

# Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

z dnia 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1378)

Tekst jednolity z dnia 15 marca 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 670)<sup>1</sup>

(zm.: Dz.U. 2018, poz. 2432; 2019, poz. 55, poz. 730; Druk sejmowy Nr 3480)

## Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	1–2
Rozdział 2. Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych . . . . .	3–8d
Rozdział 3. Warunki nabywania prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego . . . . .	9–14
Rozdział 4. Zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego . . . . .	15–30a
Rozdział 5. Finansowanie realizacji zadań przewidzianych w ustawie . . . . .	31
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących . . . . .	32–40
Rozdział 7. Przepisy przejściowe, uchylające i przepisy o wejściu w życie . . . . .	41–48

### Uważając, że

**dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym członków ich rodziny,**

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 10.04.2019 r.

konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji,

wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, stanowi się co następuje:

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### Spis treści

	Nb
1. Funkcja preambuły . . . . .	1
2. Relacja z innymi aktami normatywnymi . . . . .	2
3. Obowiązek alimentacyjny . . . . .	3
4. Fundusz alimentacyjny . . . . .	4
5. Odpowiedzialność zobowiązanych do alimentacji . . . . .	5
6. Zasada pomocniczości państwa . . . . .	6

- 1 1. Funkcja preambuły.** Poprzedzenie regulacji ustawowej wstępem (preambułą) wskazuje, że zakres normowania ma dla ustawodawcy szczególne znaczenie, a sfera stosunków społecznych, jakie poddał unormowaniu nie jest zwykłą, przeciętną płaszczyzną interesów obywateli. Formułując **preambułę** ustawodawca wyraźnie wskazał miejsce przepisów PomAlimU pośród innych aktów prawnych, określając jej funkcję w systemie prawa. W pierwszej kolejności wskazał, że zawarte w PomAlimU przepisy materialnego prawa administracyjnego nie kształtują co do zasady źródeł czerpania środków utrzymania osób pozbawionych podstaw bytowania (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 27.11.2009 r., IV SA/GI 111/09, Legalis). Stwierdzono bowiem, że podstawowe znaczenie dla prawidłowego kształtowania stosunków dostarczających środków zaspokajania potrzeb bytowych dla osób (głównie dla dzieci) ma treść art. 128 KRO, zgodnie z którym obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Zastrzeżono zatem, że kwestia prawi-

dłowych relacji ze sfery utrzymania (obowiązku alimentacyjnego) jest zagadnieniem w pełni regulowanym przez prawo rodzinne. Sankcja z tytułu nienależytego wypełniania obowiązku alimentacyjnego jest zatem nakładana w drodze orzeczenia sądu powszechnego kształtującego przymusowo treść i zakres alimentacji jednego członka rodziny (zwykle rodzica) względem drugiego (zwykle dziecka).

2. **Relacja z innymi aktami normatywnymi.** Unormowania materialnego prawa administracyjnego zawarte w PomAlimU mają **charakter pomocniczy**. Są akcesoryjnym rozwiązaniem normatywnym względem przepisów KRO (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 16.12.2009 r., IV SA/Wr 416/09, Legalis). Nakazują właściwym organom administracji publicznej podjąć władcze akty i czynności wkraczające w sferę stosunków prawnorodzinnych, jeżeli przepisy KRO nie okazały się wystarczające do zapewnienia takiego kształtu relacji rodzinnych (alimentacyjnych), który byłby w stanie zapewnić elementarną egzystencję osobom uprawnionym w świetle KRO do domagania się środków utrzymania.

3. **Obowiązek alimentacyjny.** Zachowano przy tym chronologię 3 poszukiwania środków utrzymania z tytułu roszczenia określonego w art. 128 KRO. W pierwszej kolejności osoba mająca tytuł do domagania się realizacji **obowiązku alimentacyjnego** powinna oczekiwać środków alimentacji od zobowiązanego (zob. *M. Wasilewska*, Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny, s. 131). Jeżeli samodzielnie zobowiązany nie wykonuje obowiązku dostarczania środków utrzymania, wierzyciel powinien domagać się od sądu powszechnego władczego potwierdzenia treści relacji alimentacyjnej. Wyrok zasądzający alimenty kształtuje treść stosunku alimentacyjnego pod rygorem egzekucji sądowej. Dopiero, jeżeli okaże się, że mechanizmy egzekucyjne nie są w stanie spowodować uzyskania przez wierzyciela alimentacyjnego środków utrzymania pochodzących z alimentów, ustawodawca zezwala na ingerencję właściwych organów administracji publicznej (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 11.12.2009 r., IV SA/GI 405/09, Legalis). Przenosi sprawę alimentacyjną z postępowania sądowego do trybu administracyjnego, stwierdzając, że jeżeli mechanizmy prawa prywatnego nie zapewniają alimentowanemu elementarnych środków utrzymania, to władza publiczna w postaci organu administracji musi podjąć jednostronną interwencję aby zapobiec zapaści finansowej i niedostatkowi osoby uprawnionej do alimentów w sensie prawnym, ale pozbawionej ich w sensie faktycznym – z racji nielegalnych zacho-

wań dłużnika alimentacyjnego. Tryb postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń socjalnych uzasadnionych niealimentacją ma na celu przyspieszenie uzyskania przez uprawnionego świadczeń pieniężnych w wysokości odpowiadającej zasądzonym alimentom, jeżeli mechanizmy prawa rodzinnego działają zbyt wolno aby zapewnić bieżące środki utrzymania osobom alimentowanym. W takich wyjątkowych okolicznościach organ administracji publicznej może wkroczyć w sferę relacji rodzinnych i szybko, decyzją administracyjną natychmiast wykonalną, udzielić świadczenia kompensującego niedobór alimentów.

**4 4. Fundusz alimentacyjny.** Obok relacji zachodzącej pomiędzy PomAlimU a KRO, w preambule wyjaśniono też interwencyjny, wyjątkowy charakter regulacji na tle zasady pomocniczości określonej w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, gdzie stwierdzono, iż rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają **prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych** (zob. *M. Biezuński, P. Biezuński, Pomoc osobom uprawnionym do alimentów*, s. 41). Ingerencja organów administracji publicznej w sferę alimentacji może nastąpić zatem w drodze wyjątku; tylko wówczas, gdy brak tej ingerencji będzie wywoływał trudną sytuację osoby uprawnionej do alimentów, czyniąc z niej „osobę ubogą”, w rozumieniu preambuły do PomAlimU. Granica ubóstwa została wyznaczona za pomocą instytucji kryterium dochodowego; przekroczenie oznaczonej przez prawo granicy miesięcznych dochodów rodziny oznacza, że pomimo trudności w uzyskaniu alimentów, rodzina nie cierpi niedostatku, gdyż własnymi staraniami uzyskuje źródła utrzymywania z różnych aktywności. Zachowuje prawo do domagania się zaległych alimentów w przyszłości, ale wypada poza zakres interwencyjnej regulacji PomAlimU i nie korzysta ze wsparcia uzasadnionego nielegalną niealimentacją (zob. wyr. WSA w Lublinie z 17.11.2009 r., II SA/Lu 382/09, Legalis).

**5 5. Odpowiedzialność zobowiązanych do alimentacji.** Ostatnia partia preambuły wskazuje, że PomAlimU nie ma wyłącznie charakteru socjalnego. Jej zakres przedmiotowy obejmuje obok wspierania osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, także działania administracji publicznej zmierzające do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Zwiększenie odpowiedzialności nie jest jednak ukształtowane jako postulat, który miałby skłaniać dłużników alimentacyjnych do refleksji nad własnym nagan-

nym postępowaniem, ale jest stanem, jaki administracja publiczna ma osiągnąć dzięki aktom i czynnościom, w które wyposażono jej organy. „**Zwiększenie odpowiedzialności**” za pomocą zadań realizowanych przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach niealimentacji to władcze przymuszenie dłużników alimentacyjnych za pomocą sankcji przewidzianej przez prawo administracyjne do prawidłowego realizowania obowiązku wynikającego z art. 128 KRO, bez konieczności stosowania egzekucji sądowej wyroku w sprawie alimentacyjnej. Jak zauważono w wyroku WSA w Warszawie z 6.11.2009 r., I SA/Wa 671/09 (CBOSA), wyjątkowy charakter interwencji ustawodawcy w stosunki rodzinne może prowadzić do zawężenia katalogu osób zobowiązanych do alimentacji, które będą zastępowane przez organy administracji. Regulacje PomAlimU wyłączają z tych względów dziadków osoby alimentowanej, ograniczając zakres publicznej pomocy tylko do najszerszej grupy alimentowanych, domagających się świadczeń od rodziców.

6. **Zasada pomocniczości państwa.** Tak sformułowana preambuła 6 wskazuje na różnice względem założeń wyartykułowanych w preambule do *FundAlimU*, gdzie zakładano, że **państwo** co do zasady **pomaga osobom uprawnionym do alimentów**, bez względu na stopień aktywności w dochodzeniu należnych świadczeń prawnorodzinnych (zob. *W. Maciejko*, Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego oraz fundusz alimentacyjny, w: *J. Ignaczewski* (red.), *Alimenty*, s. 241).

## Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

### 1. Ustawa określa:

- 1) zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji;
- 2) warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zwanych dalej „świadczeniami z funduszu alimentacyjnego”;
- 3) zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego;
- 4) zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego;
- 5) działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych.

**2. Fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa.**

**3. Fundusz alimentacyjny nie stanowi funduszu, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.**

### Spis treści

	Nb
1. Typizacja składników zakresu regulacji .....	1
2. Zasada pomocy państwa .....	2
3. Fundusz alimentacyjny .....	3
4. Wyłączenie pojęcia funduszu alimentacyjnego .....	4
5. Brak przynależności do systemu pomocy społecznej .....	5

- 1 1. Typizacja składników zakresu regulacji.** Zakres przedmiotowy regulacji zawartej w PomAlimU obejmuje pięć sfer stosunków społecznych związanych z administracyjnoprawnym dyscyplinowaniem dłużników alimentacyjnych oraz świadczeniami z funduszu alimentacyjnego. Poszczególne składniki zakresu regulacji zostały jednak stypizowane bez uwzględnienia ich wzajemnego związku, a także z pominięciem gradacji zaprezentowanych w preambule do PomAlimU. **Sfera ustalania prawa do świadczeń** obejmuje: warunki nabywania świadczeń pieniężnych na wypadek bezskuteczności egzekucji alimentów (pkt 2), zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (pkt 3) oraz zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (pkt 4). Z kolei **sfera reglamentacji ukierunkowanej na dłużnika** alimentacyjnego obejmuje: zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów (pkt 1) oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych (pkt 5). Jak zastrzeżono w preambule, pierwszorzędnym zadaniem państwa w sferze nieuprawnionej niealimentacji jest dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych, a dopiero na wypadek nieskutecznie podejmowanych w tej dziedzinie czynności, ostatecznym rozwiązaniem dopuszczonym przez ustawodawcę jest ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Katalog zakresu regulacji wynikający z art. 1 ust. 1 PomAlimU nie odpowiada w pełni tej gradacji wartości. W pierwszej kolejności wskazuje bowiem na sferę socjalną (ustalenie praw do świadczeń) działalności administracji publicznej, a dopiero w tle określa konieczność ścigania

dłużnika alimentacyjnego unikającego realizacji obowiązku określonego w art. 128 KRO. Tymczasem podstawowy ciężar regulacji art. 1 ust. 1 PomAlimU przypada nie na przepisy z zakresu przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej niealimentacji, ale na unormowania świadczeniowe.

2. **Zasada pomocy państwa.** Mylne znaczenie, jakie przypisywać należy chronologii poszczególnych składników zakresu przedmiotowego regulacji z art. 1 ust. 1 PomAlimU wynika w znacznej części już z tytułu ustawy. Jego brzmienie „ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” ogranicza się tylko do zwrotu wskazującego na socjalną funkcję komentowanych unormowań. Zupełnie natomiast pomija **działania dyscyplinujące dłużnika alimentacyjnego**. Odmienne stan był dostrzegalny pod rządami *PostAlimU*, której tytuł („ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej”) wyraźnie wskazywał, że podstawową rolą materialnego prawa administracyjnego w sferze alimentacji jest prowadzenie wobec dłużnika alimentacyjnego postępowań mających na celu przywrócenie należytego stanu w zakresie uiszczania na rzecz wierzyciela alimentów. Dopiero, jeżeli działania te zawodzą, organy mogą sięgnąć do ostatecznych środków zaradczych i wydatkować środki publiczne zastępujące świadczenia alimentacyjne (aktualnie – świadczenie z funduszu alimentacyjnego, poprzednio – zaliczkę alimentacyjną, wyr. WSA w Gliwicach z 24.11.2009 r., IV SA/Gl 51/09, Legalis).

3. **Fundusz alimentacyjny.** W art. 1 ust. 2 PomAlimU zdefiniowano fundusz alimentacyjny. Określono go jako **system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa**, w odróżnieniu od reżimu prawnego obowiązującego pod rządami *art. 1 FundAlimU*, gdzie stwierdzono, że funduszem alimentacyjnym była pula pieniężna przeznaczona na wypłatę świadczeń dla dzieci i innych osób w przypadku niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Współczesny fundusz alimentacyjny utracił charakter „puli środków pieniężnych” i stał się systemem. System prawny o nazwie „fundusz alimentacyjny” to instytucja, składająca się z prawnych form działania organów (decyzji administracyjnych), przepisów prawa materialnego o warunkach korzystania ze świadczeń (przesłanek i przeszkód w nabyciu) oraz źródeł finansowania i wypłaty osobom, względem których w przepisany trybie stwierdzono nabycie uprawnień. Utworzenie systemowego roz-

wiązania w postaci funduszu alimentacyjnego świadczy o separatystycznych tendencjach w materialnym prawie administracyjnym normującym sferę obowiązku alimentacyjnego. Dzięki temu rozwiązaniu PomAlimU jest najbardziej samodzielną z trzech dotychczasowych regulacji; pozostaje w rozłączności względem regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych (co było zasadą pod rządami *art. 18 ust. 3 FundAlimU*) oraz w rozłączności względem regulacji z zakresu świadczeń rodzinnych (co było zasadą pod rządami *art. 18 ust. 2 PostAlimU*).

**4 4. Wyłączenie pojęcia funduszu alimentacyjnego.** Zgodnie z art. 1 ust. 3 PomAlimU, fundusz alimentacyjny **nie stanowi funduszu w rozumieniu przepisów o finansach publicznych**. Unormowanie to jest rozwinięciem definicji funduszu alimentacyjnego zawartej w art. 1 ust. 2 PomAlimU. Ustawodawca doprecyzował, że do puli środków publicznych pochodzących z budżetu państwa, przeznaczonych na finansowanie publicznych świadczeń zastępujących alimenty, nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

**5 5. Brak przynależności do systemu pomocy społecznej.** Można zastanawiać się, czy sprawy z zakresu „pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów” i nie mogącym za pomocą środków określonych przez prawo rodzinne i postępowanie cywilne (egzekucyjne) wykonywać uprawnień z art. 128 KRO, należą do spraw pomocy społecznej. Regulacja objęta przepisami PomAlimU wykazuje daleko sięgającą samodzielność, nie tylko na tle unormowań o świadczeniach rodzinnych, ale i na tle regulacji o pomocy społecznej, zawartej w PomSpołU. Odesłania do unormowań PomSpołU mają charakter unormowań w sprawach incydentalnych, wprost wskazanych w regulacjach PomAlimU. Nie stanowią odesłań systemowych, nakazujących stosowanie PomSpołU „w sprawach nieuregulowanych odmiennie” w PomAlimU. Wskazać należy na posiłkowe stosowanie PomSpołU w części dotyczącej definicji instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 2 pkt 6 PomAlimU) oraz możliwości korzystania z dowodu z wywiadu środowiskowego (art. 4 ust. 4 PomAlimU). Nie można pomijać też faktu, że zakres regulacji PomAlimU obejmuje sprawy nakładania na dłużnika alimentacyjnego ciężarów i stosowania środków dyscyplinujących, a tego rodzaju podstawowy przedmiot normowania (art. 1 ust. 1 pkt 5 PomAlimU) wyklucza pomocowy charakter regulacji. Przedstawione względy pozwalają



stwierdzić, że **PomAlimU nie przynależy do systemu pomocy społecznej**. Składa się na szerszą sferę wsparcia socjalnego, pomocy socjalnej państwa dla osób ubogich. Ryzyko ubóstwa, jakie na tle PomAlimU występuje wespół z ryzykiem nieskuteczności stosunków prawa prywatnego (w sferze alimentacji) nie pozwala na równoważne traktowanie ubóstwa wymienione w art. 7 pkt 1 PomSpoU i w preambule do PomAlimU. Przy innym założeniu należałoby stwierdzić, że pomoc społeczna jest zespołem regulacji, które w dowolnym zakresie uzależniają przyznanie świadczenia od spełnienia kryterium dochodowego. Z tych samych powodów można byłoby za regulacje z zakresu pomocy społecznej uznać przepisy dotyczące świadczeń socjalnych uzasadnionych ubóstwem określone np. w art. 90c ust. 2 ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.); zob. *W. Maciejko*, Współdziałanie wójta z dyrektorem szkoły w zakresie pomocy socjalnej dla uczniów, *Sł. Prac.* 2007, Nr 3, s. 5.

## **Art. 1a. [Podmioty uprawnione do świadczeń]**

### **1. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują:**

- 1) obywatelom polskim;**
- 2) cudzoziemcom:**
  - a) (*uchylona*)**
  - b) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym,**
  - c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 i 2399),**
  - d) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.**

**2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobom, o których mowa w ust. 1, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres świadczeniowy, w którym otrzymują świadczenia z funduszu alimentacyjnego, chyba że**

**dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.**

**Spis treści**

	Nb
1. Uprawnieni do świadczeń . . . . .	1
2. Zasada terytorialności świadczeń . . . . .	2

**1 1. Uprawnieni do świadczeń.** Na mocy art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy z 27.6.2008 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 134, poz. 850) został do *PostAlimU* dodany z dniem 30.9.2008 r. art. 1a, określający katalog podmiotów, mogących ubiegać się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Regulacja zawarta w art. 1a PomAlimU składa się z dwóch części normujących: 1) katalogu osób uprawnionych do świadczeń oraz 2) zasady zamieszkiwania świadczeniobiorcy na terytorium RP. Prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego może przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym (zob. *W. Maciejko*, Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz, s. 49). Jego funkcją jest publiczne kredytowanie potrzeb bytowych osoby uprawnionej do nieskutecznie egzekwowanych alimentów, jeżeli narażona jest z tego powodu na ubóstwo. Istotą świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest bieżące zastępowanie alimentów przysługujących wierzycielowi na podstawie art. 128 KRO. Naturą obowiązku alimentacyjnego jest to, iż podmioty zobowiązane oraz uprawnione nie mogą być ani osobami prawnymi, ani też jednostkami organizacyjnymi. Podmiotem prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego może być tylko oznaczony z imienia i nazwiska człowiek, osoba fizyczna w rozumieniu art. 8 § 1 KC.

Przepisy art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 PomAlimU wyliczają kategorie osób fizycznych uprawnionych do skutecznego ubiegania się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego, posługując się kryterium związku pomiędzy osobą i państwem (względnie państwem-stroną umowy międzynarodowej). Warunkiem korzystania ze świadczeń jest, co do zasady, **posiadanie obywatelstwa polskiego** w rozumieniu ustawy z 2.4.2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.), co wynika z art. 1a ust. 1 pkt 1 PomAlimU. Osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, tj.  **cudzoziemcy**, mogą nabywać świadczenia z funduszu alimentacyjnego jeżeli spełniają co

najmniej jeden z warunków określonych w art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. b–d PomAlimU, a więc: 1) są **uprawnieni na podstawie dwustronnych umów międzynarodowych** zawartych między RP i innym państwem w zakresie zabezpieczenia społecznego; 2) przebywają na terytorium RP na podstawie: a) zezwolenia na pobyt stały, b) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub c) zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w oparciu o art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.), d) pobytu na terytorium RP w związku z uzyskaniem: **statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej**. Regulacje te mają charakter przepisów odsyłających i realne ustalenie zakresu uprawnień możliwe jest dopiero na podstawie łącznego odczytania treści art. 1a PomAlimU oraz odpowiednich przepisów szczególnych, w postaci: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z 29.4.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L Nr 166, s. 1), ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 ze zm.).

2. **Zasada terytorialności świadczeń.** Jedną z podstawowych 2 zasad korzystania ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyrażono w art. 1a ust. 2 PomAlimU, gdzie stwierdzono, że świadczenia te przysługują osobom określonym w art. 1a ust. 1 PomAlimU, jeżeli zamieszkują na terytorium RP przez **okres świadczeniowy**, w którym otrzymują świadczenia, chyba że przepisy szczególne (zawarte w bilateralnych umowach międzynarodowych) stanowią inaczej. Regulacja ta ustanawia zasadę terytorialności świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Stanowi ona, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują o tyle, o ile osoba (obywatel polski lub cudzoziemiec określony w art. 1a ust. 1 pkt 2 PomAlimU) zamieszkuje na terytorium Polski przez okres świadczeniowy, w jakim przysługują mu wypłacane przez organ świadczenia (Świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna, Poznań 2006, s. 89).

W pierwszej kolejności wskazać należy na znaczenie zwrotu „zamieszkuje na terytorium RP”. Przyjąć trzeba, że **zamieszkiwanie** to posiadanie miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 KC, gdzie postanowiono, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Oczywiście łącznie odczytywany art. 1a ust. 2 i ust. 1 pkt 2 PomAlimU w zw. z art. 25 KC będzie tworzył samodzielną konstrukcję prawną

miejsca zamieszkania (zamieszkiwania) względem osób, do których samodzielnie art. 25 KC, z racji statusu cudzoziemca, nie mógłby mieć zastosowania. Wówczas faktyczne zamieszkiwanie w miejscowości na terytorium RP oraz zamiar pobytu będzie z konieczności ograniczał się do okresu, od którego skutki prawne uzależnia art. 1a ust. 2 PomAlimU, a więc do okresu pobierania świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Wszystko to, co dzieje się z zamiarem zamieszkiwania po zakończeniu okresu świadczeniowego nie może mieć wpływu na ustalenie miejsca zamieszkania w rozumieniu PomAlimU. Mamy zatem do czynienia z pewną publicznoprawną odmianą miejsca zamieszkania, skuteczną tylko pod pewnymi warunkami określonymi przez materialne prawo administracyjne (W. Maciejko, w: J. Ignaczewski (red.), Alimenty, s. 290).

Nie można także pomijać znaczenia **zameldowania** dla ustalenia miejsca zamieszkania. O posiadaniu miejsca zamieszkania w zasadzie przesądza subiektywne zapatrywanie osoby, od której organ obowiązany jest odebrać stosowne oświadczenie co do miejsca zamieszkiwania. Miejsce zamieszkania nie jest, rzecz oczywista, równoznaczne z miejscem zameldowania w rozumieniu przepisów ustawy z 24.9.2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1382 ze zm.). Dopełnienie obowiązku meldunkowego może stanowić tylko jeden z dowodów, jakie organ uwzględnia ustalając miejsce zamieszkania osoby. Można domniemywać, że osoba zameldowana na pobyt stały pod adresem w miejscowości położonej na terytorium RP posiada tam właśnie miejsce zamieszkania, jednak nie jest to z pewnością domniemanie nieobalalne.

Zasada terytorialności wymaga, aby w trakcie pobierania (otrzymywania, korzystania z tytułu prawnego) świadczenia osoba zamieszkiwała na terytorium RP. Zasadę tę należy także rozumieć *a contrario*; wówczas przyjęć należy, iż świadczenie nie przysługuje, a więc nie może być przyznane albo też ustaje, gdy osoba nie posiada lub traci miejsce zamieszkania na terytorium RP. Nie ma większych wątpliwości, że brak miejsca zamieszkania na terytorium RP w dniu orzekania o świadczeniu skutkuje wydaniem **decyzji odmownej**. Pojawić może się jednak problem z ustaleniem przysługiwania prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego w przypadku gdy to w trakcie okresu świadczeniowego odpada przesłanka zamieszkiwania na terytorium RP określona w art. 1a ust. 2 PomAlimU. Okres świadczeniowy został zdefiniowany w art. 2 pkt 8 PomAlimU i jest nim okres,

na jaki ustala się prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, tj. od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego (por. *G. Zdziennicka-Kaczocha*, Świadczenia rodzinne. Zaliczka alimentacyjna, s. 155). Równocześnie wskazać należy, iż regulacje o okresie świadczeniowym nie mają waloru bezwzględnie obowiązującego, gdyż art. 24 ust. 1 PomAlimU tworzy nadzwyczajne, pozakodeksowe (ulożone poza KPA) postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany pozytywnej decyzji ostatecznej o przyznaniu świadczenia, jeżeli „uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń” (zob. *S. Nitecki*, Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania, s. 175 i n.). Wyjazd członka rodziny poza terytorium RP w sposób niepozwalający nabyć świadczenia w innym państwie jest niewątpliwie zmianą sytuacji rodzinnej osoby uprawnionej dotychczas do świadczenia, w związku z odpadnięciem przesłanki korzystania ze świadczenia określonej w art. 1a ust. 2 PomAlimU. Oznacza to, że ustanie warunku z art. 1a ust. 2 PomAlimU w trakcie korzystania ze świadczenia nie stanowi podstawy cofnięcia prawa w zakresie, w jakim świadczenie już zostało wypłacone; nie stanowi podstawy do zwrotu (przesłanki takiej brakuje w art. 2 pkt 7 PomAlimU), ani też podstawy do wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 5 KPA, skoro w dniu orzekania nie istniała przeszkoda w postaci braku miejsca zamieszkania na terytorium RP. Ustanie zamieszkiwania na terytorium RP skutkuje wyłącznie utratą prawa do świadczeń przyszłych, tj. tych, które przysługiwałyby na podstawie dotychczasowej decyzji do końca okresu świadczeniowego (30 września), gdyby nie ziściła się przeszkoda w kontynuacji świadczenia.

Organ na etapie przyznawania świadczenia nie jest uprawniony do badania, czy w dowolnym z dni po nabyciu prawa, osoba uprawniona zamierza utracić miejsce zamieszkania na terytorium RP. Okoliczność tę można badać dopiero w **postępowaniu nadzwyczajnym** w sprawie zmiany decyzji o przyznaniu świadczenia w związku z utratą miejsca zamieszkania na terytorium RP. Wówczas podstawę materialnoprawną decyzji stanowi art. 1a ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 PomAlimU. Przy innym założeniu organ dopuściłby do powstania warunku, odzwierciedlanego w decyzji o przyznaniu świadczenia, tj. składnika decyzji (art. 107 § 2 KPA), który nie został wprost wyrażony w żadnym z przepisów PomAlimU. Tym samym *contra legem* orzekałby o przyznaniu prawa do świadczenia na okres świadczeniowy,

pod warunkiem, że w okresie tym nie dojdzie do utraty miejsca zamieszkania na terytorium RP w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 2 KPA. Ziszczenie się takiego pozornego warunku powodowałoby nielegalną utratę świadczenia, a może nawet nieprzysługiwanie tego świadczenia *ex tunc*.

## Art. 2. [Objaśnienie wyrażeń ustawowych]

Ilekrót w ustawie jest mowa o:

- 1) (*uchylony*)
- 2) **bezskuteczności egzekucji** – oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu:
- 2)<sup>2</sup> **bezskuteczności egzekucji** – oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo postępowanie upadłościowe, w toku którego w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie otrzymano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu:
  - a) braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika,
  - b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą;

---

<sup>2</sup> Art. 2 pkt 2 wprowadzenie do wyliczenia w brzmieniu ustawy z 30.08.2019 r. (Druk sejmowy Nr 3480), która wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.