

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

**Ustawa z dnia 7 września 2007 r.
o pomocy osobom uprawnionym
do alimentów**

(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 877 ze zm.)

Preambuła

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, 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:

1. Komentowaną ustawę otwiera preambuła (arenga). Świadczy to o doniosłości problematyki nią regulowanej. Nie wszystkie ustawy posiadają preambułę; tylko w niektórych przypadkach ustawodawca uznaje za stosowne ją umieścić – z uwagi na znaczenie społeczne regulacji. Preambuła, określając *ratio legis* danej regulacji oraz wartości, na których jest ona oparta, daje tym samym organom ją stosującym wskazówki, których nie mogą one zignorować w toku stosowania i interpretacji danego aktu normatywnego (*L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2001, s. 135). Choć z samej preambuły nie wynikają jednoznaczne normy prawne, to sformułowania w niej użyte wskazują kierunki wykładni innych przepisów prawa (*W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz Encyklopedyczny, Warszawa 2009, s. 452).

2. Preambuła ma znaczenie prawne. Skoro ustawodawca zdecydował się umieścić arengę, to zabieg ten jest celowy. Z pewnością oznacza to doniosłość problematyki normowanej ustawą. W przypadku PomocAlimU jest to doniosłość społeczna. Zawarto w niej podstawowe cele ustawodawcy, wartości, którymi się kierował lub które chce chronić. Preambuła ma znaczenie w procesie interpretacji PomocAlimU. Wynika z niej, że pomoc osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, wcale nie należy do państwa, lecz do członków rodziny, określonych w KRO. Pokazuje to znaczenie rodziny jako instytucji o charakterze społecznym, która stanowić ma realne wsparcie dla jednostki – człowieka.

3. Jak wynika z uzasadnienia projektu PomocAlimU (druk sejmowy Nr 1393, V kadencja Sejmu), „cel uchwalenia ustawy wynika z przyczyn wyłożonych w preambule. Skoro or-

gany państwa nie są w stanie doprowadzić do realizowania przez obywateli prawomocnych orzeczeń sądów zasądających alimenty, to osobom, które z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej, państwo ma moralny obowiązek pomóc. Do tego sprowadza się uzasadnienie funkcji socjalnej funduszu alimentacyjnego”. Wyraża się w tym m.in. zasada subsydiarności (pomocniczości).

Zasada pomocniczości pełni niewątpliwie rolę stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie (*T. Bąkowski, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, s. 47*). Zasada ta zakłada, że zadania publiczne powinny być wykonywane samodzielnie przez jednostkę, a przez organy administracji publicznej tylko pomocniczo (wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie ich samodzielnie zrealizować). Zasada ta oznacza również, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywatela – czyli na szczeblu gminy, a pomocniczo na szczeblu powiatu i województwa – te dwie jednostki powinny wykonywać zadania, z którymi gmina samodzielnie sobie nie radzi; „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego” (*Jan Paweł II, Centesimus annus, Nr 48*).

4. Stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych „nie może zastępować pierwszorzędnego obowiązku osób zobowiązanych orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową do alimentacji” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk sejmowy Nr 1193, VIII kadencja Sejmu). Tym bardziej, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie są formą bezzwrotnej pomocy socjalnej. Kwoty wypłacane z funduszu są odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie jest uprawnieniem samoistnym (jest to więc świadczenie o charakterze fakultatywnym), a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu wyegzekwowanie należności alimentacyjnych. Państwo przez świadczenia z funduszu staje się gwarantem otrzymania zasądzonych alimentów i wypłacając świadczenie „kredytuje” dłużnika alimentacyjnego, zaspokajając w ten sposób wierzyciela alimentacyjnego. Generuje to jednak określone, znaczne koszty po stronie państwa i samorządów (Tamże).

5. Rodzina to pojęcie socjologiczne. W starszej literaturze z zakresu socjologii wskazywano, że zawsze za podstawę rozważań nad rodziną przyjmuje się stosunek małżeństwa i pokrewieństwa [*A. Dodziuk-Lityńska, D. Markowska, Instytucja czy sprawa prywatna, (w:) Elementy socjologii, Katowice 1999, s. 216; jest to fragment rozdziału: Instytucja czy sprawa prywatna?, (w:) Współczesna rodzina w Polsce, Warszawa 1975*]. Również współczesna literatura wskazuje dużą rolę małżeństwa we współczesnej rodzinie (*R.A. Podgórski, Socjologia. Wczoraj. Dziś. Jutro. Kompendium wiedzy socjologicznej, Rzeszów 2006, s. 218*). Podobnie, za *R. Bauman*, „rodzina (niekoniecznie nasza własna, nie zawsze szczęśliwa, lecz taka, którą wyobrażamy sobie jako »rodzinę idealną«, o której może tylko marzymy) jest najczęściej modelem sympatii i współpracy, jakich domagamy się lub przynajmniej chcielibyśmy uzyskać od »naszej« grupy. Postawy wobec

takiej grupy są najczęściej przesycone ideałami solidarności, zaufania i »wzajemnego związku« (czyli chęci pomocy, nawet z własną szkodą, ilekroć ktoś potrzebuje wsparcia). Takich zachowań oczekiwano by się od członków idealnej rodziny. Idealne relacje między rodzicami a dziećmi dostarczają wzorca miłości i troski, układu, w którym siłę i przewagę wykorzystuje się jedynie w interesie słabszej strony. Idealne relacje między mężem i żoną dostarczają modelowego przykładu wzajemności i wspomagania: tylko razem, tylko działając w imię obojwojga, a wedle osobistej biegłości, mogą osiągnąć cele zamierzone i upragnione. Idealne relacje pomiędzy rodzeństwem stają się prototypem bezinteresownej współpracy, łączenia sił dla wspólnej sprawy, solidarności pod hasłem: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego” (R. Bauman, Socjologia, Poznań 1990, s. 25).

6. Dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanych w KRO członków rodziny. Oznacza to, że podstawą uprawnień wynikających z PomocAlimU jest przede wszystkim obowiązek alimentacyjny, czyli obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, który obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo (art. 128 KRO). Alimenty to świadczenia na rzecz osoby uprawnionej przez zobowiązanego w związku z wykonaniem obowiązku alimentacyjnego, wyrażonego w art. 128 KRO. Są one przeznaczone na utrzymanie osoby uprawnionej. Obowiązek alimentacyjny dotyczy zaspokajania usprawiedliwionych i uprawnionych potrzeb dziecka; pod realizację obowiązku alimentacyjnego nie można podciągać więc np. kupna luksusowego auta czy nieruchomości (co miałyby być obejściem przepisów podatkowych).

Samoistnym źródłem obowiązku alimentacyjnego jest ustawa. Jednak aby uzyskać pomoc państwa w zakresie określonym komentowaną ustawą, konieczne jest spełnienie określonych w niej warunków. Świadczenie alimentacyjne z funduszu alimentacyjnego ma na celu wsparcie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania środków na bieżące utrzymanie od osób zobowiązanych do alimentacji. W preambule widoczne jest to, iż przede wszystkim pomoc ma przyjść od osób zobowiązanych do tej pomocy, a dopiero potem od państwa. Ponadto nie wszystkie osoby ubogie mogą liczyć na pomoc państwa, a jedynie te, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują wsparcia od osób zobowiązanych wobec nich do alimentacji.

Orzecznictwo

Obowiązek alimentacyjny – zgodnie z art. 128 i 133 § 1 KRO – w przypadku rodziców w stosunku do ich dzieci ma charakter obligatoryjny. System zabezpieczenia społecznego nie ma zaś na celu zwolnienia rodzica z ponoszenia kosztów utrzymania dzieci. Pogląd ten pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule Konstytucji RP), stosownie do której Państwo ma wspierać, a nie zastępować w alimentacji osoby do tego zobowiązane (wyr. WSA w Warszawie z 12.7.2017 r., I SA/Wa 599/17, Legalis).

Rozdział 1. Przepisy ogólne

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.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 1a, 2, 3–5 PomocAlimU,
- art. 209 KK,
- § 21 ust. 1 TechPrawodR.

I. Uwagi ogólne

1. W wielu ustawach artykuł pierwszy (lub kilka początkowych artykułów) należy do tzw. przepisów ogólnych, będących jedną z grup przepisów merytorycznych, o których mowa w TechPrawodR. Zgodnie z § 21 ust. 1 TechPrawodR w przepisach ogólnych zamieszcza się:

- 1) określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji;
- 2) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów.

2. W komentowanym przepisie wskazano zakres przedmiotowy PomocAlimU, czyli zakres spraw nią uregulowanych. Z kolei zakres podmiotowy (wskazanie osób, do których stosuje się ustawę) określono w art. 1a PomocAlimU). Natomiast tzw. słowniczek ustawowy (objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów) znajduje się w art. 2 PomocAlimU.

II. Zakres przedmiotowy ustawy

3. „Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów” to pojęcie ogólne. Zasady to reguły, jakie rządzą pomocą państwa osobom uprawnionym do alimentów (na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji). Zasady tej pomocy są przede wszystkim określone w rozdziale 2 PomocAlimU, ale także w dalszych rozdziałach. Pojęcie „osoby uprawnionej” jest zdefiniowane w art. 2 pkt 11 PomocAlimU. Z kolei pojęcie „bezskuteczności egzekucji” zawarte jest w art. 2 pkt 2 PomocAlimU. Jak podkreślono w projekcie ustawy o funduszu alimentacyjnym (pierwotna nazwa ustawy) – druk sejmowy Nr 1393, V kadencja Sejmu: „skoro organy państwa nie są w stanie doprowadzić do realizowania przez obywateli prawomocnych orzeczeń sądów zasądzających alimenty, to osobom, które z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej państwo ma moralny obowiązek pomóc. Do tego sprowadza się uzasadnienie funkcji socjalnej funduszu alimentacyjnego”.

4. Warunki nabywania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego są określone w rozdziale 3 PomocAlimU. Jednocześnie art. 1 ust. 1 pkt 2 PomocAlimU definiuje „świadczenia z funduszu alimentacyjnego” jako świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów. Komentowana ustawa w dalszych przepisach posługuje się określeniem „świadczenie z funduszu alimentacyjnego”.

5. „Zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego” to problematyka określona w rozdziale 4 PomocAlimU. Zawarte tu normy nie określają warunków materialnych przyznania takiego świadczenia; chodzi tutaj o tryb działania w sprawach przyznania i wypłacania przedmiotowych świadczeń.

6. Działania podejmowane wobec dłużnika alimentacyjnego są podejmowane m.in. na podstawie art. 3–5 PomocAlimU. W przepisach PomocAlimU określono konkretne działania wobec tych dłużników, które w wielu przypadkach mają charakter represyjny; jednak podejmując takie działania wobec dłużników, właściwe organy powinny stosować się do preambuły PomocAlimU, gdzie podkreślono znaczenie działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Podejmując takie działania nie chodzi więc tylko o to, by stosować odwet wobec dłużnika, ponieważ działania odwetowe mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Podejmując takie

działania należy mieć na względzie przywrócenie prawidłowego stanu rzeczy: tego, by osoba zobowiązana uiszczała alimenty.

7. Fundusz alimentacyjny to system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa. Nie są to więc tylko fundusze przeznaczone na określony cel. Przykładowo stworzony na podstawie FundAlimU fundusz alimentacyjny przeznaczony był na wypłatę świadczeń pieniężnych dla dzieci i innych osób w przypadku niemożności świadczeń alimentacyjnych (art. 1 FundAlimU). Z kolei zlikwidowany z dniem 1.5.2004 r. Fundusz Alimentacyjny był funduszem celowym, którego dysponentem był ZUS.

8. Fundusz Alimentacyjny, który funkcjonował niespełna 30 lat (od 1.1.1975 r. do 30.4.2004 r.), miał też cel dyscyplinujący – powołano go bowiem także po to, by wzmocnić odpowiedzialność osób zobowiązanych do alimentacji. Niestety tej funkcji fundusz alimentacyjny nie realizował w stopniu zadowalającym. Wszystkie – a było ich niemało – nowelizacje FundAlimU służyły rozszerzeniu funkcji socjalnej, marginalizując rangę oddziaływania dyscyplinującego. Doprowadziło to do sytuacji niemal zawstydzającej ideę funduszu, gdyż odsetek kwot ściągniętych od dłużników w porównaniu do kwoty wypłaconych świadczeń w ostatniej dekadzie wynosił jedynie około 13–14% (por. druk sejmowy Nr 1393, V kadencja Sejmu).

9. W obecnym stanie prawnym fundusz alimentacyjny został określony jako system wspierania osób wskazanych w PomocAlimU; system jest „zbiorem jednostek tworzących jakąś zorganizowaną całość, służących jednemu celowi” (*L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego, Warszawa 2010, s. 984*). Na fundusz alimentacyjny składają się więc nie tylko środki wypłacane osobom uprawnionym, lecz także szereg innych form wsparcia, służących jednemu celowi: wsparciu osób uprawnionych.

Ważne

Fundusz alimentacyjny nie jest funduszem, o którym mowa w FinPubU. Nie jest to więc fundusz celowy (art. 29 FinPubU). Państwowy fundusz celowy jest rachunkiem bankowym. Fundusz alimentacyjny jest – jak wskazano wyżej – czymś więcej.

III. Problem pomocy osobom uprawnionym do alimentów

10. Kwestie niealimentacji to kwestie, do których należy podchodzić holistycznie (całościowo). Są one przedmiotem zainteresowania także innych dziedzin prawa, w tym prawa karnego. Co więcej, nieskuteczność działań administracyjnych podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych może być powodem do zaostrzenia przepisów karnych. Tak było np. w przypadku art. 209 KK (przestępstwo niealimentacji), który został zmieniony na mocy ustawy z 23.3.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 952). Jak

podkreśla się w literaturze, uzasadnieniem dla wprowadzenia opisywanych regulacji normatywnych miała być niska skuteczność podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych działań, stale rosnące koszty związane z koniecznością utrzymywania Funduszu Alimentacyjnego oraz wysoka liczba umorzeń postępowań przygotowawczych (*I. Jankowska-Prochot, P. Falenta, Zaostrenie prawa alimentacyjnego jako przejaw populizmu prawnego w Polsce, Przegląd Prawa Publicznego 2020, Nr 7–8, s. 27*). Na mocy nowelizacji m.in. wyeliminowano niedookreślony zwrot „uporczywość”. W obecnym stanie prawnym art. 209 § 1 KK stanowi: kto uchyla się od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Orzecznictwo

Błędne jest stanowisko, że w wyniku interwencji ustawodawcy nastąpiła dekryminalizacja wszystkich zachowań polegających na niewykonywaniu obowiązku alimentacyjnego, którego źródłem jest ustawa. Częściowa dekryminalizacja nastąpiła jedynie w odniesieniu do takich zachowań sprawców, będących zobowiązanymi na podstawie ustawy do łożenia na utrzymanie osoby najbliższej, wobec których obowiązek alimentacyjny nie został określony co do jego wysokości w orzeczeniu sądu, ugodzie lub umowie (post. SN z 23.1.2020 r., IV KK 541/18, Legalis).

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 2020 r. poz. 35, 2023, 2320 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 159),
 - 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.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 4 ObPolU,
- art. 195, 197 CudzU,
- art. 9, 15 PomocAlimU.

I. Zakres podmiotowy ustawy

1. W komentowanym przepisie określono zakres podmiotowy PomocAlimU, czyli określono krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W sprawach takich świadczeń uprawnionymi są osoby, na rzecz których zostały zasądzone alimenty. Jednak art. 1a PomocAlimU określa, że muszą one także spełniać warunek dotyczący obywatelstwa.

2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w pierwszej kolejności obywatelom polskim. Zgodnie z art. 4 ObPolU obywatelstwo polskie nabywa się:

- 1) z mocy prawa,
- 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego,
- 3) przez uznanie za obywatela polskiego,
- 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

3. Obywatelstwo stanowi nie tylko zwykłą konstrukcję prawną, lecz także specyficzną więź istniejącą pomiędzy jednostkami a państwem. Stanowi ono bazę dla katalogu uprawnień oraz obowiązków przysługujących jednostce wobec państwa (*J. Adamczyk, Pojęcie i znaczenie obywatelstwa, Studia Prawnicze i Administracyjne 2018, Nr 3, s. 3 i 4*). Komentowana ustawa jest jednym z aktów prawnych, który ustanawia dla obywateli uprawnienia związane z pomocą osobom, które nie potrafią samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb.

Orzecznictwo

Obywatelowi polskiemu przebywającemu przez okres świadczeniowy poza terytorium RP przysługuje świadczenie z funduszu alimentacyjnego, jeżeli spełnia pozostałe przesłanki uprawniające do przedmiotowego świadczenia (wyr. WSA w Krakowie z 14.9.2017 r., III SA/Kr 705/17, Legalis).

4. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują nie tylko obywatelom polskim, lecz także niektórym cudzoziemcom, wskazanym w art. 1a ust. 1 pkt 2 PomocAlimU. Nie przysługują one więc każdemu cudzoziemcowi; świadczenie przysługuje w okolicznościach określonych w tym przepisie. Przede wszystkim chodzi tu o sytuacje, w których

możliwość przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego wynika z wiążących RP umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym. Jest to tzw. zasada wzajemności w stosunkach międzynarodowych.

5. Pozycję prawną cudzoziemców w Polsce reguluje CudzU. Zezwolenie na pobyt stały i zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE jest udzielane na zasadach określonych w dziale VI CudzU. Warunki udzielenia zezwolenia na pobyt stały są określone w art. 195 CudzU (tzw. przesłanki pozytywne); nie mogą także zaistnieć tzw. przesłanki negatywne z art. 197 CudzU. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, w postępowaniu o udzielenie tego zezwolenia nie jest wystarczające spełnienie przesłanek pozytywnych z art. 195 ust. 1 CudzU, ale należy też ustalić, że nie zachodzą przesłanki negatywne z art. 197 ust. 1 CudzU.

Orzecznictwo

Samo ustalenie przesłanek pozytywnych nie powoduje konieczności przyznania uprawnienia. Konieczne jest także ustalenie, że nie ma przeciwwskazań do jego przyznania. Okoliczności wskazane w tych przepisach nie wykluczają się i nie powodują wewnętrznej sprzeczności w regulacjach CudzU. Jedne i drugie stanowią podstawę prawną dla określenia czy cudzoziemiec spełnia wymagania, dla przyznania mu zezwolenia na pobyt stały tak w ujęciu pozytywnym, jak i negatywnym (wyr. NSA z 15.2.2018 r., II OSK 2478/16, Legalis).

Zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się cudzoziemcowi na warunkach określonych w art. 211 i n. CudzU.

6. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują także cudzoziemcom przebywającym na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 CudzU. W przepisie tym chodzi o jedną z okoliczności, że względu na którą udziela się cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, a mianowicie, jeżeli cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielone przez inne państwo członkowskie UE oraz:

- 1) zamierza wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na terytorium RP na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium lub
- 2) zamierza podjąć lub kontynuować na terytorium RP studia lub szkolenie zawodowe, lub
- 3) wykaże, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium RP.

7. Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju (art. 13 ust. 1 OchrCudzU).

Prześladowanie to, zgodnie z art. 13 ust. 3 OchrCudzU, musi:

- 1) ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 EKPCz, lub
- 2) być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania, o których mowa w pkt 1.

Orzecznictwo

Fakt, że strony nie były do tej pory ofiarami prześladowania w kraju pochodzenia nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że może zachodzić w ich przypadku uzasadniona obawa prześladowania w przyszłości. Uzasadniona obawa przed prześladowaniem nie jest uzależniona od wcześniejszych aktów prześladowania (wyr. NSA z 16.4.2021 r., II OSK 1752/20, Legalis).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym w przepisie art. 13 ust. 1 OchrCudzU, a także w art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.) oraz art. 2 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do uzyskania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.Urz. UE L z 2011 r. Nr 337, s. 9) chodzi nie tylko o subiektywne przekonanie strony o możliwym prześladowaniu, ale o istnienie obiektywnych przesłanek w tej kwestii (stąd jest mowa w powołanym przepisie o „uzasadnionej” obawie). To przede wszystkim wnioskujący o udzielenie statusu uchodźcy powinien wykazać, że taka obiektywna obawa zachodzi w jego przypadku. Katalog przyczyn uzasadniających udzielenie ochrony międzynarodowej ma charakter taksatywny, tj. zawiera wyczerpujący katalog przesłanek, nie obejmuje w szczególności ofiar wojen, klęsk żywiołowych, głodu, sytuacji rodzinnej, braku pracy i możliwości nauki czy biedy (wyr. WSA w Warszawie z 30.1.2017 r., IV SA/Wa 2628/16, Legalis).

Orzecznictwo

Zdarzenia w postaci kilkukrotnych zatrzymań i przesłuchiwań w związku z prowadzonymi przez struktury siłowe poszukiwaniami tzw. bojowników nie spełniają przesłanek prześladowania w rozumieniu art. 13 ust. 3 i 4 OchrCudzU. Nie każde zatrzymanie, a nawet bezprawne użycie przemocy wobec zatrzymanego przez funkcjonariuszy publicznych, powoduje, że osobie tej należy przyznać status uchodźcy w innym kraju (wyr. WSA w Warszawie z 30.1.2017 r., IV SA/Wa 2628/16, Legalis).

8. Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej na podstawie art. 15 OchrCudzU, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
 - 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
 - 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego
- oraz ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Ważne

Możliwość uzyskania przez cudzoziemca statusu uchodźcy zachodzi wyłącznie wtedy, kiedy wykaże, że spełnia przynajmniej jedną z przesłanek prześladowania, które w sposób wyczerpujący zostały zawarte w treści art. 1A Konwencji sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. Przesłanki te zostały powtórzone w treści art. 13 ust. 1 OchrCudzU, przy czym w dalszej części tego artykułu określono pojęcie prześladowania oraz wskazano przykładowo jego formy.

II. Zasada terytorialności świadczeń z funduszu alimentacyjnego

9. Ustęp 2 art. 1a PomocAlimU stanowi, że osoby, o których mowa w ust. 1, mają prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego jedynie pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium RP przez okres świadczeniowy, w którym otrzymują świadczenie z funduszu alimentacyjnego.

10. Jeżeli dana osoba nie spełnia warunku zamieszkiwania na terytorium RP w okresie świadczeniowym, wówczas stosować należy przepisy o nienależnie pobranym świadczeniu. Artykuł 2 pkt 7 lit. a PomocAlimU definiuje nienależnie pobrane świadczenie jako świadczenie z funduszu alimentacyjnego wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części. Świadczenie jest nienależnie pobrane, gdy zostanie wypłacone osobie uprawnionej, mimo że nie zamieszkuje ona na terytorium RP przez cały okres świadczeniowy, w którym otrzymuje świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Zwrot „zamieszkuje na terytorium RP” nie wyklucza czasowego pobytu poza granicami RP. Odmienna wykładnia przyjęta przez organy naruszałaby bowiem fundamentalną zasadę wypracowaną w UE, tj. zasadę swobodnego przepływu osób (por. wyr. WSA w Krakowie z 29.2.2012 r., III SA/Kr 253/11, Legalis). Okoliczność zamieszkiwania na terytorium RP należy ustalać indywidualnie.

11. Pojęcia zamieszkiwania na terytorium RP nie można identyfikować z miejscem zamieszkania z KC. Tak więc obywatelowi polskiemu przebywającemu przez okres świadczeniowy poza terytorium RP przysługuje świadczenie z funduszu alimentacyjnego, jeżeli spełnia pozostałe przesłanki uprawniające do przedmiotowego świadczenia (por. np. wyr. WSA w Warszawie z 5.6.2009 r., I SA/Wa 394/09, Legalis).

Przykład

Jeżeli małżonkowie przebywają w Wielkiej Brytanii co najmniej 8 miesięcy w roku, a małoletnie dzieci podlegają obowiązkowi szkolnemu na terenie Wielkiej Brytanii, tam pobierają świadczenia pieniężne, zostały zgłoszone do systemu społecznego, to uznać można, że nie jest spełniona przesłanka z art. 1a ust. 2 PomocAlimU. Nie można jednocześnie twierdzić, że zamieszkuje się na terenie dwóch państw i korzystać ze świadczeń w obu tych państwach. Fakt przyjazdów do Polski na okresy świąteczne czy urlopowe nie przemawia za tym, że to w Polsce znajduje się miejsce zamieszkania małżonków. Podobnie jak zagraniczne wyjazdy wakacyjne nie przemawiają za tym, iż wyjeżdżający zmienił miejsce zamieszkania.

12. Dla możliwości zastosowania art. 23 ust. 1 PomocAlimU (nienależnie pobrane świadczenie) oraz art. 1a ust. 2 PomocAlimU istotne jest również ustalenie tego, czy osoba uprawniona została poinformowana o treści art. 1a ust. 2 PomocAlimU. Przepis ten normuje bowiem negatywną przesłankę, której wystąpienie nakłada obowiązek przyjęcia przez organy administracji, że mamy do czynienia ze świadczeniem nienależnie pobranym. Zgodnie natomiast z art. 9 KPA organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Obowiązek informacyjny może być spełniony przez umieszczenie informacji o treści art. 1a ust. 2 PomocAlimU w pouczeniu znajdującym się w decyzji przyznającej świadczenie z funduszu alimentacyjnego.

III. Okres świadczeniowy

13. Artykuł 2 pkt 8 PomocAlimU określa okres świadczeniowy jako okres, na jaki ustala się prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, tj. od 1 października do 30 września następnego roku kalendarzowego. Okolicznościami faktycznymi, które muszą być ustalone, aby można było zastosować wynikające z nich konsekwencje, jest to, czy dana osoba jest uprawniona do otrzymywania świadczenia z funduszu alimentacyjnego, w jakim okresie uprawnienie to jej przysługuje i czy, w okresie świadczeniowym, w którym pobierała świadczenie z funduszu alimentacyjnego, zamieszkiwała na terytorium RP.

Art. 2. [Objaśnienie wyrażeń ustawowych]

Ilekróć 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 zale-

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl