183–186.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 189–190.

⁵⁶ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. Nr 205, poz. 1212.

⁵⁷ M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych...*, s. 169.

Analiza orzecznictwa w okresie od wydania wyroku P 46/07 do czasu wejścia w życie zmiany z 2011 r. pokazuje, że sądy uwzględniały *in casu* motywy braku konstytucyjności zatrzymania prawa jazdy⁵⁸. Na podstawie wspomnianego wyroku TK sądy administracyjne wypracowały teorię tzw. wtórnej niekonstytucyjności, polegającej na powtórzeniu rozwiązania prawnego już uznanego przez TK za sprzeczne z Konstytucją⁵⁹, oraz teorię niekonstytucyjności normy prawnej nakazującej staroście zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi wyłącznie po stwierdzeniu, że wpłynął stosowny wniosek od właściwego organu, niezależnie od tego, z jakiego przepisu prawnego ona wynika⁶⁰. Natomiast organy administracji publicznej (np. samorządowe kolegia odwoławcze, dalej: SKO) nie mogły odmówić zastosowania powszechnie obowiązującego przepisu z uwagi na zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)⁶¹. Mogły jednak interpretować niekonstytucyjny przepis zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych.

3.2.2. Stan prawny po 1 stycznia 2012 r.

Zarzuty TK zawarte w wyroku P 46/07 i dotyczące niekonstytucyjności zatrzymania prawa jazdy zostały uwzględnione we wspomnianej nowelizacji art. 5 u.p.o.u.a. z dnia 19 sierpnia 2011 r. Możliwość zatrzymania prawa jazdy dłużnika została uzależniona od wcześniejszego przeprowadzenia postępowania administracyjnego o uznaniu go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Prowadzi je organ właściwy dłużnika w trybie kodeksu postępowania administracyjnego⁶². Jeśli decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika z urzędu składa do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika (art. 5 ust. 3b u.p.o.u.a.). Starosta jest związany wnioskiem w tej sprawie, musi wydać decyzję o zatrzymanie prawa jazdy (art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a.).

Od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje zatem dwuetapowa procedura zatrzymywania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu (najpierw dwuinstancyjne postępowanie w sprawie uznania za osobę uchylającą się od zobowiązań alimentacyjnych, potem postępowanie w sprawie zatrzymania prawa

⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2011 r., III SA/Łd 40/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Ol 1237/12; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r., II SA/Rz 374/11, LEX nr 899088.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Gl 706/10, LEX nr 741394.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2010 r., VII SA/Wa 920/10, LEX nr 760170.

⁶¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r., III SA/Lu 184/14, LEX nr 1468200; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2014 r., III SA/Lu 778/13, LEX nr 1508343; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2013 r., III SA/Lu 458/13, LEX nr 1465750 w odpowiedzi na decyzje SKO wydawane jako odwołanie od decyzji starosty o zatrzymanie prawa jazdy.

⁶² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej: k.p.a.

jazdy). W ten sposób złagodzone automatyzm wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów szczegółowo określa warunki uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Można wśród nich wyróżnić cztery przesłanki pozytywne (art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a.) i jedną negatywną (art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.)⁶³. Wystąpienie przesłanki negatywnej oznacza brak możliwości uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, mimo wystąpienia którejś z przesłanek pozytywnych⁶⁴.

Przesłanki pozytywne to: 1) uniemożliwienie przez dłużnika przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego; 2) odmowa dłużnika złożenia oświadczenia majątkowego; 3) odmowa dłużnika zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy; 4) odmowa dłużnika (bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)⁶⁵ przyjęcia propozycji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych. O zaistnieniu dwóch ostatnich przesłanek starosta ma obowiązek informować organ właściwy dłużnika (art. 5 ust. 4 u.p.o.u.a.).

Decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się, jeśli dłużnik przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów (przesłanka negatywna – art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.). *A contrario* jeśli dłużnik przez 5 z ostatnich 6 miesięcy płacił 100%, a w jednym z miesięcy z tego okresu zapłacił 49%, to nie ma przeszkód do wydania decyzji uznającej go za uchylającego od zobowiązań. Z literalnego brzmienia przepisu wynika natomiast, że dłużnik płacący w ciągu ostatnich 6 miesięcy 50% kwoty alimentów nie zostanie uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

Jest to katalog enumeratywny, nie można z innej przyczyny uznać dłużnika za uchylającego się od alimentacji w rozumieniu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Mimo to w orzecznictwie WSA pojawił się niewłaściwy moim zdaniem pogląd, że przesłanka negatywna (nieregulowanie alimentów w spo-

⁶³ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 70–74; A. Korcz-Maciejko, A. Brzeźna, *Ustawa...*, s. 74–81.

⁶⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Ol 387/13, LEX nr 1330727; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2012 r., II SA/Sz 889/12, LEX nr 1235250; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Sz 465/12, LEX nr 1212684.

⁶⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.

sób określony w art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.) może być samodzielną podstawą wszczęcia postępowania, a w konsekwencji wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, tj. w sytuacji niewystąpienia żadnej przesłanki pozytywnej⁶⁶.

Od decyzji o uznaniu za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych dłużnik może się odwołać w ciągu 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 25 u.p.o.u.a. w zw. z art. 129 § 2 k.p.a.), za pośrednictwem organu właściwego dłużnika. Odwołanie rozpatruje samorządowe kolegium odwoławcze (art. 25 u.p.o.u.a. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 1 k.p.a.)⁶⁷. Decyzja organu odwoławczego podlega także kontroli sądowej. Dłużnik ma więc zagwarantowaną możliwość merytorycznej i formalnej kontroli zasadności decyzji w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

W orzecznictwie WSA podkreślano, że w toku postępowania o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji organ musi ustalić przyczyny zaległości alimentacyjnych wypłacanych z funduszu. Chodzi głównie o ustalenie, czy dłużnik płacił alimenty do rąk matki dziecka. Nie jest wystarczające rozstrzygnięcie w oparciu o zaświadczenie komornika o bezskuteczności egzekucji, ponieważ dotyczy ono 2 ostatnich miesięcy, a nie jak w przypadku wydania decyzji w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych – niewywiązywania się z obowiązku przez okres ostatnich 6 miesięcy w każdym miesiącu w wysokości poniżej 50%⁶⁸ lub w oparciu o samą informację od komornika, jeśli dłużnik podnosił na każdym etapie postępowania, że regulował alimenty do rąk matki dziecka⁶⁹. Niewłaściwa jest także zbiorcza ocena przez komornika negatywnej przesłanki o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań, jeśli jest kilku uprawnionych do świadczeń. Ocena ta musi być dokonywana odrębnie wobec każdego wierzyciela alimentacyjnego uprawnionego na mocy decyzji administracyjnej do świadczeń z funduszu⁷⁰.

W takim wypadku organ naraża się na zarzut wydania decyzji bez wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, do czego jest zobowiązany z urzędu (art. 7, 77 i 80 k.p.a.).

Po raz drugi doszło do badania przez TK konstytucyjności zatrzymania prawa jazdy w wyroku o sygn. K 23/10 z dnia 12 lutego 2014 r. W uzasadnieniu tego wyroku TK podkreślał, że nie ma kompetencji do kontrolowa-

⁶⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Ol 387/13; pogląd przeciwny – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Sz 465/12.

⁶⁷ Szerzej o trybie postępowania i rozstrzygnięciach SKO por. P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, L. Cabaj, A. Durda, *Fundusz...*, s. 45–48.

⁶⁸ Wyrok WSA z dnia 28 maja 2014 r., III SA/Kr 180/14, LEX nr 1531841.

⁶⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Ol 387/13.

⁷⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2015 r., IV SA/Gl 801/14, LEX nr 1676064.

nia celowości i trafność rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę⁷¹. Oceniając konieczność ingerencji przy pomocy tego środka, TK zauważył, że w ramach procedury administracyjnej alternatywą może być jedynie kara pieniężna, zupełnie nieadekwatna, zważywszy że dłużnik ma do uregulowania w pierwszej kolejności alimenty na rzecz swoich dzieci.

Zatrzymanie prawa jazdy jest w jego ocenie instrumentem dyscyplinującym dłużników, wpływającym na zwiększenie stopnia realizacji podstawowego celu ustawy, tj. wywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych⁷². Trybunał opierał się na danych opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁷³ oraz na wnioskach z kontroli przeprowadzonej przez NIK za lata 2008–2010⁷⁴, z których wynikało, że skuteczność zatrzymania prawa jazdy kształtuje się na poziomie 20%. Niezależnie od tych danych, TK słusznie zwrócił uwagę na prewencyjny charakter tego środka. Wydaje się, że na tym polega jego skuteczność.

Przy ocenie tego środka sędziowie TK nie byli jednak jednomyślni, dwóch z nich zgłosiło zdanie odrębne do sentencji wyroku K 23/10, powołując się na argumenty, które zadecydowały o niekonstytucyjności zatrzymania prawa jazdy w wyroku P 46/07. W obu wypadkach akcentowano, że jest to środek o charakterze karnym (jak np. zakaz prowadzenia pojazdów z art. 39 pkt 3 k.k.), niewłaściwy do stosowania w procedurze administracyjnej, tym bardziej, że uporczywa niealimentacja jest przestępstwem zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Oznacza to podwójne karanie za ten sam czyn. Ponadto jest to środek dyskryminujący, ponieważ nie dotyczy dłużników nieposiadających prawa jazdy.

Reasumując, nie można zatrzymać prawa jazdy wyłącznie na podstawie przesłanki nieregulowania należności alimentacyjnych⁷⁵. Istotną gwarancją dla dłużnika jest regulacja, że odmowa przyjęcia pracy musi nastąpić bez uzasadnionej przyczyny w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Już sama rejestracja w urzędzie pracy wyklucza możliwość zatrzymania prawa jazdy, podobnie jest także, jeśli dłużnik wykonuje inne obowiązki nałożone na niego przez organ na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, niezależnie

⁷¹ Wyrok P 8/10 z dnia 9 lipca 2012 r., OTK-A 2012/7/75, Dz. U. 2012, poz. 820.

⁷² Uzasadnienie wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10.

⁷³ „Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.”, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/statystyka/Informacja%20o%20realizacji%20ustawy%20o%20pomocy%20osobom%20uprawnionym%20do%20alimentow%20w%202012%20r.pdf (25.11.2015).

⁷⁴ „Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów” opublikowane w 2011 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,7612.html> (25.11.2015).

⁷⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Sz 465/12.

od stopnia wywiązywania się od zobowiązań alimentacyjnych. Zachowanie samego dłużnika ma decydujący wpływ na fakt wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jak i na okres zatrzymania. Dla porównania przepisy kodeksu postępowania cywilnego⁷⁶ w zakresie ogólnych stosunków zobowiązaniowych dają sądowi możliwość nałożenia grzywny lub zastosowania aresztu w przypadku dłużnika uchylającego się od wykonania czynności, zależnej wyłącznie od jego woli, której nikt inny nie może za niego wykonać. W tym kontekście zatrzymanie prawa jazdy nie jest sankcją nadmierną, skoro ma utrudniać bezzasadne i dokonywane z pokrzywdzeniem osoby uprawnionej do alimentów działania dłużnika.

Tymczasem dane z raportów⁷⁷ dotyczących realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wskazują, że skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy prowadzi do wzrostu ściągальności należności średnio w skali 6,3–7,9% przypadków, z wyjątkiem 2012 r. kiedy skuteczność tego środka osiągnęła prawie 20%. Na tę wysoką skuteczność powoływał się także TK w wyroku z 2014 r. Miała ona miejsce tylko w 2012 r. Być może był to efekt nowości zmian w procedurze zatrzymania prawa jazdy obowiązujących od 1 stycznia 2012 r.

Co zrozumiale, skuteczność ta była nieco wyższa (7,1%–7,9%) w latach 2009–2011, przed wprowadzeniem postępowania o uznaniu dłużnika za uchylającego się od alimentów. Ogólnie rzecz biorąc skuteczność tego środka nie przewyższa skuteczności innych działań podejmowanych przez gminy w ramach realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wniosków o zatrzymanie prawa jazdy wydaje się przeciętnie ponad 30 tys. rocznie (najwięcej w 2011 r. – 39 tys., najmniej w 2012 r. – 28 tys., w czasie kiedy ten środek osiągnął rekordową skuteczność). Należałoby oczekiwać, że zmiana trybu zatrzymania prawa jazdy na stałe zmniejszy liczbę wniosków w tej sprawie, tak się jednak nie stało, w 2013 r. liczba tych wniosków znacznie wzrosła do 33 tys., z kolei w 2014 r. zmalała do 31 tys.

Największy problem w praktyce to brak zrozumienia przez dłużników charakteru decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Jest to decyzja związana⁷⁸, tj. po uzyskaniu ostateczności przez decyzję o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych organ właściwy dłużnika ma obowiązek skierować do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy, na

⁷⁶ Por. art. 1050 § 1 i 3, art. 1053 oraz 916 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.

⁷⁷ Dostępne na stronie internetowej <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/> (25.11.2015).

⁷⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2014 r., II SA/Po293/14, LEX nr 1495376; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r., III SA/Lu 184/14; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2014 r., IV SA/Gl 226/14, LEX nr 1523053; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2014 r., III SA/Łd 249/14, LEX nr 1532025; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/Gl 558/13, LEX nr 1520812; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 maja 2014 r., III SA/Łd 185/14, LEX nr 1468217.

podstawie którego starosta ma obowiązek wydać decyzję o zatrzymaniu. Starosta nie może wydać innej decyzji. Zarówno SKO w ramach odwołania od decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jak i sąd administracyjny w ramach skargi na decyzję SKO nie mogą badać zasadności uznania skarżącego za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jego stanu majątkowego, zdrowotnego, częstotliwości spełniania świadczeń alimentacyjnych⁷⁹ lub uwzględnić faktu, że zatrzymanie prawa jazdy ograniczy lub pozbawi dłużnika możliwości wykonywania pracy, zawodu lub działalności zarobkowej⁸⁰. Ewentualna kontrola takiej decyzji ogranicza się do zbadania prawidłowości przeprowadzonej procedury zmierzającej do zatrzymania prawa jazdy⁸¹. Nie mają też znaczenia zarzuty odnośnie do zmniejszonej wyrokiem sądu wysokości ciężącego na skarżącym obowiązku alimentacyjnego i wpływu tej okoliczności na ustalenie procentowej wysokości zadłużenia skarżącego. Zarzuty tego rodzaju mogłyby mieć znaczenie przy ocenie decyzji o uznaniu go za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych⁸². Reasumując, zarzut ewentualnej bezpodstawności wszczęcia w stosunku do dłużnika postępowania w sprawie uznania go za uchylającego się od alimentów, złożony na etapie postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy, jest spóźniony⁸³.

Mimo to dłużnicy bardzo często odwołują się od decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, najpierw do SKO, a po utrzymaniu w mocy przez SKO zaskarżonej decyzji z powołaniem się na związany charakter decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy do WSA.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że dłużnik powinien odwoływać się do SKO lub skarżyć decyzję SKO do WSA na decyzję o uznaniu go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a nie na decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Jeśli SKO uchyli decyzję o uznaniu dłużnika za uchylającego się od alimentów, decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie zostanie wydana, a jeśli dopiero WSA uchyli prawomocną decyzję uznającą dłużnika za uchylającego się od alimentów, decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie musiała być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Na marginesie warto podkreślić, że związany charakter ma także decyzja o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy. Dłużnik uznany za uchylającego

⁷⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 maja 2014 r., III SA/Łd 185/14.

⁸⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2014 r., IV SA/Gl 226/14; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r., III SA/Lu 184/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2014 r., II SA/Po 293/14; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/Gl 558/13.

⁸¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2015 r., IV SA/Gl 801/14.

⁸² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 maja 2014 r., II SA/Bd 266/14, LEX nr 1476419.

⁸³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 listopada 2012 r., II SA/Bk 668/12, LEX nr 1248729.

się od zobowiązań alimentacyjnych nie może złożyć wniosku o zwrot prawa jazdy (art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a.)⁸⁴.

W związku z rozpatrywaniem odwołań dłużników od decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wśród zarzutów podnoszonych przez SKO pod adresem organów gminy najczęściej pojawia się wadliwe doręczenie. Miało to miejsce, gdy przesyłka zawierając decyzję była tylko jednokrotnie awizowana⁸⁵, decyzja została doręczona na adres zameldowania strony, pod którym faktycznie nie mieszkała, tj. jej centrum życiowe znajdowało się gdzie indziej⁸⁶. Z uwagi na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym organ ma obowiązek podjęcia wszelkich czynności skierowanych na ustalenie rzeczywistego adresu strony postępowania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że decyzja niedoręczona lub doręczona wadliwie, tj. z naruszeniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o doręczeniach, nie może być wprowadzona do obrotu prawnego i jest traktowana jako nieistniejąca⁸⁷.

Konsekwencją uzyskania ostateczności przez decyzję o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest także ustawowy obowiązek organu dłużnika złożenia wniosku o ściganie przestępstwa uporczywej niealimentacji (art. 209 k.k.). *A contrario* organ dłużnika nie ma obowiązku wystąpienia z tym wnioskiem tylko wtedy, gdy dłużnik nie posiada prawa jazdy.

Zasadniczo jest to przestępstwo ścigane na wniosek pokrzywdzonego, jeśli jednak przyznano mu świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub świadczenia rodzinne, ściganie odbywa się z urzędu (art. 209 § 3 k.k.), co przekłada się na wzrost przestępczości niealimentacji⁸⁸. Na aprobatę zasługuje wyrażony w doktrynie pogląd, że ochrona roszczeń alimentacyjnych powinna następować przede wszystkim na gruncie prawa rodzinnego, cywilnego oraz administracyjnego, czego wyrazem są regulacje ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁸⁹.

W badaniach opinii publicznej większość respondentów opowiada się przeciw stosowaniu kary pozbawienia wolności za przestępstwo uporczywej niealimentacji⁹⁰. W praktyce oznacza to, że na utrzymaniu państwa pozostaje i dłużnik, i niealimentowane przez niego dziecko.

⁸⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2014 r., III SA/Kr 388/14, LEX nr 1531849.

⁸⁵ Decyzja SKO.UP/4121/58/2015 z 6 maja 2015 r.

⁸⁶ Postanowienie SKO.UP/4121/23/2015 z dnia 4 kwietnia 2015 r., decyzja SKO.UP/4121/120/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r.; postanowienie SKO.UP /4121/126/2013 z dnia 22 sierpnia 2013 r.

⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r., I OSK 1176/05, LEX nr 236587.

⁸⁸ D. J. Sosnowska (*Alimenty a prawo karne. Praktyka wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2012, s. 221) proponuje uchylenie ścigania z urzędu.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 262–264.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 9, por. powołane wyżej dane statystyczne.

3.3. Wpisy dłużników alimentacyjnych do rejestrów prowadzonych przez biura informacji gospodarczej

Ważnym rozwiązaniem prawnym poprawiającym skuteczność egzekucji alimentów okazał się wpis dłużnika alimentacyjnego do rejestru informacji gospodarczej (dalej: rejestr długów) prowadzonego przez biura informacji gospodarczej (dalej: BIG).

BIG to działająca w formie spółki akcyjnej instytucja gromadząca informacje o nierzetelnych dłużnikach⁹¹. Możliwość tworzenia BIG dała ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych⁹², zastąpiona przez ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych⁹³. Informacje gospodarcze gromadzone przez BIG pozwalają na sprawdzenie wiarygodności potencjalnego klienta i na określenie realnych szans odzyskania należności za świadczone usługi czy dostarczane towary.

Możliwość ujawnienia informacji o dłużnikach alimentacyjnych w zasobach BIG istnieje od 1 października 2008 r., tj. od początku obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Druga nowelizacja tej ustawy, wprowadzona jeszcze przed jej wejściem w życie, zmodyfikowała definicje konsumenta i przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych z 2003 r. (art. 2 ust. 2 lit. b⁹⁴) w taki sposób, że objęły one także – odpowiednio – dłużnika alimentacyjnego oraz organ właściwy wierzyciela (gminy) w rozumieniu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W praktyce są to najczęściej gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz urzędy miejskie wypłacające z funduszu alimentacyjnego pieniądze za niewypłacalnych dłużników. W ten sposób uzyskały one narzędzie do odzyskiwania zaległych alimentów od niewypłacalnych dłużników.

Z dniem wejścia w życie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (14 czerwca 2010 r.) uprawnienie do ujawniania informacji gospodarczej o dłużniku alimentacyjnym przyznano także wierzycielom alimentacyjnym. Jednocześnie ustawa ta przekształciła dotychczasowe uprawnienie organu właściwego wierzyciela w ustawowy obowiązek przekazywania do BIG informacji gospodarczej o zobowiązaniu dłużnika alimentacyjnego, jeśli zaległości obejmują okres

⁹¹ B. Bińkowska-Artowicz, *Informacja gospodarcza. Informacja kredytowa. System wymiany informacji o zobowiązaniach pieniężnych*, Warszawa 2014, s. 89–112; T. Białek, A. Marzec, *Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 62–87.

⁹² Dz. U. Nr 50, poz. 424 ze zm.

⁹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1015 ze zm., dalej: u.u.i.g.

⁹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 ze zm. (art. 38 pkt 1).

dłuższy niż 6 miesięcy⁹⁵. Dotyczy to należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałych z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym. Obowiązek ten nie dotyczy zaległości za okres 6 miesięcy i krótszy, ale nie wyklucza to możliwości przekazania ich do BIG. Dzięki tej zmianie rejestry informacji gospodarczej stały się doskonalszym narzędziem przeciwdziałania zjawisku niepłacenia alimentów.

Warunkiem przekazania informacji o zaległości do rejestru długów BIG jest posiadanie przez wierzyciela tytułu wykonawczego, tj. wyroku sądu lub ugody zawartej przed sądem, opatrzonej klauzulą wykonalności (art. 16 ust. 1 pkt 1 u.u.i.g). Przed dokonaniem wpisu konieczne jest także wezwanie dłużnika do zapłaty zawierające ostrzeżenie o zamiarze przekazania danych do BIG. Wygenerowanie takiego wezwania umożliwiają elektroniczne systemy prowadzone przez BIG. Jeśli w ciągu 14 dni od wysłania wezwania listem poleconym albo doręczenia go dłużnikowi do rąk własnych dłużnik w dalszym ciągu nie płaci alimentów, wierzyciel może go zgłosić do rejestru długów BIG (art. 16 ust. 1 pkt 2 u.u.i.g). W celu dokonania wpisu tej informacji w rejestrze wystarczy zarejestrować się na stronie internetowej BIG.

Warunki przekazania informacji w przypadku zaległych alimentów są bardziej preferencyjne niż w przypadku innych wierzytelności. Nie ma znaczenia wysokość kwoty zaległych alimentów ani upływ określonego terminu od dnia wymagalności długu (por. art. 14 i 15 u.u.i.g.).

Podstawą przekazania informacji jest pisemna umowa zawarta przez wierzyciela z BIG. Od 1 lipca 2015 r.⁹⁶ z obowiązku zawierania takiej umowy są zwolnione organy właściwe wierzyciela. Ponadto organy te są zobowiązane przekazać informacje o niewypłacalnym dłużniku alimentacyjnym do wszystkich istniejących biur (art. 12a u.u.i.g.). Dzięki ujawnieniu tej informacji w rejestrze każdego biura będzie ona bardziej rozpowszechniona. Wspomniana nowelizacja z lipca 2015 r. nałożyła na Ministra Gospodarki obowiązek prowadzenia i aktualizowania wykazu biur w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 11a ust. 2 u.u.i.g.). Dotychczas funkcjonują 4 takie podmioty w Polsce, tj. BIG InfoMonitor, Krajowy Rejestr Długów BIG, Rejestr Dłużników ERIF BIG, Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej. Działają one na zasadzie konkurencyjności, niezależnie od siebie.

⁹⁵ Art. 60 pkt 2 u.u.i.g. w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2014 r. (sprzed ujednoczenia tekstu ustawy, por. tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1015), art. 8a u.p.o.u.a.

⁹⁶ Art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 396.

Prowadzone przez BIG rejestry długów nie mają charakteru ogólnokrajowego, jak np. Rejestr Dłużników Niewypłacalnych (RDN) będący częścią Krajowego Rejestru Sądowego⁹⁷. Do RDN wpisuje się z urzędu – na wniosek komornika – dłużników alimentacyjnych, którzy zalegają z płatnością za okres powyżej 6 miesięcy (art. 55 pkt 5 ustawy o KRS w zw. art. 1086 § 4 k.p.c.). Wniosek komornika jest zwolniony z opłaty sądowej.

Wierzyciel może także złożyć wniosek o wpis do KRD, jeśli posiada tytuł wykonawczy, a dłużnik wezwany do zapłaty w dalszym ciągu nie uiszcza alimentów po upływie 30 dni od daty wezwania (art. 56 ustawy o KRS). Taki wniosek podlega opłacie w wysokości 300 zł.

Wpis do rejestru BIG jest także odpłatny. Jest to nowe rozwiązanie wprowadzone przez ustawę o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych z 2010 r., nieznane na gruncie poprzedniej ustawy z 2003 r. O wysokości opłat decyduje zarząd biura (art. 22 ust. 1 u.u.i.g.)⁹⁸. Średnio koszt jednego wpisu dłużnika przez osobę fizyczną kosztuje od 13 do 69 zł⁹⁹, przy najwyższej cenie jest to i tak czterokrotnie mniej niż wpis do RDN. Wpisu dłużnika alimentacyjnego można – w ramach promocji – dokonać już za 1 zł¹⁰⁰. Wyższe stawki obowiązują dla firm. W przeciwieństwie do RDN, gdzie każda zmiana lub wykreślenie wpisu wymaga uiszczenia opłaty sądowej, aktualizacja lub usunięcie informacji gospodarczej o dłużniku jest bezpłatne. BIG ma obowiązek udostępniać tylko aktualną informację gospodarczą (art. 21 ust. 1 u.u.i.g.). Z tych powodów informacja gospodarcza BIG jest bardziej aktualna i kompletna niż wynikająca z wpisów do RDN.

Rejestry BIG są codziennie sprawdzane przez banki oraz firmy z każdego sektora gospodarki. Dłużnik alimentacyjny umieszczony w takim rejestrze może mieć np. utrudniony dostęp do kredytów i pożyczek, problemy podczas dokonywania zakupów na raty, próby uzyskania abonamentu na telefon, telewizję kablową lub internet itp. Brak płynności płatniczej może oznaczać, że takim osobom nie przedstawia się ofert lub są one mniej korzystne. Niektórzy kontrahenci zaprzestają współpracy z takimi osobami.

Jest to jedna z najskuteczniejszych metod odzyskiwania zaległych alimentów. Około 40% wezwań do zapłaty wskazujących konsekwencje prawne wpisu do rejestru długów kończy się wypłatą alimentów, a kolejne 35%

⁹⁷ Art. 55 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 687.

⁹⁸ Cennik usług BIG por. <http://www.big.pl/cenniki/cennik-pojedynczych-uslug-dla-konsumenta>, <https://erif.pl/do-pobrania/rodzaj-klienta/klienci-indywidualni/> (24.11.2015).

⁹⁹ Stawka to ok. 13 zł w miesięcznym abonamencie, 125 zł za 10 wpisów itp., pojedyncze wpisy – poza abonamentem – są dużo droższe, por. <https://www.kbig.pl/Dla-osob/Cennik> (24.11.2015).

¹⁰⁰ Na przykład w ramach akcji „Odzyskuj alimenty” prowadzonej przez BIG Info-Monitor od 1 czerwca do 31 sierpnia 2015 r., <http://www.big.pl/alimenty/> (24.11.2015).

dłużników spłaca alimenty po wpisaniu informacji o nich do BIG¹⁰¹. Szacuje się, że dzięki wpisowi do rejestru w 2014 r. udało się odzyskać 260 mln zaległych alimentów, a od 2008 r. – ponad 2,3 mln zł¹⁰².

Z punktu wdziania organów gminy realizujących ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nałożony na nie od czerwca 2010 r. obowiązek przekazania do BIG informacji o zobowiązaniu dłużnika także istotnie przyczynia się do wzrostu ściągальności należności. Średnio co piąte działanie gminy to przekazanie informacji do BIG. Co roku znacznie zmniejsza się liczba dłużników wpisywanych przez gminy do rejestru BIG, co najlepiej świadczy o skuteczności tego środka (ze 145 tys. w 2012 r., 63 tys. w 2013 r., do 50 tys. w 2014 r.)¹⁰³.

4. Zakończenie

W świetle przytoczonych danych można postawić tezę, że poprawa ściągальności alimentów od uchylających się dłużników to m.in. rezultat rozwiązań prawnych mających usprawnić egzekucję alimentów, które znalazły się w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wydaje się, że jest to jednak dopiero początek drogi w dobrym kierunku.

Ze sprawozdań dotyczących realizacji analizowanej ustawy wynika, że ogólna skuteczność działań podejmowanych przez gminy wobec dłużników na jej podstawie kształtuje się średnio na poziomie 9% (największa w 2009 r. – 10,1%), jednak wykazuje tendencję do nieznacznego spadku (największy spadek odnotowano w 2013 r. o 1,1% w porównaniu do 2012 r.). W 2014 r. ogólna skuteczność wzrosła do 8,3%¹⁰⁴.

Od początku obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego rosną (od 1,1 mld zł w 2009 r. do 1,5 mld w 2014 r.), jednak ten wzrost jest co roku coraz mniejszy (17% w 2009 r. w porównaniu do IV kwartału 2008 r., 9% w 2010 r., 8% w 2011 r., 7,7% w 2012 r., 5% w 2013 r., 1,4% w 2014 r.). Od 2012 r. nieznacznie spada także liczba dłużników, wobec których gminy prowadziły postępowania (o prawie 5% w 2013 r. i nieco ponad 3% w 2014 r.)¹⁰⁵. W 2014 r. po raz pierwszy nieznacznie (niecałe 2%) zmniejszyła się liczba rodzin osób korzystających z funduszu alimentacyjnego.

¹⁰¹ Dane pochodzą z raportów BIG InfoMonitor, http://www.infomonitor.pl/biuro_prasowe/komunikaty-prasowe/778.html (24.11.2015).

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Dane statystyczne: <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/> (26.11.2015).

¹⁰⁴ Dostępne na stronie internetowej <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/> (25.11.2015).

¹⁰⁵ *Ibidem*.

Utrzymywała się ona na zbliżonym poziomie (218–219 tys. rocznie) od 2012 r. Dla porównania w 2008 r. z zaliczki alimentacyjnej pod rządami ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej korzystało ok. 171 tys. rodzin¹⁰⁶. Z kolei udział zwróconych przez dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu w ogólnej kwocie wypłacanych świadczeń kształtuje się na bardzo podobnym poziomie od 2011 r., tj. od 13,1% do 13,9%¹⁰⁷. Tylko w pierwszym roku obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów udział ten wzrósł znacznie, z 6% do 12%¹⁰⁸. Mimo to należy odnotować niewielki, lecz stały wzrost kwot zwróconych przez dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń w funduszu.

Wprowadzenie rozwiązań prawnych idących w kierunku poprawy ściągальności zaległych alimentów jest niezbędne, ale ważna jest także społeczna dezaprobatą dla dłużników uchylających się od alimentów. Przykładem może być zorganizowana w 2008 r. kampania społeczna, w ramach której dzieci wysyłały do niepłacących rodziców kartkę pocztową, informującą jak wygląda ich życie bez alimentów¹⁰⁹. Prekursorem podobnych akcji jest USA, gdzie piętnowano niepłacących alimentów ojców poprzez umieszczenie ich zdjęć np. na opakowaniach na pizzę, z podaniem telefonu agencji alimentacyjnej, do której mógł zadzwonić każdy, kto napotkał i rozpoznał ukrywającego się dłużnika, lub każdy, kto chciał zgłosić innych dłużników zalegających z alimentami.

Inne działania podejmowane w Polsce w tej sprawie to m.in. oferta niektórych dużych firm windykacyjnych ściągania alimentów bez pobierania prowizji. Z kolei organy prokuratury kierowały zalegających z alimentami od lat dłużników do robót publicznych organizowanych przez urzędy pracy.

Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że „Dłużnikowi niestety trzeba uprzykrzyć życie na tyle, by był zmotywowany do spłaty. Po to zabiera mu się prawo jazdy, zajmuje konto czy umieszcza zobowiązanie w Krajowym Rejestrze Długów”¹¹⁰.

Bibliografia

5 miliardów złotych długu alimentarzy, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/5-miliardow-zlotych-dlugu-alimentarzy-7260440.html>, (2.06.2015).

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Organizowana przez Krajowy Rejestr Długów pod hasłem „I wszyscy się dowiedzą”, por. 5 miliardów złotych długu alimentarzy, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/5-miliardow-zlotych-dlugu-alimentarzy-7260440.html> (2.06.2015).

¹¹⁰ A. Łącki, prezes Zarządu Krajowego Rejestru Długów, w: *Podatnicy płacą za alimentarzy*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Podatnicy-placa-za-alimentarzy-7226830.html> (21.05.2015).

- Andrzejewski M., *Komentarz do art. 133, w: Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), Warszawa 2013.
- Andrzejewski M., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odbierania im prawa jazdy)*, w: *Prawo alimentacyjne. Zagadnienia systemowe i proceduralne*, t. I, J.M. Łukasiewicz, I. Ramus (red.), Toruń 2015.
- Bardecka W., *Problem ściągalności alimentów*, http://www.mamasama.most.org.pl/index.php/welcome/display_article/IFByb2JsZW0gxZtjacSFZ2Fsbm_Fm2NpIGFsaW1lbnTDs3c./1218150061/V2l0YSBCYXJkZWNRrYQ.
- Białek T., Marzec A., *Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bińkowska-Artowicz B., *Informacja gospodarcza. Informacja kredytowa. System wymiany informacji o zobowiązaniach pieniężnych*, Warszawa 2014.
- Dąbrowski T., Orliński A., *Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego*, w: *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, J. M. Łukasiewicz, I. Ramus (red.), Toruń 2015.
- Januszewska M., Kawecka A., Świłała K., Tymorek K., Wilczek-Karczewska M., *Pomoc osobom uprawnionym do alimentów – zmiany w ustawie*, Warszawa 2016.
- Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w latach 2009–2014*, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/> (25.11.2015).
- Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, Warszawa 2011, <http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/polityka-społeczna/swiadczenia-rodzinne-i/7733,Informacja-Najwyższej-Izby-Kontroli-o-wynikach-kontroli-wywiązywania-sie-organow.html> (18.11.2015).
- Korcz-Maciejko A., Brzeźna A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnianym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Maciejko W., *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego oraz fundusz alimentacyjny*, w: *Alimenty. Komentarz*, J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska (red.), Warszawa 2014.
- Mrozek P., Pawka-Nowak E., Cabaj L., Durda A., *Fundusz alimentacyjny*, Warszawa 2014.
- Podatnicy płacą za alimenciarzy*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Podatnicy-placa-za-alimenciarzy-7226830.html> (2.06.2015).
- Smyczyński T., *Obowiązek alimentacyjny*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, t. 11, T. Smyczyński (red.), Warszawa 2014.
- Sosnowska D. J., *Alimenty a prawo karne. Praktyka wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2012.
- Stych M., *Świadczenia rodzinne i alimentacyjne jako przykład lokalnej polityki społecznej w gminach*, Częstochowa 2011.
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014.

Działania zmierzające do poprawy wykonywania przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego na rzecz dziecka

Streszczenie

Artykuł dotyczy działań mających na celu poprawę ściągальności alimentów w Polsce. Chodzi głównie o rozwiązania zawarte w ustawie z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zasadniczą część artykułu to ukazanie problemów związanych z działaniami prowadzonymi przez organy gminy wobec dłużnika alimentacyjnego oraz próba oceny ich wpływu na skuteczność w ściąganiu alimentów. Chodzi przede wszystkim o: przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, aktywizację zawodową bezrobotnego dłużnika, zatrzymanie prawa jazdy oraz wpisy do rejestrów długów prowadzonych przez biura informacji gospodarczej. W artykule, oprócz poglądów doktryny i orzecznictwa, wykorzystano także informacje statystyczne dotyczące realizacji ustawy z 2007 r.

Słowa kluczowe: pomoc osobom uprawnionym do alimentów, zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego

Efforts to Improve the Performance of the Debtor's Obligation to Pay Child Maintenance

Abstract

The article refers to activities designed to improve child support collection in Poland. The main focus is on the solutions in the 2007 Act on support for persons entitled to alimony. The main part of the article presents the problems related to the activities carried out by municipal authorities of municipalities towards child maintenance debtors while trying to assess their impact on the effectiveness in collecting child support. The key issues include: alimony interview, professional activation of the unemployed child support debtor, interception of the debtor's driving license and entry in debtor registers kept by credit information bureaus. Apart from the doctrine and jurisprudence, the article also features statistical information on the implementation of the 2007 Act.

Keywords: support for persons entitled to alimony, interception of the child support debtor's driving license