

Volume 20, Issue 2
December 2022

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2022-10-14
accepted 2022-11-21



O znaczeniu alimentów w systemie pomocy społecznej On the importance of maintenance in the social welfare system

IWONA SIERPOWSKA

Wydział Prawa i Komunikacji Społecznej we Wrocławiu,
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny
ORCID: 0000-0002-7514-7950, isierpowska@swps.edu.pl

Citation: Sierpowska, Iwona. 2022. O znaczeniu alimentów w systemie pomocy społecznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 20(2): 87–103. DOI: 10.25167/osap.4897.

Abstract: Maintenance is a form of fulfilment of the maintenance obligation, whose purpose is to provide means of subsistence to a family member who cannot meet his or her reasonable needs independently. In public law, maintenance is also given other meanings, in particular its precedence over social benefits is emphasised. Poland's Social Assistance Act treats maintenance as the personal income of a child entitled to it and, on the part of the person named as the debtor, as an expense deductible from income. Past failure to fulfil the maintenance obligation by a resident of a social welfare home is considered as a premise for the exemption of his/her descendants from the fee for staying in the facility. The function of maintenance is recognised in the fact that heads of social welfare centres have the right to bring legal action for maintenance claims on behalf of citizens. Maintenance appears as a tool to protect the social order and axiological order of the social welfare system.

Keywords: maintenance, income in social welfare, social welfare home fee

Abstrakt: Alimenty są formą realizacji obowiązku alimentacyjnego, ich celem jest dostarczenie środków utrzymania członkowi rodziny, który nie może samodzielnie zaspokoić swoich usprawiedliwionych potrzeb. W prawie publicznym alimentom przypisuje się również inne znaczenia, przede wszystkim podkreśla się pierwszeństwo ich dochodzenia przed świadczeniami socjalnymi. W ustawie o pomocy społecznej alimenty traktuje się jako dochód osobisty dziecka uprawnionego do alimentacji, a po stronie zobowiązanego do alimentacji jako wydatek odliczany od przychodu. Zaniedbanie w przeszłości obowiązku alimentacyjnego przez mieszkańca domu pomocy społecznej uznawane jest za przesłankę zwolnienia

jego zstępnych z opłaty za pobyt w placówce. Wyrazem uznania funkcji tych świadczeń jest przyznanie kierownikom ośrodków pomocy społecznej prawa do wytaczania przed sądem powództw o roszczenia alimentacyjne na rzecz obywateli. Alimenty jawią się jako narzędzie ochrony ładu społecznego i porządku aksjologicznego systemu pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: alimenty, dochód w pomocy społecznej, opłata za dom pomocy społecznej

1. Wprowadzenie

Trudna sytuacja życiowa człowieka zmusza go do zwrócenia się o pomoc do osób bliskich lub instytucji publicznych. Formą wsparcia są wówczas alimenty lub świadczenia z pomocy społecznej. Zasadniczo każda z tych form jest uruchamiana, gdy trudnej sytuacji życiowej towarzyszy brak zdolności do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb. To właśnie te przesłanki można uznać za wspólny mianownik alimentów i świadczeń z pomocy społecznej. Jednak mimo pewnych podobieństw obydwa typy świadczeń zachowują względem siebie odrębność. Alimenty wiążą się z samopomocą rodziny, troską o byt osób najbliższych, natomiast świadczenia z pomocy społecznej wyrażają ideę solidarności członków społeczeństwa z jednostką i są uruchamiane dopiero, gdy rodzina nie spełnia swoich funkcji. Świadczenia z pomocy społecznej pełnią zatem subsydiarną rolę względem alimentów. Niemniej zależność ta nie została wprost wyrażona w przepisach prawa.

Alimentacja jest zagadnieniem międzygałęziowym, główne jej unormowania zostały zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, poza tym zagadnienie to znajduje odzwierciedlenie w przepisach o funduszu alimentacyjnym, przepisach prawa karnego, postępowania cywilnego oraz regulacjach dotyczących egzekucji. Do alimentów odwołuje się również Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.), jednakże nie w kontekście traktowania ich jako principium względem świadczeń socjalnych (przynajmniej nie bezpośrednio). Ustawodawca przypisuje alimentom i obowiązkowi alimentacyjnemu inne znaczenia i to właśnie one będą przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu. Celem artykułu jest zbadanie tych znaczeń oraz skutków, jakie wywołują one na gruncie analizowanej ustawy, a tym samym ustalenie roli alimentów w systemie pomocy społecznej.

Tytułem wprowadzenia warto przybliżyć podstawowe zagadnienia związane z alimentacją. Alimenty są formą realizacji obowiązku alimentacyjnego. Jego najważniejszymi cechami są: istnienie więzi rodzinno-prawnej między zobowiązanym a uprawnionym do alimentacji; brak możliwości samodzielnego zaspokojenia przez uprawnionego usprawiedliwionych potrzeb życiowych; majątkowa i zarobkowa możliwość realizacji obowiązku przez osobę nim obciążoną

oraz zgodność z zasadami współżycia społecznego roszczenia alimentacyjnego zgłoszonego przez osobę pełnoletnią (Andrzejewski 2018: 146). Zasadniczo alimenty przyjmują postać kwot pieniężnych przekazywanych cyklicznie osobie uprawnionej. Mogą być one świadczone również w naturze, choć współcześnie rzadko się to zdarza. W powszechnym odbiorze alimenty utożsamiane są z realizacją obowiązku pieniężnego przez rodzica na rzecz dziecka. W systemie pomocy społecznej równie ważne miejsce zajmuje alimentacja w odwrotnym kierunku: od dziecka do rodzica, i to właśnie ten rodzaj realizacji obowiązku alimentacyjnego budzi największe kontrowersje oraz dylematy moralne i będzie przedmiotem dalszych rozważań.

2. Alimenty w ustawie o pomocy społecznej

W ustawie o pomocy społecznej problematyka alimentacji została poruszona w różnych kontekstach znaczeniowych. Po pierwsze, alimenty zostały wskazane jako składnik dochodu dziecka. Po drugie, uznano je za specyficzny rodzaj obciążenia, który można odliczyć od przychodu. Po trzecie, problematyka alimentacji w kontekście zaniedbań obowiązków rodzicielskich została przywołana przy stosowaniu zwolnień w ponoszeniu odpłatności za pobyt wstępnego w domu pomocy społecznej. Po czwarte, kierownikom wybranych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przyznano prawo do wytaczania powództw o roszczenia alimentacyjne na rzecz obywateli. Poza wskazanymi obszarami prawnej regulacji, w których ustawodawca posługuje się *expressis verbis* pojęciem „alimentów” i „alimentacji”, w systemie pomocy społecznej omawiana problematyka nabiera doniosłości również w innych kontekstach. Za szczególnie istotne należy uznać zderzenie prawa do alimentacji z korzystaniem ze świadczeń socjalnych, a tym samym rozstrzygnięcie dylematu, czy osobom, które mogą dochodzić alimentów od członków rodziny, należy udzielić świadczeń z pomocy społecznej. Równie ważną kwestią z prawnego i moralnego punktu widzenia wydaje się zobowiązanie do alimentacji członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej, którzy ponoszą opłatę za jego pobyt w placówce.

3. Alimenty a dochód

Przepływ środków pieniężnych w ramach realizacji obowiązku alimentacyjnego ma wpływ na sytuację dochodową zarówno osoby uprawnionej, jak i zobowiązanej do alimentacji. W pomocy społecznej wysokość dochodu jest jednym z głównych kryteriów ustalania uprawnień do świadczeń i odpłatności za nie. Jeżeli o pomoc społeczną ubiega się jedna ze stron stosunku alimentacyjnego, to realizacja omawianego obowiązku ma fundamentalne znaczenie

dla udzielenia pomocy. Co do zasady alimenty traktowane są jako dochód osoby, która je otrzymuje. Nierzadko w imieniu osoby uprawnionej środkami z alimentacji dysponuje inna osoba, zazwyczaj jest nią rodzic. W tej sytuacji na gruncie stosowania ustawy o pomocy społecznej może powstać wątpliwość, czy omawiane środki należy przypisać dziecku, czy jego opiekunowi. Sąd ustawodawca zdecydował o zamieszczeniu w przepisach ustawy definicji legalnej dochodu dziecka, z której wynika *explicite*, że otrzymywane alimenty są właśnie takim dochodem (art. 6 pkt 2 u.p.s.), ponieważ dziecko występuje tu jako podmiot uprawniony (Kasprzak i Nowicka 2021: 44–45). W praktyce nabiera to znaczenia w sytuacjach, gdy do ustalenia prawa do świadczenia istotny jest nie tylko dochód przypadający na członka rodziny, ale i dochód osobisty osoby ubiegającej się o pomoc. Dotyczy to w szczególności postępowań o przyznanie zasiłku stałego. Może się o niego ubiegać m.in. pełnoletnia osoba pozostająca w rodzinie, niezdolna do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolna do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego przypadającego na członka rodziny (art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). Jeżeli o zasiłek stały ubiega się opiekun prawny dziecka otrzymującego alimenty, to ich kwota nie jest dochodem osobistym tego opiekuna, a dochodem dziecka. Takie przyporządkowanie alimentów niejednokrotnie przesądza o przyznaniu prawa do zasiłku stałego, gdyby uznać je za dochód rodzica, to w większości przypadków przyznanie świadczenia byłoby niemożliwe z powodu przekroczenia dochodu osobistego.

W unormowaniach dotyczących dochodu alimenty po raz drugi wymienione są wśród składników pomniejszających przychód. Tym razem mają one znaczenie dla osoby, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej. Jak już zaznaczono, prawo do świadczeń przysługuje osobie, której dochód nie przekracza kryterium ustawowego*. W myśl art. 8 ust. 3 u.p.s. za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub – w przypadku utraty dochodu – z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i koszty uzyskania przychodu; 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach; 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Przytoczone przepisy wskazują, że osoba realizująca obowiązek alimentacyjny może pomniejszyć swój

* Dochód osoby samotnie gospodarującej nie może przekroczyć kwoty 776 zł, dochód przypadający na osobę w rodzinie – 600 zł.

przychód o kwotę alimentów, tym samym jest ona korzystniej traktowana od osoby, na której taka powinność nie ciąży. Z unormowań tych wypływa konstatacja o uprzywilejowanym potraktowaniu zobowiązanego do alimentacji na gruncie omawianej ustawy. Można jednak wysunąć tezę, że nie tyle chodzi tu o zobowiązanego do alimentacji, co o charakter jego obowiązku.

Analizując treść art. 8 ust. 3 u.p.s., nietrudno dostrzec, że na tle składników pomniejszających przychód alimenty są elementem nietypowym. Odliczenie od przychodu kosztów jego uzyskania, zaliczek na podatek dochodowy i składek ubezpieczeniowych jest bliskie potocznemu rozumieniu dochodu; w przypadku alimentów nie jest to tak oczywiste. Ustawodawca zdecydował się na ich szczególne potraktowanie, zwracając tym samym uwagę na znaczenie obowiązku alimentacyjnego. Żadne inne zobowiązanie nie zostało uznane za tak istotne, by mogło mieć wpływ na obliczenie dochodu na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Wynika to zapewne ze społecznej doniosłości alimentów, z osobistego charakteru tego świadczenia oraz jego celu, jakim jest zaspokajanie potrzeb osoby bliskiej, często niesamodzielnej. Trzeba zaznaczyć, że w świetle przepisów analizowanej ustawy obowiązek alimentacyjny może być realizowany jedynie między osobami, które nie tworzą rodziny w rozumieniu przyjętym przez art. 6 pkt 14 u.p.s. W ujęciu tego przepisu rodziną są osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Z perspektywy art. 8 ust. 3 u.p.s. znaczenie ma tylko transfer środków pomiędzy osobami nietworzącymi rodziny, jedynie w tym sensie można mówić o uzyskaniu dochodu lub jego pomniejszeniu. Przekazywanie alimentów osobie wspólnie zamieszkującej i gospodarującej nie wywarłoby żadnego skutku prawnego, ponieważ środki pozostawałyby nadal w rodzinie, stanowiłyby jej dochód i byłyby przeznaczone na zaspokojenie potrzeb wspólnoty. Zapatrywanie to potwierdza również orzecznictwo, w wyroku z 8 sierpnia 2008 r. (I SA/Wa 665/08) WSA w Warszawie stwierdził, że dochód może być pomniejszony tylko o „alimenty świadczone na rzecz innych osób aniżeli te pozostające we wspólnym gospodarstwie”.

Zezwalając na odliczenie alimentów od przychodu osoby zobowiązanej do ich przekazywania, ustawodawca wyraził uznanie dla powinności wynikających z pokrewieństwa i małżeństwa. Dowartościował tym samym więzi, które nie zostały potraktowane priorytetowo przy tworzeniu definicji legalnej rodziny. Zasadna wydaje się zatem konkluzja, że szczególny stosunek ustawodawcy do alimentów w przedstawionej regulacji jest związany z istotą obowiązku alimentacyjnego i jego aksjologicznym uzasadnieniem. Absolutnie drugorzędną kwestią jest to, że realizując rzeczony obowiązek, zobowiązany faktycznie nie dysponuje kwotą przekazywanych alimentów. Gdyby ten fakt miał znaczenie, to spłaty pożyczek, kredytów i innych zobowiązań także musiałyby pomniej-

sząc przychód, a tak nie jest. Katalog odliczeń określony w art. 8 ust. 3 u.p.s. jest zamknięty, a ujęcie w nim alimentów świadczy o szczególnym charakterze tego odliczenia.

W art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. mowa o alimentach świadczonych na rzecz innych osób. Oznacza to, że warunkiem zastosowania pomniejszenia przychodu jest świadczenie alimentów, a więc ich rzeczywiste przekazywanie, a adresatem takiego transferu musi być inna osoba. Jeżeli obowiązek alimentacyjny nie jest faktycznie wykonywany, osoba zobowiązana nie może odliczyć zasądzonych alimentów od przychodu. Analogicznie takie alimenty nie stanowią dochodu po stronie osoby uprawnionej do ich otrzymania. Wątpliwości budzi możliwość odliczania alimentów płaconych nieterminowo i ściąganych w trybie egzekucji. Wykładnia art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. idzie w kierunku odliczania od przychodu nie tylko świadczeń bieżących, lecz także alimentów przekazywanych z opóźnieniem i w trybie przymusowego ściągnięcia, pod warunkiem jednak, że są one realizowane na rzecz innych osób (Nitecki 2013: 142; wyrok WSA w Poznaniu z 30 kwietnia 2021 r., II SA/Po 802/20; wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 1905/19). Istotne jest zatem, żeby otrzymywał je wierzyciel alimentacyjny (jego opiekun prawny), nie ma natomiast znaczenia, czy jest nim dziecko, czy osoba pełnoletnia. Sporną kwestią przez długi czas była możliwość pomniejszenia przychodu o należności zwracane funduszowi alimentacyjnemu. Jej źródłem były sytuacje, w których niezadowolony wierzyciel alimentacyjny otrzymywał świadczenia z funduszu alimentacyjnego, a dłużnik zwracał je wraz z odsetkami na rzecz organu administracji dysponującego funduszem. W orzecznictwie ukształtowały się skrajnie różne stanowiska uznające możliwość odliczania od przychodu należności zwracanych funduszowi i niedopuszczające takiej możliwości (Sierpowska 2020: 93–94). Kres sporom położyła uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 21 listopada 2021 r. (I OPS 2/21), w której sąd jednoznacznie stwierdził, że zobowiązania spłacane na rzecz funduszu alimentacyjnego nie są alimentami w rozumieniu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. W związku z tym dłużnicy alimentacyjni spłacający takie należności nie mogą korzystać z uprzywilejowanego sposobu ustalania dochodu w trybie ustawy o pomocy społecznej.

Konkludując tę część rozważań, należy podkreślić wyróżnienie przez ustawodawcę alimentów jako swoistego czynnika kształtującego sytuację dochodową. Uznanie tych świadczeń za dochód dziecka jest zgodne z istotą alimentów, wskazuje bowiem pośrednio, czyje potrzeby to świadczenie ma zaspokajać. Rozwiązanie to oddaje rzeczywiste przeznaczenie alimentów oraz „uwalnia” dochód osobisty opiekuna małoletniego, umożliwiając mu dochodzenie świadczenia (zasiłku stałego), które taki dochód może mu zapewnić. Alimenty jawią się również jako specjalny rodzaj pomniejszenia przychodu, zasługujący na szczególne potraktowanie ze względu na wagę obowiązku alimentacyjnego.

Osoby wypełniające ten obowiązek, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i ubiegają się o świadczenia z pomocy społecznej, mają możliwość ich uzyskania dzięki korzystniejszej formule obliczania dochodu.

4. Alimenty a odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej

Po raz kolejny pojęcie alimentów zostało użyte w ustawie o pomocy społecznej w kontekście ubiegania się o zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej. Zanim jednak to zagadnienie zostanie przybliżone, warto odnieść się do normatywnego mechanizmu ustalania opłaty. Formalnie nie znajduje on przełożenia na alimenty, trudno jednak nie dostrzec w nim analogii do tych właśnie świadczeń.

Pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny. Do ponoszenia opłaty zobowiązany jest mieszkaniec domu – do wysokości 70% jego dochodów, a w dalszej kolejności jego małżonek, zstępni i wstępni (art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.). Małżonek i krewni ponoszą koszty utrzymania osoby bliskiej w placówce, jeżeli dochód na osobę w ich rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym, że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie** (art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s.). Należy zauważyć, że koncepcja obciążania opłatą za pobyt w DPS nawiązuje do obowiązku alimentacyjnego, podobieństwa są dostrzegalne zwłaszcza w alimentowaniu osób dorosłych. W szczególności należy tu wskazać, że obowiązek ten ciąży na małżonku, zstępnych, wstępnych i aktualizuje się w przypadku niedostatku osoby uprawnionej do alimentów. Za niedostatek uznaje się sytuację, w której wierzyciel nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich usprawiedliwionych potrzeb w zakresie utrzymania na poziomie zbliżonym do minimum socjalnego. Nie posiada on dostatecznych środków pomimo podejmowania starań, by je pozyskać (wyrok NSA z 4 października 2011 r., II FSK 631/10; Kiliańska 2011: 44–45; Wodniak 2017: 803–806). Sytuacja ta wykazuje podobieństwa do okoliczności kierowania do domu pomocy społecznej. Podstawową przesłanką umieszczenia w placówce jest brak możliwości samodzielnego funkcjonowania w środowisku spowodowany chorobą, niepełnosprawnością lub wiekiem. Niedostatek przejawia się tu nie tyle w braku środków materialnych, co w utracie zdolności do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych. W przypadku alimentacji osoby do niej zobowiązane bezpośrednio pomagają przezwyciężyć trudną sytuację

** Kwota odpowiadająca 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie wynosi obecnie 1800 zł. Analogiczne rozwiązania przyjęto wobec małżonka i krewnych prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe; 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej odpowiada kwocie 2328 zł.

życiową osoby potrzebującej, przekazując jej alimenty. W sytuacji umieszczenia w domu pomocy społecznej czynią to pośrednio, ponosząc koszty utrzymania w placówce. W obu przypadkach znaczenie ma sytuacja materialna zobowiązanych, przy zasądzeniu alimentów sąd bierze bowiem pod uwagę ich możliwości zarobkowe i majątkowe (Kawałko 2015: 880–881; Sylwestrzak 2001: 62), przy opłacie za pobyt w DPS ustawa określa pułap dochodów, na podstawie którego konkretyzuje się zobowiązanie.

W przepisach art. 61 u.p.s. uwagę zwraca konstrukcja katalogu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, która nie jest wzorowana na definicji rodziny przyjętej w ustawie, a na regulacjach k.r.o., określających podmioty zobowiązane do alimentacji. Ustawodawca rezygnuje z obciążania kosztami pobytu osoby, które wspólnie zamieszkiwały i gospodarowały z kierowanym do placówki, przerzucając ciężar wydatków na małżonka i krewnych. Nierzadko dochodzi do sytuacji, w których opłatę ponoszą biologiczne dzieci mieszkańca nieutrzymujące z nim kontaktu lub pozostający w separacji małżonek, zamiast osób, które z mieszkańcem od lat tworzyły faktyczną wspólnotę rodzinną i majątkową. Taki mechanizm ustalania obciążeń w odczuciu społecznym nie jest sprawiedliwy, świadczy on również o niekonsekwentnym stosunku ustawodawcy do powinności rodzinnych względem osoby potrzebującej pomocy. Raz bowiem rodzina utożsamiana jest z faktycznym życiem, innym razem z węzłem małżeństwa i pokrewieństwa. W określaniu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty ustawodawca wraca do tradycyjnego rozumienia tej wspólnoty, tj. do koncepcji przyświecającej normowaniu funkcji alimentacyjnej.

Rekapitulując, regulacje dotyczące wnoszenia opłaty za pobyt małżonka, wstępnego lub zstępnego w domu pomocy społecznej oparte są na powinnościach wynikających z małżeństwa i pokrewieństwa. Podobnie jak w przypadku obowiązku alimentacyjnego małżonek i krewni ponoszą materialną odpowiedzialność za wsparcie osoby bliskiej znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej. Wymaga podkreślenia, że obydwa obowiązki są od siebie niezależne, a ich realizacja wzajemnie się nie wyklucza. Może zatem dojść do sytuacji, w której mieszkaniec DPS będzie otrzymywał alimenty od swojego małżonka, dziecka lub wnuka, a jednocześnie ta sama osoba będzie opłacać jego pobyt w placówce. Nie ma przepisu, który zwalniałby płacącego alimenty z ponoszenia opłaty, ani takiego, który uniemożliwiałby wystąpienie z roszczeniem alimentacyjnym względem osoby obciążonej kosztami utrzymania małżonka lub krewnego w domu pomocy społecznej. W przypadku zdublowania takich obciążeń pozostaje jedynie liczyć na podjęcie przez sąd lub organ rozstrzygnięć przywracających elementarne poczucie sprawiedliwości, a więc na oddalenie powództwa alimentacyjnego lub zastosowanie przynajmniej częściowego zwolnienia z opłaty.

Problematyka zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej została w ustawie ujęta w kategorii zwolnień obligatoryjnych i fakultatywnych. Ten drugi typ został powiązany z obowiązkiem alimentacyjnym, jednakże w zupełnie innym kontekście niż wyżej omawiany. Tym razem przedmiotem uwagi ustawodawcy jest obowiązek alimentacyjny ciążyący w przeszłości na mieszkańcu domu pomocy społecznej. Z art. 64 u.p.s. wynika, że osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do jej wnoszenia można zwolnić częściowo lub całkowicie z tego obowiązku na ich wniosek, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, m.in. w sytuacji, gdy osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu. Wśród innych, wyliczonych jedynie przykładowo, przesłanek zwolnienia ustawa wymienia sytuację, w której osoba obowiązana do wnoszenia opłaty wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów dołączonych do wniosku, rażące naruszenie przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty (art. 64 pkt 6 i 7 u.p.s.).

Pierwszą okolicznością uzasadniającą zastosowanie zwolnienia jest przedstawienie przez osobę zobowiązaną do wnoszenia opłaty wyroku oddalającego powództwo alimentacyjne. Do oddalenia powództwa może dojść ze względu na zasady współżycia społecznego, w przypadku rażąco niewłaściwego postępowania osoby uprawnionej do alimentów, budzącego powszechną dezaprobatę. Sąd Najwyższy w uchwale z 16 grudnia 1987 r. (III CZP 91/86) stanął na stanowisku, że nie można wymagać, by osoba doznająca krzywdy w każdym przypadku była zobowiązana do świadczenia alimentów na rzecz osoby ją krzywdzącej, tylko dlatego że pomiędzy tymi osobami występują więzy małżeństwa, pokrewieństwa lub inne, z którymi ustawa łączy ten obowiązek. Dysponowanie wyrokiem sądu jest nie tylko dowodem, lecz także znaczącym argumentem przemawiającym za zwolnieniem z opłaty; nie zawsze jednak strona jest w stanie taki dowód przedstawić. Nie należą do odosobnionych przypadki, w których rodzice zachowywali się niegodziwie wobec swoich dzieci, a w sytuacji, gdy sami potrzebują pomocy, domagają się jej bezwarunkowo od swoich zstępnych. Dlatego ustawodawca rozszerzył katalog przesłanek z art. 64 u.p.s., dodając do nich okoliczność zaniedbywania w przeszłości zadań rodzicielskich lub rażącego naruszenia obowiązku alimentacyjnego, bez konieczności potwierdzania tych faktów wyrokiem sądowym. W ramach powyższych przesłanek należałoby uwzględnić długotrwałe niepłacenie alimentów lub ich przekazywanie w niepełnym wymiarze, porzucenie dziecka, długotrwałe niesprawowanie nad nim opieki, zmuszanie go do pracy lub działalności przestępczej, stosowanie przemocy. Trzeba zaznaczyć, że okoliczności, na które zamierza powołać się

osoba zobowiązana do wnoszenia opłaty za DPS, muszą zostać udowodnione. Nie wymaga się co prawda przedłożenia orzeczenia sądu, niemniej konieczne jest przedstawienie dowodów w postaci dokumentów (np. decyzji przyznającej świadczenie z funduszu alimentacyjnego na skutek bezskuteczności egzekucji wobec dłużnika alimentacyjnego) lub innych, w tym zeznań świadków.

Zasadność przedstawionych regulacji nie budzi zastrzeżeń, niemniej udowodnienie niewypełniania obowiązków rodzicielskich nie oznacza obligatoryjnego zwolnienia zstępnym z obowiązków względem rodzica. Decyzja o zwolnieniu z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej zapada w ramach uznania administracyjnego, organ może zatem wydać rozstrzygnięcie odmowne (Sierpowska 2020: 350–352). Mimo uznaniowości i fakultatywności zwolnienia analizowane przepisy cechuje duża doniosłość społeczna. Wskazanie w ustawie zaniechań opiekuńczych – jako okoliczności usprawiedliwiającej rezygnację z obciążania zstępnym kosztami opieki całodobowej – jest istotne z punktu widzenia zasad i wartości, na których budowany jest system pomocy społecznej (Stopka 2022: 50–55). Zaniechania alimentacyjne z przeszłości uzasadniają zwolnienie dzieci z partycypowania w kosztach opieki nad niegodziwym rodzicem; w tym kontekście alimenty służą umacnianiu zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej. Warto jednak zauważyć, że uwzględnienie zasad współżycia społecznego przy takim zwolnieniu skutkuje przerzuceniem wydatków na świadczenia socjalne na władze publiczne. Finansowy ciężar opieki całodobowej spada wówczas na gminę.

5. Alimony w świetle uprawnień kierownika ośrodka pomocy społecznej

Ostatnie nawiązanie do alimentów w ustawie o pomocy społecznej występuje w art. 110, poświęconym zagadnieniom ustrojowym, tj. zasadom funkcjonowania lokalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i ich kierownictwu. Wśród kompetencji kierownika ośrodka pomocy społecznej ustawodawca wymienił prawo do wytaczania powództw alimentacyjnych na rzecz obywateli. Analogiczne uprawnienia przysługują dyrektorowi CUS (jeżeli centrum powstało w wyniku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej) oraz kierownikowi PCPR (art. 112 ust. 3 u.p.s.). W postępowaniu o ustalenie alimentów przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Oznacza to w szczególności, że organ pomocy społecznej nie działa we własnym interesie ani nie reprezentuje żadnej ze stron postępowania, a kieruje się ochroną praworządności i porządku społecznego. Do jego uprawnień procesowych należy wytoczenie powództwa i popieranie go przed sądem, składanie

wniosków dowodowych, wniesienie środka zaskarżenia na rozstrzygnięcie sądu (Sierpowska i Malicka-Ochtera 2018: 110–111; Frąckowiak 2019).

Z art. 110 ust. 5 u.p.s. wynika, że kierownik ośrodka pomocy społecznej realizuje swoje uprawnienia w zakresie wytaczania powództw o alimenty na rzecz obywateli. W istocie przepis ten trzeba osadzić w funkcjach i zadaniach przypisanych temu organowi, co pozwala na przyjęcie założenia, że powyższe uprawnienia realizowane będą na rzecz osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej lub z nich korzystających. Decyzję o wystąpieniu do sądu z roszczeniem alimentacyjnym kierownik podejmuje samodzielnie, na podstawie oceny okoliczności konkretnej sprawy. Co do zasady kierownik nie wyłącza osoby uprawnionej do alimentów z podjęcia działań, które zmierzają do zasądzenia i wyegzekwowania świadczenia od członków rodziny. Jego aktywność powinna zaznaczyć się dopiero wtedy, gdy osoba uprawniona nie chce lub nie może upomnieć się o swoje prawa. Do takich sytuacji dochodzi, gdy zgłaszający się o pomoc rezygnują z podnoszenia roszczeń alimentacyjnych, kierując się przekonaniem, że w trudnej sytuacji należy im się wsparcie od państwa, nie od rodziny albo gdy z poczucia wstydu lub obawy przed pogorszeniem relacji z najbliższymi nie chcą ich prosić o pomoc. Innym powodem są różnego rodzaju ograniczenia spowodowane wiekiem, chorobą lub życiową nieporadnością, utrudniające złożenie powództwa. Dla osoby znajdującej się w niedostatku istotną przeszkodą są również koszty postępowania. W tych okolicznościach zasadność przyznania kierownikowi OPS uprawnień do wytaczania powództw o roszczenia alimentacyjne nie budzi zastrzeżeń, jednakże ich realizacja w praktyce natrafia na opory.

Jednym z powodów są relacje rodzinne, w które musi ingerować organ pomocy społecznej. Wytaczanie powództw alimentacyjnych może prowadzić do konfliktów rodzinnych. Zdarza się, że osoby zwracające się o pomoc, dowiedziawszy się o zamiarze złożenia powództwa, wycofują wnioski o przyznanie świadczenia. Choć nie stanowi to dla kierownika OPS formalnej przeszkody do wystąpienia z roszczeniem alimentacyjnym, to rodzi wątpliwość, czy takie działanie służy dobru osoby potrzebującej pomocy. Warto podkreślić, że kierowanie się tą wartością jest jedną z głównych zasad udzielania świadczeń z pomocy społecznej. W niektórych okolicznościach wytoczenie powództwa może być moralnie nieuzasadnione i godzić w zasady współżycia społecznego. Dotyczy to przykładowo osób uprawnionych do alimentów, znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, które w przeszłości nie wywiązywały się ze swoich obowiązków rodzicielskich. Ocena zasadności roszczeń alimentacyjnych powinna być jednak pozostawiona sądowi, z tej przyczyny kierownik OPS nie powinien odstępować od wykorzystania uprawnienia określonego w art. 110 ust. 5 u.p.s.

Odrębną kwestią, która może rzutować na prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jest stosunek do alimentów osoby do nich uprawnionej i jej postawa w ich egzekwowaniu. Istotna jest również temporalna zależność między dochodzeniem praw dotyczących świadczeń publicznych i prywatnych, wynikających z prawa rodzinnego. Zależność między tymi prawami była przedmiotem badań już pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. i jest w literaturze szeroko opisana (Strzebińczyk 2003: 365–366; Andrzejewski 1999: 47–68; Andrzejewski 2019: 23–24; Stopka 2009: 85–97; Sierpowska i Malicka-Ochtera 2018: 104–109). W doktrynie przyjmowany jest pogląd o pierwszeństwie świadczeń alimentacyjnych przed świadczeniami z pomocy społecznej. Osoba znajdująca się w trudnej sytuacji życiowej powinna najpierw wykorzystać uprawnienia z tytułu alimentacji, a dopiero w dalszej kolejności występować o świadczenia socjalne. Zapatrywanie to znajduje odzwierciedlenie w treści art. 2 ust. 1 u.p.s., z którego wynika, że pomocy społecznej udziela się, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej, wykorzystując własne zasoby, uprawnienia i możliwości. Prawo do alimentacji i same alimenty są właśnie takimi zasobami, uprawnieniami i możliwościami. Ich wykorzystanie powinno poprzedzać udzielenie świadczeń ze środków publicznych, natomiast wykazywanie bierności w tym zakresie może być powodem odmowy przyznania pomocy. Pierwszeństwo świadczeń wynikających z prawa rodzinnego wyraża również zasada pomocniczości, będąca jednym z fundamentów systemu pomocy społecznej. Zakłada ona m.in., że jednostce znajdującej się w trudnej sytuacji pomocy powinna udzielić najmniesza i najbliższa wspólnota, którą bez wątplenia jest rodzina. Wspólnoty większe – gmina, państwo – powinny się angażować kolejno, dopiero kiedy taka pomoc okaże się niemożliwa lub niewystarczająca. Odnosząc powyższe uwagi do treści art. 110 ust. 5 u.p.s., należy stwierdzić, że wytoczenie powództwa alimentacyjnego przez kierownika OPS wciela w życie powyższe założenia. W przypadku gdy osoba wnioskująca o świadczenie z pomocy społecznej nie chce dochodzić alimentów, organ może odmówić pomocy, powołując się na niewykorzystanie przez wnioskodawcę własnych uprawnień i możliwości oraz na brak współdziałania z organem w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej (art. 4 u.p.s.). Niemniej może również udzielić świadczeń i jednocześnie wystąpić do sądu z roszczeniem alimentacyjnym. Wybór wariantu działania pozostawiony jest kierownikowi OPS, w dużej mierze zależy on od postawy uprawnionego do alimentacji, od jego chęci do współpracy, stanu zdrowia i życiowej zaradności. Dodatkowo obwarowany jest zakazem wynikającym z art. 16 ust. 2 u.p.s., w myśl którego gmina i powiat – obowiązane do wykonywania zadań pomocy społecznej – nie mogą odmówić wsparcia osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych.

Konkludując, trzeba zauważyć, że skorzystanie przez kierownika OPS z uprawnienia do wytoczenia powództwa o alimenty, choć formalnie nieobwarowane żadnym warunkiem, wymaga dogłębnej analizy sytuacji każdej osoby zwracającej się o pomoc i wyboru działania, które w jak najwyższym stopniu pozwoli pogodzić dobro tej osoby z praworządnością i ładem społecznym. Alimenty w świetle unormowań art. 110 ust. 5 u.p.s. zostały potraktowane jako środek do osiągnięcia tego celu. Podobną funkcję mogą spełniać unormowania art. 103 ust. 1 u.p.s., które uprawniają kierownika OPS (także dyrektora CUS i kierownika PCPR) do zawarcia umowy z małżonkiem, zstępny lub wstępny osoby zwracającej się o przyznanie świadczenia, w której ustalona zostanie wysokość ich pomocy na rzecz tej osoby. Taka czynność jest alternatywą dla wytoczenia powództwa alimentacyjnego. Przy gotowości krewnych do współpracy można niższym nakładem środków i emocjonalnego zaangażowania osiągnąć ten sam cel, co przy dochodzeniu alimentów.

6. Podsumowanie

Regulacje prawne alimentów dotyczą delikatnych sfer życia człowieka, nie są one jednak pozostawione wyłącznie relacjom prywatnoprawnym, ale dotyczą również przestrzeni publicznej. Przejawy wpływu tych unormowań na prawo publiczne widoczne są w ustawie o pomocy społecznej. Z ich analizy wynika po pierwsze szczególne potraktowanie obowiązku alimentacyjnego na tle innych zobowiązań. Ustawodawca daje temu wyraz w preferencyjnych zasadach obliczania dochodu osoby zobowiązanej do alimentacji oraz w katalogu przesłanek zwolnienia z opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej. W pierwszym przypadku płacenie alimentów skutkuje ulgowym potraktowaniem zobowiązanego przy ustalaniu jego prawa do pomocy społecznej, w drugim ich niepłacenie w przeszłości jest powodem zwolnienia zstępnych z finansowania opieki całodobowej nad krewnym, który dopuścił się tego zaniedbania. Po drugie, alimenty jawią się jako narzędzie ochrony porządku aksjologicznego systemu pomocy społecznej, a w szerszym ujęciu również ładu społecznego. Świadczy o tym z jednej strony uprawnienie kierownika OPS do wytaczania powództw alimentacyjnych na rzecz osób znajdującym się w niedostatku, które nie mogą liczyć na wsparcie bliskich, z drugiej – wspomniany już stosunek ustawodawcy do wyrodnych rodziców, którzy nie łożyli na utrzymanie swoich dzieci, a na starość domagają się od nich pomocy. Warto zwrócić uwagę, że ocena tych sytuacji pozostawiona jest swobodzie organu i wymaga odwołania się do zasad współżycia społecznego.

W podsumowaniu trzeba dostrzec wpływ unormowań dotyczących alimentacji na konstrukcję opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej.

Opłata ta ma postać świadczenia *quasi*-alimentacyjnego. Choć sama idea wydaje się słuszna, to negatywnie należy ocenić rezygnację z obciążania nią osób, które wyczerpują znamiona definicji legalnej rodziny zawartej w analizowanej ustawie. Wątpliwości budzi brak odniesienia się ustawodawcy do swoistej podwójnej alimentacji, a więc sytuacji, w której ta sama osoba realizuje obowiązek alimentacyjny i jednocześnie wnosi opłatę za pobyt krewnego w placówce. Wśród uwag krytycznych należy również wymienić brak wyraźnego unormowania wskazującego na pierwszeństwo świadczeń alimentacyjnych przed świadczeniami systemu pomocy społecznej. Zależność ta dekodowana jest z ogółu przepisów i zasady pomocniczości, jednakże w praktyce funkcjonowania struktur administracji publicznej wydaje się to niewystarczające.

Wykaz skrótów

- CUS – centrum usług społecznych
DPS – dom pomocy społecznej
k.r.o. – Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
OPS – ośrodek pomocy społecznej
PCPR – powiatowe centrum pomocy rodzinie
u.p.s. – Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j.: Dz.U. 2020, poz. 1359.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j.: Dz.U. 2021, poz. 2268 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Uchwała Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86, M.P. z 1988 r. Nr 6, poz. 60.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 665/08. Dostęp: 04.10.2022. LEX nr 504299.
Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., II FSK 631/10. Dostęp: 11.10.2022. LEX nr 1069901.
Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2020 r., I OSK 1905/19. Dostęp: 10.10.2022. LEX nr 1069901. LEX nr 3025423.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 kwietnia 2021 r., II SA/Po 802/20. Dostęp: 10.10.2022. LEX nr 3187062.
Uchwała Najwyższego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2021 r., I OPS 2/21. Dostęp: 07.10.2022. LEX nr 3253509.

Opracowania

- Andrzejewski, Marek. 1999. Świadczenia z pomocy społecznej a obowiązki alimentacyjne członków rodziny. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 47–68.
- Andrzejewski, Marek. 2018. Rodzice–dzieci. W: *Prawna ochrona rodziny – skrypt dla studentów pedagogiki i innych nauk społecznych*, (red.) Marek Andrzejewski, Katarzyna Jadach, 77–160. Warszawa: C.H. Beck.
- Andrzejewski, Marek. 2019. Świadczenia socjalne a obowiązki alimentacyjne członków rodziny w świetle zasady pomocniczości. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 11: 21–28. DOI 10.33226/0032-6186.2019.11.3.
- Kasprzak, Magdalena i Joanna Nowicka. 2021. *Pomoc społeczna. Komentarz do ustawy*. Warszawa: INFOR.
- Kawałko, Anna. 2015. Obowiązek alimentacyjny. W: *Prawo rodzinne. Meritum*, 829–952. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kiliańska, Anna. 2011. Alimenty na rzecz rodziców. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny* 14: 43–48.
- Frąckowiak, Rufus. 2019. Komentarz do art. 110. W: Rufus Frąckowiak, Renata Górna, Rafał Kopania, Tomasz Krajewski, Adam Lisowski, Marcin Sarna i Magdalena Szochner-Siemieńska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck. Dostęp: 10.10.2022. Wydanie elektroniczne: Legalis.
- Nitecki, Stanisław. 2013. *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Wrocław: Gaskor.
- Sierpowska, Iwona i Anna Malicka-Ochtera. 2018. Obowiązek alimentacyjny dzieci wobec rodziców a prawo do świadczeń z pomocy społecznej. *Praca Socjalna* 23: 101–119.
- Sierpowska, Iwona. 2020. *Pomoc społeczna. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stopka, Karolina. 2009. *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*. Warszawa: Difin.
- Stopka, Karolina. 2022. Instytucje, cele i zasady pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, (red.) Elżbieta Bojanowska, Krzysztof Chaczko, Jerzy Krzyszkowski i Ewelina Zdebska, 43–56. Warszawa: PWN.
- Strzebińczyk, Jerzy. 2003. *Prawo rodzinne*. Wyd. 2. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Sylwestrzak, Anna. 2001. Obowiązki dziecka wobec rodziców. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 61–80.
- Wodniak, Wojciech. 2017. Prawne zabezpieczenie przed nadużyciem prawa do alimentacji w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz orzecznictwie sądów. W: *Societas Familia – Parantela*, (red.) Jan Zimny, 795–809. Stalowa Wola: [s.n.].