

ALDONA MAZUR

PWSZ Legnica

SKUTECZNOŚĆ POMOCY PAŃSTWA WOBEC RODZIN NIEPEŁNYCH I WIEŁODZIETNYCH

WPROWADZENIE

Art. 2 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Natomiast zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa należy zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) do tych zasad, które na to pojęcie państwa prawa się składają.

Według orzecznictwa przestrzeganie tej zasady jest bardzo ważne, gdy ustawodawca dokonuje zmian, zgodnie ze swobodą regulacyjną, którą ma według założeń państwa prawnego, a zmiany te dotyczą obowiązujących przepisów „zwłaszcza zaś tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”¹.

Ustrój demokratycznego państwa prawnego opiera się na trójpodziale władz, a jedna z nich, władza ustawodawcza, zgodnie ze wspomnianą swobodą wyznaczania treści prawa ma obowiązek wyboru tych rozwiązań, które są najbardziej trafne². Co istotne, w odniesieniu do zasady zaufania obywatela do państwa, według TK, z zasady tej wynikają dla państwa określone obowiązki³. W związku z tym nie powinno mieć miejsca stanowienie prawa ograniczającego te prawa, które wynikają z Konstytucji albo też służą realizacji tych praw, a i prawa słusznie nabyte powinny być przez ustawodawcę chronione⁴. Ochrona praw nabytych to jedna z najważniejszych zasad, które kontrolują treść stanowionego w pań-

¹ Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie TK na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 201.

² Tak: Orzeczenie TK z 23 października 1996 r., OTK 1996, cz. II, s. 142, [w:] E. Morawska, *Klauzula Państwa Prawnego Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, TNOiK 2003, s. 213.

³ Zob. Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988, s. 102, [w:] E. Morawska, *op. cit.*, s. 218.

⁴ Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., K. 7/90, OTK 1990, s. 52, [w:] E. Morawska, *op. cit.*, s. 218.

stwie prawa, a na jej treść składa się zakaz odbierania lub też ograniczania praw podmiotowych przez przepisy prawa. Wciąż aktualne jest zagadnienie dotyczące zakresu oraz granic praw podmiotowych, które podlegają ochronie. Według TK ustawodawca powinien stosować się do dyrektyw postępowania obowiązujących go, gdy przepisy dawnego prawa dotyczące sytuacji prawnej jednostki zastępuje prawem nowym⁵.

Zdaniem K. Działocha: „Ochrona praw nabytych w orzecznictwie TK ma walor zasady prawa o randze konstytucyjnej, a nie zasady – postulatu prawa. Inaczej zresztą być nie może, jeżeli ma mieć znaczenie podstawa (kryterium) kontroli zgodności prawa z Konstytucją”⁶. Orzecznictwo TK wskazuje, że do rozstrzygnięcia konkretnych kwestii konstytucyjności prawa posługuje się on zasadą ochrony praw nabytych w postaci zbioru określonych instytucji prawnych chroniących jednostkę przed arbitralnym odbieraniem lub ograniczaniem praw nabytych, a nie jako „ogólną, syntetycznie ujętą formułą prawną o określonej treści, z której wywodzi się poszczególne skutki prawne”⁷.

Posługując się wnioskowaniem, TK wskazywał, jak wyprowadza zasadę ochrony praw nabytych z państwa prawnego. Istotne jest, iż do systemu norm naszego prawa należą zarówno normy z wyraźnie określonymi w nich regułami zachowania, jak i konsekwencje tych norm. Odnieść to należy zwłaszcza do takiego aktu, jakim jest Konstytucja i zawartych w niej postanowień. Jednak zasadę ochrony praw nabytych TK łączył bezpośrednio z zasadą zaufania obywateli do państwa, bo ta jest istotą demokratycznego państwa prawnego i według TK ma charakter normatywny, ale też znajduje dla niej ważne uzasadnienie aksjologiczne, które „sprowadzał do tego, że zasada ta stanowi oparcie dla wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich wypadkach szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swych praw”⁸.

ZAKRES TREŚCIOWY ART. 71 UST. 1 KONSTYTUCJI

Jednym z zagadnień, którego dotyczy art. 71, jest ochrona rodziny. Zgodnie z art. 71 ust. 1 „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”. Konstytucja, ale też ustawodawstwo zwykle nie definiują poję-

⁵ Tak: K. Działocha, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 12.

⁶ *Ibidem*, s. 13.

⁷ *Ibidem*.

⁸ OTK z 1989 r., s. 39–40, [w:] *ibidem*, s. 16.

cia rodziny. Według L. Garlickiego za taką powinno się uznawać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, który zazwyczaj jest oparty na małżeństwie i na więzach pokrewieństwa lub powinowactwa. Autor nawiązuje tym samym do socjologicznego pojęcia rodziny jako grupy społecznej opartej na więzach pokrewieństwa oraz więzach społecznych⁹. Typowym modelem rodziny według Konstytucji jest tzw. rodzina pełna, która obejmuje rodziców zazwyczaj będących małżeństwem oraz dzieci. Węższe pojęcie rodziny to bezdzietne małżeństwo, a szersze – wielopokoleniowa rodzina. Pojęcie rodziny niepełnej obejmuje rodzica samotnie wychowującego dzieci¹⁰.

Przytoczona regulacja z art. 71 ust. 1 zd. 1 nakazuje państwu uwzględniać dobro rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Traktuje to jako zadanie państwa, które ma w stosunku do rodziny określony obowiązek¹¹. O tym, co jest „dobrem” rodziny, decyduje ustawodawca w swoich rozwiązaniach, które muszą być zgodne z wymogami Konstytucji¹².

Państwo jest podmiotem obowiązku wynikającego z omawianej regulacji, czyli organy państwowe, ale nawiązując do art. 18 Konstytucji, również samorząd terytorialny ma obowiązek uwzględniania dobra rodziny¹³.

Według art. 71 ust. 1 zd. 2 „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Ustawodawca stwierdzając „mają prawo do...”, sformułował prawo podmiotowe, a przez użycie spójnika „i” odniósł to prawo do trudnej sytuacji w obu obszarach, tj. materialnej (finansowej) i społecznej (środowiskowej). Regulacja ta dotyczy rodzin wielodzietnych (w których jest więcej niż dwoje dzieci) i niepełnych, pod warunkiem że znajdują się w trudnej sytuacji. Takim rodzinom organy państwowe i samorządowe mają obowiązek udzielania szczególnej pomocy, wykraczającej poza „zakres zwykłego uwzględniania potrzeb rodziny”¹⁴.

Ważne jest, by uwzględnianie dobra rodziny dotyczyło też jej trwałości. Wszelkie działania państwa należy postrzegać w aspekcie zasady pomocniczości, a więc niewyřeczania czy zastępowania osób faktycznie odpowiadających za jej byt¹⁵.

Skuteczność pomocy państwa wobec rodzin niepełnych i wielodzietnych analizuję w aspekcie trzech następujących kolejno ustaw alimentacyjnych: *O fun-*

⁹ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Rozdział II: Wolności, prawa i obowiązki...*, art. 71, Wyd. Sejmowe 1997, s. 2.

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

¹¹ *Ibidem*, s. 3.

¹² Wyrok TK z 8 V 2001 r., P. 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 83, s. 494–495, [w:] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3.

¹³ *Ibidem*, s. 4.

¹⁴ Wyrok TK z 8 V 2001 r., P. 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 83, s. 494–495, [w:] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

duszu alimentacyjnym, O postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i ustawy O pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Przyjęte przez ustawodawcę regulacje rozważam w świetle Zasady demokratycznego państwa prawnego.

POJĘCIE OBOWIĄZKU ALIMENTACYJNEGO

Zgodnie z art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: k.r.o.)¹⁶, obowiązkiem alimentacyjnym jest obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, który obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Do świadczeń alimentacyjnych są zobowiązani:

- małżonek względem drugiego małżonka, po rozwiązaniu lub unieważnieniu małżeństwa albo po orzeczeniu separacji – art. 130 k.r.o.;
- rodzice względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie się utrzymać samodzielnie, chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania – art. 133 k.r.o.;
- rodzeństwo względem siebie – art. 134 k.r.o.;
- poza powyższymi uprawniony jest tylko ten, kto znajduje się w niedostatku – art. 133 § 2 k.r.o.

Zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. Wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie się utrzymać samodzielnie, może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o jego utrzymanie lub wychowanie – art. 135 k.r.o.

Do świadczeń alimentacyjnych zobowiązany jest także ojciec, który nie jest mężem matki. Jest on zobowiązany przyczynić się w rozmiarze odpowiadającym okolicznościom do pokrycia wydatków związanych z ciążą i porodem oraz kosztów trzymiesięcznego utrzymania matki w okresie połogu. Z ważnych powodów matka może żądać udziału ojca w kosztach swego utrzymania przez czas dłuższy niż trzy miesiące. Ponadto, jeżeli wskutek ciąży lub porodu matka poniosła inne konieczne wydatki albo szczególne straty majątkowe, to może ona żądać, ażeby ojciec pokrył odpowiednią część tych wydatków lub strat. Roszczenia te przysługują także, gdy dziecko urodziło się nieżywe – art. 141 k.r.o. Jeżeli ojcostwo mężczyzny niebędącego mężem matki zostało uwiarygodnione, matka może żądać, ażeby mężczyzna ten jeszcze przed urodzeniem się dziecka wyłożył odpowiednią sumę pieniężną na koszty utrzymania matki przez trzy miesiące w okresie połogu oraz na koszty utrzymania dziecka przez pierwsze trzy miesiące po urodzeniu. Termin i sposób zapłaty tej sumy określa sąd – art. 142 k.r.o.

¹⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

Dziecko może też żądać świadczeń alimentacyjnych od męża swojej matki, niebędącego jego ojcem, jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego. Takie samo uprawnienie przysługuje dziecku w stosunku do żony swego ojca, niebędącej jego matką – art. 144 k.r.o.

Jeśli chodzi o kolejność obowiązku alimentacyjnego, to obowiązek ten obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem, a jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych, to obciąża bliższych stopniem przed dalszymi, krewnych w tym samym stopniu obciąża w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym – art. 129 k.r.o. 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 jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami.

USTAWA Z DNIA 18 LIPCA 1974 R. O FUNDUSZU ALIMENTACYJNYM

Dla jednostki funkcjonującej w państwie prawnym ważna jest stabilność prawa, która zgodnie z orzecznictwem TK wynika z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa¹⁷.

Wobec tego wydaje się, że ustawodawca odchodząc od przyjętych regulacji prawnych, zwłaszcza tych, które funkcjonują od dłuższego czasu i dotyczą niemałej grupy obywateli¹⁸, powinien ze szczególną rozwagą proponować zmiany, ważąc przy tym interes nie tylko państwa, lecz także jednostki, aby niwelować i tak już surową ocenę opinii społeczeństwa „wyrażoną w tezie, że państwo prawa to narzędzie wykorzystywane przeciw obywatelom”¹⁹.

Analiza uchylonej ustawy z 18 lipca 1974 r., O funduszu alimentacyjnym²⁰, a następnie przyjętych w jej miejsce postanowień ustawy z 22 kwietnia 2005 r. O postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej²¹, nie wpływa korzystnie na poprawę tej oceny. Ustawodawca odchodząc od funduszu alimentacyjnego, nie zagwarantował w zamian odpowiednich rozwiązań.

¹⁷ OTK z 8 listopada 1989 r., K. 7/89, s. 122, [w:] E. Morawska, *op. cit.*, s. 219.

¹⁸ Według danych ZUS przeciętna miesięczna liczba osób uprawnionych do pobierania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego w roku 2003 wynosiła 535 500, a w roku 2002 – 496 600, / samodzielne-matki.free.ngo.pl/oficjalna_strona_internetowa_Stowarzyszenia_na_rzecz_Praw_odpowiedzialnych_Rodziców.

¹⁹ T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, S. Wronkowska, Wyd. Sejmowe 2006, s. 35.

²⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, z późn. zm.

²¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.

We wstępie ustawy O funduszu alimentacyjnym podkreślono, że: „W celu wzmocnienia opieki nad dziećmi i innymi osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych oraz zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji stanowi się, co następuje...”. Zgodnie z art. 4 tej ustawy świadczenia z funduszu przysługiwały na okres 12 miesięcy – od czerwca danego roku do końca maja następnego roku (ust. 5), jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego, uzyskany w roku poprzedzającym podany okres, nie przekraczał kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do celów emerytalnych za ten sam rok kalendarzowy, według ust. 6 świadczenia przysługiwały, chociażby dochód na osobę w rodzinie uprawnionego przekroczył tę kwotę, jeżeli kwota przekroczenia przypadająca na wszystkich członków rodziny nie równoważyła kwoty świadczenia, pod warunkiem że świadczenie przysługiwało w poprzednim okresie. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługiwały w wysokości *alimentów bieżąco ustalonych* przez sąd, jednak nie więcej niż 30% przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS za rok kalendarzowy poprzedzający okres, o którym mowa w ust. 5. W okresie od 1 czerwca 2002 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. omawiane świadczenia zgodnie z ust. 7 art. 4 ustawy przysługiwały, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego, uzyskany w roku 2001, nie przekraczał 612 zł.

Świadczenia nie przysługiwały osobie, która otrzymywała pełne utrzymanie z funduszy państwowych lub społecznych, a w szczególności:

- odbywała czynną służbę wojskową lub pełniła zastępczo inną służbę wojskową lub spełniała zastępczo obowiązek tej służby;
- przebywała w placówce zapewniającej całodobową opiekę oraz zaspokajającej niezbędne potrzeby, jeżeli za jej pobyt rodzina nie ponosiła odpłatności;
- była uprawniona, zgodnie z przepisami o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do zasiłków pieniężnych przewidzianych dla dzieci żołnierzy oraz osób spełniających zastępczo obowiązek służby wojskowej, zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych;
- po osiągnięciu pełnoletności nie kształciła się w szkole i nie była uznana za osobę o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub nie posiadała orzeczenia traktowanego na równi z takim orzeczeniem, chyba że ukończyła 50 lat – art. 6 ustawy.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przyznawał Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wniosek osoby uprawnionej, ośrodka pomocy społecznej lub organizacji społecznej właściwej według przepisów o postępowaniu cywilnym do występowania w sprawach o roszczenia alimentacyjne. Taki wniosek należało złożyć za pośrednictwem komornika sądowego, który prowadził egzekucję alimentów, o ile ta egzekucja okazała się bezskuteczna.

Z dniem 1 maja 2004 r. Fundusz Alimentacyjny przeszedł w stan likwidacji, zgodnie z przepisami ustawy z 28 listopada 2003 r., O świadczeniach rodzinnych²². Aktywa i pasywa funduszu stały się aktywami i pasywami Skarbu Państwa. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych został likwidatorem funduszu w zakresie spraw o świadczenia z funduszu, do których prawo powstało przed dniem 1 maja 2004 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw czytamy, że fundusz alimentacyjny nie spełnił zadań, do których został powołany, ponieważ miał być instytucją kredytującą dla osób zobowiązanych do alimentacji, które okresowo nie mogły wywiązywać się ze swoich obowiązków alimentacyjnych, a nie coraz intensywniej rozwijającymi się świadczeniami socjalnymi, z których korzystała coraz to większa liczba świadczeniobiorców.

Warto zauważyć, że fundusz alimentacyjny miał szczególne znaczenie w kwestii zaspokajania potrzeb dzieci, które wśród osób z niego korzystających stanowiły od początku istnienia tej instytucji znaczącą liczbę, i były to dzieci zwłaszcza z rodzin wielodzietnych. Była to więc ustawa odgrywająca ważną rolę w „systemie zabezpieczenia społecznego rodziny wychowującej dzieci”²³.

Okazało się, że wspomniana ustawa o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 r., która wielokrotnie była nowelizowana, nie zagwarantowała odpowiednich świadczeń dla takich rodzin. Ustawodawca nie rozwiązał powstałego problemu po likwidacji funduszu alimentacyjnego ani przez przyznanie rodzinom wielodzietnym zasiłku rodzinnego w wysokości zależnej od wieku dziecka (48 zł na dziecko do 5. roku życia, 64 zł na dziecko powyżej 5. roku życia do ukończenia 18 lat i 68 zł na dziecko powyżej 18. roku życia do ukończenia 24 lat), ani też przez dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, a więc rodzin wychowujących co najmniej troje dzieci, który zgodnie z art. 12a u.ś.r. przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu dziecka w wysokości 80 zł na trzecie dziecko i następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego²⁴.

Wydaje się, że na takie potraktowanie instytucji funduszu alimentacyjnego wpływ miała „konsekwencja przemian ustrojowych”²⁵, a one są przyczyną tego, że prawodawca musi wybierać: utrzymywać stare regulacje prawne, chronić prawa nabyte jednostki czy też je ograniczać. W państwie prawnym ustawodawca powinien uwzględniać przemiany społeczno-gospodarcze, ale przede wszystkim powinien brać pod uwagę obowiązek urzeczywistniania i ochrony praw i wolności

²² Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

²³ T. Smoczyński, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Wrocław 1978, s. 136.

²⁴ Szerzej: I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, s. 201 i 202.

²⁵ Zob.: J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, s. 88.

obywatelskich, dla których zostały ustanowione ważne w państwie, a wspomniane już zasady, takie jak zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych²⁶.

USTAWA Z DNIA 22 KWIETNIA 2005 ROKU O POSTĘPOWANIU WOBEC DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH ORAZ ZALICZCE ALIMENTACYJNEJ

Ustawa z 22 kwietnia 2005 r. O postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej²⁷, której wprowadzenie było połączone ze zmianą ustawy o świadczeniach rodzinnych, to kolejna próba ustawodawcy w kwestii pomocy rodzinie będącej w trudnej sytuacji, zwłaszcza niepełnej, ale czy wielodzietnej też? Stanowi ona, iż zaliczka przysługuje osobie uprawnionej, czyli uprawnionej do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, *wychowywanej przez osobę samotnie wychowującą dziecko* bądź wychowywanej przez osobę pozostającą w związku małżeńskim z osobą, która przebywa w zakładzie karnym powyżej 3 miesięcy albo jest całkowicie ubezwłasnowolniona, *jest osobą uczącą się*²⁸. Zaliczka przysługuje do ukończenia 18. roku życia, a gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia 24. roku życia. Przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu

²⁶ *Ibidem*, s. 88.

²⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.

²⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 13 Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, pierwotnie osoba ucząca się oznaczała „osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub z zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów”. Przepis ten został zmieniony przez art. 27 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, który wszedł w życie dn. 1 września 2005 r. i brzmiał: „osoba ucząca się to osoba pełnoletnia ucząca się, niepozostająca na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów, jeżeli wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę uczącą się”. Wciąż niedoskonała definicja „osoby uczącej się” uległa kolejnej zmianie i zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 109, poz. 747), która weszła w życie 6 lipca 2007 r., osobą uczącą się w rozumieniu nowej definicji jest „osoba pełnoletnia ucząca się i niepozostająca na utrzymaniu rodziców, w związku z ich śmiercią lub ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony”. Ta zmiana sprawiła, że straciły na aktualności zarzuty sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który dopatrywał się niezgodności – zakwestionowanego art. 2 pkt 5 lit c ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji – w tym że przyjęta konstrukcja pojęcia „osoby uprawnionej” polegała na odwołaniu się od tego, czy wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności, czy po osiągnięciu pełnoletności przez osobę uczącą się. Ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, odszedł od tego kryterium. Wobec tego orzekanie przez TK w sprawie stało się zbędne – 85/7/A/2007, postanowienie z dnia 9 lipca 2007 r., sygn. akt K 32/06/prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/.

na osobę w rodzinie nie przekracza 583 zł. Zaliczka według art. 8 ustawy przysługuje do wysokości świadczenia alimentacyjnego, *nie więcej jednak niż 170 zł*, gdy w rodzinie jest jedna lub dwie osoby uprawnione do zaliczki, 250 zł, jeżeli osoba taka legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Gdy w rodzinie są trzy osoby uprawnione lub więcej, przysługuje 120 zł albo 170 zł, jeśli dotyczy to osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Kwoty te ulegają odpowiednio zwiększeniu, gdy dochód rodziny nie przekracza 50% kwoty 583 zł w przeliczeniu na osobę do 300 zł, przy jednej lub dwóch uprawnionych w rodzinie, albo 380 zł w przypadku niepełnosprawności albo znacznej niepełnosprawności, oraz do 250 zł przy trzech lub więcej uprawnionych albo 300 zł w przypadku niepełnosprawności lub znacznej niepełnosprawności.

Zaliczka nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, albo w rodzinie zastępczej, zawarła związek małżeński, jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko. Prawo do zaliczki ustala organ właściwy wierzyciela, czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej – począwszy od miesiąca, w którym został złożony u komornika sądowego wniosek z wymaganą dokumentacją, do końca okresu zasiłkowego²⁹.

Omawiana ustawa wprowadziła wiele zmian ułatwiających prowadzenia egzekucji należności alimentacyjnych, np. art. 1081 § 1 k.p.c. w nowym brzmieniu stanowi, że jeśli egzekucja dotyczy alimentów lub renty mającej charakter alimentów, wierzyciel kierując wniosek o wszczęcie egzekucji, nie ma obowiązku wskazywać sposobu egzekucji, ani też majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona. W takim wypadku uważa się, że wniosek dotyczy wszystkich dopuszczalnych sposobów egzekucji, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Rozwiązanie to ma istotne znaczenie zwłaszcza dla wierzyciela nieorientowanego w dochodach i majątku dłużnika, a komornik prowadzący postępowanie egzekucyjne ma większą swobodę w trakcie postępowania egzekucyjnego, ustalając majątek dłużnika. Natomiast zgodnie z art. 1086 §1 k.p.c., komornik obowiązany jest z urzędu przeprowadzić dochodzenie w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania. Jeżeli środki te okażą się bezskuteczne, to organy policji przeprowadzą na wniosek komornika czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika. Dochodzenie takie komornik obowiązany jest przeprowadzić przynajmniej raz na sześć miesięcy.

Ustawa wprowadziła współpracę organu egzekucyjnego z organami samorządowymi w celu zwiększenia ściągальności należności alimentacyjnych. Zgodnie z art. 3 ustawy komornik sądowy w wypadku bezskutecznej egzekucji ma obowiązek poinformowania organu właściwego dłużnika o stanie postępowania

²⁹ Okres zasiłkowy to okres od 1 września do 31 sierpnia następnego okresu kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych – art. 3 pkt 10 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

i przyczynach bezskuteczności, natomiast organ przekazuje komornikowi wszelkie istotne informacje mogące podnieść jej skuteczność.

Ośrodek pomocy społecznej na wniosek organu właściwego dłużnika przeprowadza wywiad środowiskowy, w celu zdiagnozowania sytuacji dłużnika alimentacyjnego, a także doprowadzenia do wykrycia przyczyn niewywiązywania się z zobowiązań i ustalenie możliwych kroków zaradczych. Gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swych zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy może wystąpić z wnioskiem do starosty o skierowanie go do prac zorganizowanych na zasadach robót publicznych, określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W przypadku uniemożliwienia przez dłużnika przeprowadzenia wywiadu, lub odmowy podjęcia prac, lub uchylania się od nich, organ właściwy dłużnika informuje podmiot uprawniony do złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo z art. 209 k.k.

Nietrudno zauważyć istotnej różnicy w kwestii kwoty, która uprawnionym podmiotom obecnie przysługuje jako zaliczka alimentacyjna i w związku z tym znaczne pogorszenie sytuacji finansowej tych podmiotów, ale także zróżnicowanie i wyodrębnienie pewnej tylko grupy podmiotów, którym w ogóle przysługuje to prawo.

W art. 2 Konstytucji zawarta jest zasada sprawiedliwości społecznej. Według Trybunału Konstytucyjnego na treść tej zasady składa się wiele szczegółowych zasad prawnych, które są adresowane do organów władzy publicznej, do nich należy zasada równości³⁰. TK często zwracał uwagę na zasadę równości w odniesieniu do spraw o charakterze socjalnym, zaznaczając, że nakazuje ona, by wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną „cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących”³¹.

Jeśli ustawodawca odmiennie traktuje podmioty posiadające taką wspólną cechę istotną, to tym samym wprowadza odstępstwo od zasady równości. Taka sytuacja może mieć miejsce, ale tylko, gdy:

- ustawodawca różnicując podmioty racjonalnie to uzasadnia i bierze pod uwagę cel i treść stanowionych regulacji;
- waży interes, któremu ma służyć owo zróżnicowanie, a który ma być proporcjonalny do wagi interesów naruszonych;
- odmiennie traktowanie podmiotów podobnych w danej normie prawnej musi być uzasadnione odpowiednimi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi³².

Wracając więc do analizowanej ustawy, uznać by należało, iż ustawodawca założył, że każdy, kto ma przyznane prawomocnym wyrokiem sądu alimenty,

³⁰ J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo TK*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2004, s. 62.

³¹ Wyrok z 4 stycznia 2000 r. (K.18/99), [w:] J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 85.

³² *Ibidem*, s. 86.

którego egzekucja jest bezskuteczna, jak również spełnia kryterium dochodowe, a nie będący osobą wychowywaną przez osobę samotnie wychowującą dziecko, ma lepszą sytuację faktyczną niż osoba wychowywana przez osobę samotnie wychowującą dziecko i w związku z tym nie przysługuje mu nawet ta minimalna kwota będąca przecież często tylko zaliczką orzeczonych przez sąd alimentów.

Jak widać, zróżnicowanie podmiotów w omawianej ustawie polega na przyznaniu zaliczki alimentacyjnej osobom wychowywanym przez *osoby samotnie wychowujące dziecko*. Biorąc pod uwagę trzy przytoczone kryteria pozwalające ustawodawcy to czynić, nie sądzę, aby ktokolwiek z pokrzywdzonych tą ustawą takie uzasadnienie znalazł. Widoczne jest natomiast zróżnicowanie faworyzujące osoby, które samotnie wychowują dziecko. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nie popartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”³³.

Innym problemem jest zróżnicowanie, którego dokonał ustawodawca w odniesieniu do „osoby uczącej”, a które było już przedmiotem orzekania przez TK. Trybunał uczynił to w związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który zapytał o zgodność art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia alimentów, a które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku ze względu na art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych – 51/5/A/2007 Wyrok z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt P 8/06.

Trybunał orzekł o niezgodności art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie w jakim przy określeniu „osoby uczącej się” wyłącza osobę pełnoletnią uczącą się niepozostającą na utrzymaniu rodziców z tego powodu, że zobowiązali się oni do jej alimentacji w drodze ugody zawartej przed sądem, uzasadniając w sposób następujący: „Ustawodawca, definiując w art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych »osoby uczące się« uprawnione do zasiłku, wyłącza z kręgu uprawnionych te z nich, które świadczenia alimentacyjne od rodziców uzyskują na podstawie ugody sądowej, a przyznaje uprawnienia osobom uczącym się, którym świadczenia alimentacyjne przyznano wyrokiem sądowym. Postępowanie to narusza, określoną w art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości, pozbawiając części »osób uczących się« uprawnień konstytucyjnie chronionego prawa do zasiłku rodzinnego. Zróżnicowanie prawa do zasiłku »osób uczących się« tworzy

³³ OTK ZU nr 3/200, s. 411, [w:] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 221.

przy tym rażąca niespójność prawa między przepisami postępowania cywilnego i przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z jednej strony ustawodawca nakłania strony do ugodowego zakończenia sporu w postępowaniu cywilnym, z drugiej – ogranicza prawo świadczenia, konstytucyjnie chronione, osobie, która z zalecenia ustawodawcy skorzystała. Jest to rodzaj pułapki prawnej, niezgodnej z zasadami przyzwoitej legislacji; zostało naruszone zaufanie obywateli do stanowionego przez państwo prawa. Zasada zaufania, określana też jako zasada lojalności państwa wobec adresatów norm prawnych, ma utrwaloną pozycję w orzecznictwie Trybunału³⁴.

Kolejną kwestią związaną z tym, że głównymi biorcami świadczeń ze zlikwidowanego funduszu alimentacyjnego były osoby z rodzin niepełnych i wielodzietnych, jest fakt potraktowania przez ustawodawcę obowiązku uwzględniania przez państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny, w szczególności rodziny wielodzietnej – wynikającego z art. 71 Konstytucji RP. Nie można w kategoriach „dobra rodziny” widzieć przyjmowania przez prawodawcę takich rozwiązań prawnych, które prowadzą do masowego rozwodzenia się małżonków, a tak właśnie było po likwidacji funduszu alimentacyjnego i wprowadzeniu ustawą o świadczeniach rodzinnych dodatku rodzinnego dla osób samotnie wychowujących dziecko. Pojęcie dobra rodziny zobowiązuje państwo działające przez swoje organy, zarówno w sferze prawa jak i polityki społecznej oraz gospodarczej. W państwie nie powinno się stanowić prawa, które narusza dobro rodziny, natomiast ma ono dbać o jak najlepsze podstawy jej funkcjonowania³⁵. Można więc za A. Grzejdziak postawić pytanie: jaki stosunek powinno zająć państwo wobec rodziny, jaką politykę miałby prowadzić rząd, aby rodzina mogła właściwie funkcjonować?³⁶ Należy też nawiązać do art. 18 Konstytucji, również odnoszącego się do rodziny, a stanowiącego o tym, że państwo ją chroni, ale też otacza opieką, nie dopuszczając do „zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa w sferze normalnego funkcjonowania z powodu niemożności odnalezienia się w społeczeństwie, państwie bądź braku dostatecznych środków materialnego utrzymania”³⁷.

Wydaje się, że zmiany dokonane przy odchodzeniu od instytucji funduszu alimentacyjnego były spowodowane jednak głównie tendencją odchodzenia pań-

³⁴ 51/5/A/2007 Wyrok z dnia 29 maja 2007 r. Sygn. akt P 8/06/prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/. O innym zróżnicowaniu podmiotów, którego dokonał ustawodawca ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w tej samej definicji „osoby uczącej się”, a która wzbudziła zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz o aktualnym brzmieniu definicji „osoby uczącej się”; zob. przypis 28.

³⁵ Tak: A. Grzejdziak, *Prawo do wychowania w rodzinie*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 468.

³⁶ *Ibidem*, s. 466.

³⁷ Szerzej: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 49.

stwa od świadczeń o charakterze socjalnym. Warto więc zastanowić się, „wrazem jakiej koncepcji są wolności i prawa socjalne ujęte w konstytucji, jakie są cele i zadania państwa w tym zakresie”³⁸. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie formułuje wprost pełnego katalogu wolności i praw socjalnych, a TK dokonując interpretacji tychże właśnie wolności i praw, nie skonkretyzował w tej kwestii jakiejś „pełnej koncepcji roli państwa”³⁹.

Nadal więc bez odpowiedzi pozostaje pytanie, czy Konstytucja gwarantuje odpowiedni poziom wolności i praw socjalnych, a tym samym, jaką wartość w naszym państwie ma godność jednostki⁴⁰. Według B. Jastrzębskiego: „Uważa się [...], że skutki współczesnych przemian społeczno-politycznych, nawet w rozwiniętych państwach demokratycznych, nie uzasadniają zaniku funkcji socjalnej państwa. Niebezpieczeństwo dla praworządności i innych ustrojowych zasad oraz obywateli pogłębia stopniowe wyzbywanie się przez państwo roli opiekuna obywateli i polityki społecznej”⁴¹.

USTAWA Z DNIA 7 WRZEŚNIA 2007 ROKU O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW

Kolejną istotną kwestią dotyczącą procesu stanowienia prawa jest nieuwzględnianie opinii społecznej – niekonsultowanie się ze społeczeństwem. Prowadzi to do tego, że po latach funkcjonowania ustawy, która się nie sprawdza, co było do przewidzenia, ustawodawca wraca do rozwiązań, które w zasadniczej części już funkcjonowały. Przykładem jest trzecia z omawianych ustaw – ustawa z 7 września 2007 r. O pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴², w której ustawodawca odchodzi od tak niedawno przyjętych, a omówionych już tu rozwiązań i przywraca fundusz alimentacyjny.

Celem tej ustawy, jak wskazano w preambule, jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Autorzy ustawy nawiązują w swych rozwiązaniach do obywatelskiego projektu ustawy – fundusz alimentacyjny, który został złożony w Sejmie RP w październiku 2004 r.; dla przypomnienia, fundusz alimentacyjny

³⁸ Zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 8.

³⁹ Tak: C. Kosikowski, *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 31–33.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 9.

⁴¹ Zob. B. Jastrzębski, *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności (tezy do tematu)*, [w:] S. Pikulski, *Ochrona człowieka w świetle prawa RP*, Olsztyn 2002, s. 36.

⁴² Dz.U. z dnia 19 października 2007 r. Nr 192, poz. 1378.

został zlikwidowany z dniem 1 maja 2004 r., a ustawa, która się nie sprawdziła, została uchwalona 22 kwietnia 2005 r.

Nie licząc się z opinią społeczną, dochodzi do „ignorowania słusznych praw obywatela oraz ludzkiej godności”⁴³. Partie polityczne, które walcząc o władzę, wiele obywatelowi obiecują, odwołując się w swych przedwyborczych hasłach do zasad demokracji, zapowiadają polepszenie sytuacji „społeczno-prawnej i godne życie człowieka”⁴⁴, a w konsekwencji po dojściu do władzy obietnic tych nie dotrzymują, co zniechęca obywatela do prawa, rodzi nieufność wobec władzy i tym samym jednostka nie widzi potrzeby udziału w życiu politycznym państwa⁴⁵.

Jak słusznie wskazują posłowie – autorzy ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, zawiera ona rozwiązania niwelujące w pewnym stopniu błędy ustawy z 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, jednak nie spełnia w dostatecznym stopniu oczekiwań społecznych. Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z 7 września 2007 r. wchodzi w życie z dniem 1 października 2008 r.

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego będzie przysługiwało osobie uprawnionej, przy czym według art. 2 pkt 11 tej ustawy osoba uprawniona oznacza osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie „tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd”. Gdy egzekucja okazała się bezskuteczna, będzie ono przysługiwało do ukończenia 18. roku życia, gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia 25. roku życia, a w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Tak określony krąg podmiotowy jest nawiązaniem do uchylonej ustawy o funduszu alimentacyjnym z 1974 r.

Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z funduszu zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy, to kwota 725 zł miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Jest ono bardziej zbliżone do tego z ustawy o funduszu alimentacyjnym, gdzie w roku 2004 wynosiło 612 zł, i zarazem znacznie odbiegające od kryterium dochodowego obowiązującego przy zaliczce alimentacyjnej – 583 zł. Nawiązaniem do uchylonej ustawy o funduszu alimentacyjnym jest też regulacja z art. 10 pkt 1, według której świadczenia przysługują w wysokości „bieżąco ustalonych alimentów”, jednak nie więcej niż 500 zł.

Obecnie obowiązująca ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej ustala maksymalną kwotę zaliczki na poziomie 380 zł, ale należy podkreślić tylko wtedy, gdy dochód rodziny nie przekracza 50% – 583 zł w przeliczeniu na osobę i gdy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności albo znacznej niepełnosprawności. Według zwykłego kryterium dochodowego określonego kwotą 583 zł, gdy w rodzinie

⁴³ B. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 35.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁴⁵ *Ibidem*.

jest 1 lub 2 osoby uprawnione, zaliczka przysługuje w kwocie wysokości świadczenia, ale nie więcej niż „170” zł, jeżeli w rodzinie są 3 osoby uprawnione, lub więcej, przysługuje 120 zł. W obu tych przypadkach kwoty te ulegają zwiększeniu, ale gdy osoby uprawnione legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego, wniosek składa się w urzędzie gminy lub miasta, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 15 ust. 1 i 2).

Przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej, a podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i koszty ich obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa, tym samym wprowadzona zostaje elastyczność przepływu środków w zależności od potrzeb danej gminy i jest to podobne rozwiązanie do tego funkcjonującego w ustawie z 22 kwietnia 2005 r. O postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

Według stanowiska rządu do poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym⁴⁶ usytuowanie realizacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego na szczeblu gminy daje szansę na wszechstronne oraz wnikliwe zbadanie, w razie potrzeby systematyczne powtarzanie, sytuacji ekonomicznej osoby uprawnionej, jej dłużnika, ale też osób zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentacji, na podstawie art. 132 k.r.o. Jak zauważa B. Jastrzębski, współczesne państwo pozbywa się swojej istotnej roli „opiekuna obywateli i polityki społecznej”⁴⁷, a ta jako funkcja państwa została zdecentralizowana i przekazana organom samorządowym, co według tego autora jest jednym z niebezpieczeństw dla państwa, a także takich zasad, jak sprawiedliwość społeczna, równość, wolność czy zwierzchność narodu⁴⁸.

Omawiana ustawa przewiduje niektóre sprawdzone już rozwiązania, które obecnie funkcjonują na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i które proponował też projekt obywatelski, a do rozwiązań tych należy aktywizacja zawodowa dłużnika, zatrzymanie dłużnikowi prawa jazdy, zasądzenie alimentów od dalszych członków rodziny.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 owej ustawy, w przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego dłużnika oraz organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.

⁴⁶ Stanowisko rządu do poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk nr 1393).

⁴⁷ B. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 36.

⁴⁸ *Ibidem*.

Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany do informowania organu właściwego dłużnika oraz organu właściwego wierzyciela o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności każdorazowo na wniosek tych organów.

Organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela informują sąd o beczynności lub wszelkich przejawach opieszałości komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi pkt 6 i 8 art. 3.

Organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, oraz odbiera od niego oświadczenie majątkowe zgodnie z art. 4 ust. 1.

Organ właściwy dłużnika może zgodnie z art. 4 ust. 4 wystąpić do kierownika ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji, o których mowa w ust. 1, dotyczących dłużnika alimentacyjnego, jeżeli w posiadaniu kierownika ośrodka znajduje się rodzinny wywiad środowiskowy dotyczący tego dłużnika.

Organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, może też zwrócić się do starosty o podjęcie działań zmierzających do aktywizacji zawodowej dłużnika, a w razie jej braku występuje z wnioskiem do starosty o skierowanie dłużnika alimentacyjnego do robót publicznych – art. 5 ust. 1, 2 pkt 2 i 3.

W przypadku uniemożliwienia przez dłużnika przeprowadzenia wywiadu, odmowy złożenia oświadczenia majątkowego oraz odmowy podjęcia odpowiednich prac według art. 5 ust. 3 ustawy, organ właściwy dłużnika:

- składa wnioski o ściganie za przestępstwo z art. 209 § 1 k.k.;
- kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika.

W przypadku braku możliwości aktywizacji dłużnika alimentacyjnego lub braku możliwości skierowania go do prac organizowanych na zasadach robót publicznych, starosta zobowiązany jest do informowania o tym organu właściwego dłużnika. Natomiast na zasadzie art. 6 organ właściwy dłużnika informuje organ właściwy wierzyciela oraz komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika oraz ich efektach.

W sprawach o roszczenia alimentacyjne organ właściwy wierzyciela albo organ właściwy dłużnika mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli – art. 7 ust. 1 ustawy.

Nowym rozwiązaniem przyjętym w omawianej ustawie jest zastąpienie egzekucji komorniczej w przypadku przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego, egzekucją administracyjną prowadzoną przez naczelnika urzędu skarbowego w stosunku do dochodzenia należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Jak widać, do i tak dużej już liczby podmiotów zaangażowanych ustawodawca dodaje kolejny – urząd skarbowy.

Na pytanie, czy słuszna była decyzja odejścia od instytucji funduszu alimentacyjnego w 2004 r., ustawodawca sam odpowiada, przywracając go postanowieniami kolejnej ustawy. Dlaczego, mimo szerokiego niezadowolenia wyrażonego wówczas przez osoby bezpośrednio dotknięte jego likwidacją, nie uwzględniono ich sugestii i wniosków, tylko „przetestowano” na nich nowe, a przecież jak się okazuje nie lepsze, lecz pogarszające ich sytuacje rozwiązania. Czy potrzebne jest ciągle poszerzanie i tak już nader rozwiniętego katalogu podmiotów związanych z funkcjonowaniem ustawy? Na to pytanie odpowiednie wydają się słowa: „Koszmarne organizacja biurokratyczna, ciągle rozbudowywana lub przeorganizowywana, oraz biurokracizm stanowią również coraz większe zagrożenie dla praworządności, w następstwie zagrożenie dla ochrony praw człowieka i obywatela. Jedną z cech charakterystycznych dla biurokratów i tych polityków, którzy oderwali się od rzeczywistości społecznej, jest błędne przeświadczenie o omnipotencji prawa i inspirowanie oraz forsowanie przez nich penalizacji nawet norm etyczno-moralnych, mnożenie nakazów i zakazów, zaostrzanie kar, zbytnie formalizowanie już przeformalizowanych stosunków między organami i instytucjami państwa a jego obywatelami”⁴⁹.

Zasada demokratycznego państwa prawnego, jak się okazało, spełnia się w procesie kontroli prawa, ale nie bardzo, jeśli chodzi o jej wpływ na funkcjonowanie władz publicznych oraz oddziaływanie na tworzenia prawa w tym państwie. Nadal stanowi się prawo „złej jakości, bez troski o jego efektywność”⁵⁰. Czy jest tak, bo Rzeczypospolita działa nie na podstawie prawa i w jego granicach, jak stanowi art. 7 Konstytucji, tylko „w zawiasach prawa”⁵¹, co ma z kolei istotny wpływ na takie zasady, jak równouprawnienie obywateli, wolność, sprawiedliwość, demokrację oraz praworządność. Nie ocenia się projektów aktów normatywnych pod kątem osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Nie bada się społecznych skutków uchwalonych ustaw i aktów wydawanych jako wykonawcze. Zasadny jest też zarzut, że niektóre ustawy i inne akty prawne są podejmowane „w ciemno”⁵². Stosowną rolę mają do odegrania, odpowiednio wpływając na stanowione prawo, takie organy, jak rada legislacyjna przy premierze, biura prawne obu Izb Parlamentu czy też doradcy naczelnych organów państwa⁵³.

Zgodnie z orzecznictwem TK co do roli prawa w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, „nie może ono być pojmowane jako instrument doraźnej polityki, nieliczenia się z jego wartościami wewnętrznymi i nadrzędnymi. Do przeszłości powinien należeć pogląd,

⁴⁹ *Ibidem*, s. 38 i 39.

⁵⁰ Szerzej: S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, Wyd. Sejmowe 2006, s. 8.

⁵¹ B. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 37.

⁵² *Ibidem*, s. 38.

⁵³ *Ibidem*.

który prezentowali przed TK kilka lat temu niektórzy uczestnicy postępowania i który daje także dzisiaj niekiedy o sobie znać – mianowicie to, co ustawa przyzna obywatelowi, może mu być przez ustawę odebrane, a więc w istocie odebrane arbitralnie⁵⁴. Jak się okazuje, mimo upływu czasu przytoczone tu słowa wciąż nie tracą na aktualności, a na tle tych tak istotnych problemów w kwestii stanowienia prawa widać, że w dalszym ciągu z oczu polityków, którzy osiągnęli już swój cel, zdobywając władzę, „z reguły ginie zwykły człowiek, a zwłaszcza sprawy jego egzystencji i godność”⁵⁵.

⁵⁴ OTK z 1988 r., s. 84, [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona...*

⁵⁵ Zob. B. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 23.