

Przedmowa

Regulacje zawarte w ustawie z 7.9.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 670 ze zm.) stanowią już trzecią, po *ustawie z 18.7.1974 r. o funduszu alimentacyjnym* (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.) i *ustawie z 22.4.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej* (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.), próbę kompleksowego usystematyzowania przez ustawodawcę zagadnień związanych z administracyjnoprawną reglamentacją sfery obowiązku alimentacyjnego. Nie bez znaczenia pozostaje też dla omawianej tu problematyki czwarta regulacja, jakkolwiek o charakterze porządkującym, zawarta w ustawie z 6.12.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2432). Komentowana ustawa wpisuje się w katalog regulacji materialnego prawa administracyjnego normujący sferę zabezpieczenia społecznego, uzasadnionego ryzykiem nieskutecznej egzekucji alimentów zasądzonych przez sąd powszechny.

Podstawowa uwaga, na którą zasługuje komentowana ustawa musi odnosić się do założenia, na jakim skonstruowano tę regulację. Prawodawca autorytarnie wypowiedział się, że przewidziane przez niego instrumenty dochodzenia należności alimentacyjnych zasądzonych przez sąd rodzinny zbyt często zawodzą. Częstotliwość i skala unikania realizacji obowiązku alimentacyjnego przez osoby do tego zobligowane wymagają odrębnej interwencji państwa, ułożonej poza postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego przez komornika sądowego. Zasadniczą funkcją alimentów jest stałe dostarczanie środków utrzymania wierzycielowi, więc niezyskanie tych należności przez osoby, które nie osiągają innych niż alimenty dochodów, w prosty sposób może prowadzić do zapaści finansowej rodziny, a w konsekwencji do ubóstwa. W celu przeciwdziałania temu zjawisku uchwalono ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która ma na celu łagodzenie skutków nielegalnej niealimentacji na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, nakazuje organom administracji publicznej podejmować władcze środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, tak aby nakłonić go do wykonania obowiązku bezskutecznie egzekwowanego dotychczas przez komornika sądowego. Po drugie, na wypadek gdyby i te zabiegi aktywizacyjne okazały się bezskuteczne, przewidziano dla wierzyciela alimentacyjnego zastępcze, „publiczne alimenty”. Organ w drodze decyzji udziela świadczenia odpowiadającego wysokością za-

Przedmowa

sądzonym alimentom i tym samym kredytuje należność, jaką powinien wierzyciel uzyskać w oznaczonym terminie od dłużnika. Po wykonaniu decyzji, ma obowiązek zwrotnego, regresowego dochodzenia należności wypłaconej wierzycielowi z funduszu alimentacyjnego od niesumiennego dłużnika, jakkolwiek powiększonej już o należne organowi odsetki.

System świadczeń z funduszu alimentacyjnego zakłada samofinansowanie się organów, które wypłacając świadczenia wierzycielom powinny odzyskiwać od dłużników całkowite wydatki poczynione na rzecz uprawnień. Praktyka stosowania prawa wskazuje jednak na niewydolność systemu i – co za tym idzie – konieczność stałego zasilania środków udzielonych samorządowi terytorialnemu nowymi nakładami pieniężnymi, kompensującymi niedobór w należnościach bezpowrotnie utraconych wskutek naruszeń prawa, jakich dopuszczają się dłużnicy alimentacyjni.

Tendencje ustawodawcze widoczne w nowelizacjach jakie miały miejsce od 2014 r. do chwili złożenia aktualnego wydania komentarza są wielorakie. Widoczny jest wyraźnie zamiysł ustawodawcy aby działania państwa i samorządu terytorialnego skoncentrować na interdyscyplinarnych działaniach zmuszających dłużników alimentacyjnych do podjęcia się na powrót wykonywania obowiązku alimentacyjnego. Z tych względów w komentarzu zwrócono szczególną uwagę na katalog służących temu instrumentów, obejmujący: czynności notyfikacyjne upubliczniające kondycję finansową dłużnika, w postaci wpisu do Krajowego Rejestru Zadłużonych w trybie ustawy z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz.U. z 2019 r. poz. 55), sankcję administracyjną w postaci statusu dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, przyznawanego decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co przekłada się na wszczęcie procesu karnego w sprawie z art. 209 KK o przestępstwo uporczywej niealimentacji oraz kolejnych postępowań administracyjnych. Jednym z nich jest postępowanie przed starostą w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi uprawnionemu do kierowania pojazdami; drugim – postępowanie przed dyrektorem powiatowego urzędu pracy w sprawie obowiązkowego uzyskania statusu bezrobotnego i przymusowego podjęcia zatrudnienia lub aktywizacji zawodowej. Zwłaszcza ta ostatnia kompetencja organów administracji publicznej, czyniąca z publicznej służby zatrudnienia w istocie policję pracy, sprowadza decyzję organu zatrudnienia do statusu nakazu pracy. Budzić może przez to uzasadnione pytania, na tle współczesnej konstrukcji konstytucyjnego prawa do pracy.

Tak znaczna liczba nowelizacji nie mogła uchronić ustawodawcy od zarzutów rozwiązań nieprzemyślanych lub niedopracowanych. Pewien błąd logiczny, jak można sądzić, wkradł się w rozumowanie ustawodawcy, który zakłada, że dłużnik alimentacyjny posiadający prawo jazdy i niepłacący alimentów, zwłaszcza gdy jest kierowcą zawodowym albo

korzysta z samochodu do celów zarobkowych, tym łatwiej będzie uiszczał należności wierzycielowi, gdy tego uprawnienia zostanie pozbawiony w stosownym postępowaniu administracyjnym. Pewien niedosyt budzi też, raczej zasygnalizowana niż uregulowana, instytucja powództw publicznych, które organ właściwy wierzyciela alimentacyjnego może w interesie tego wierzyciela wnosić do sądu powszechnego korzystając z praw prokuratora, w celu ustalenia praw do świadczeń alimentacyjnych lub podwyższenia ich wymiaru. Samo odesłanie do regulacji o prokuraturze nie powoduje przecież, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) korzystał z dostępnego prokuratorowi zaplecza organizacyjnego i kadrowego, wymaganego dla profesjonalnej obsługi prowadzonych procesów w celu ochrony praworządności w sferze prawa rodzinnego. Wydaje się, że regulacje te pozostaną, jak ma to miejsce współcześnie, martwe dopóty, dopóki przepis prawa nie określi w ramach struktury organizacyjnej urzędu gminy (urzędu miejskiego) lub ośrodka pomocy społecznej, obowiązkowej komórki organizacyjnej wyspecjalizowanej w prowadzeniu takich procesów, nie wyłączając konieczności wyposażenia ich w zatrudnionych tam profesjonalnych pełnomocników procesowych.

Prof. nadzw. dr hab. *Wojciech Maciejko*, adwokat

Warszawa, sierpień 2019 r.