



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-70(2)/07

Warszawa, 27 lipca 2007 r.

Pan
Ludwik Dorn
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Uprzejmie przekazuję **stanowiska Rady Ministrów** wobec:

- **poselskiego projekt ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk nr 1393),**
- **senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (druk nr 1396).**

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Z poważaniem

(-) Jarosław Kaczyński

Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk nr 1393)

Rząd pozytywnie ocenia cel poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk nr 1393) i konieczność zmian przepisów dotyczących pomocy państwa dla wierzycieli alimentacyjnych, których należności nie są skutecznie egzekwowane.

Uzasadnienie

I. Celem ustawy o funduszu alimentacyjnym jest, jak wskazują w preambule do projektu ustawy jego autorzy, wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Zaproponowane w projekcie rozwiązania powinny w znacznym stopniu przyczynić się do pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

II. W obecnym stanie prawnym kwestia ta regulowana jest ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.). Ustawa ta przewiduje szczegółową procedurę postępowania wobec dłużników alimentacyjnych oraz zasady przyznawania świadczenia wypłacanego w miejsce niemożliwych do wyegzekwowania alimentów – zaliczki alimentacyjnej. Ustawa ta została wprowadzona z dniem 1 czerwca 2005 r.

Projekt ustawy o funduszu alimentacyjnym zakłada uchylenie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej. Jak słusznie wskazują posłowie – autorzy projektu, ustawa ta, obowiązująca od roku, zawiera rozwiązania niwelujące w pewnym stopniu błędy uchylonej ustawy o funduszu alimentacyjnym*, jednak nie spełnia w dostatecznym stopniu oczekiwań społecznych.

III. Posłowie – autorzy projektu nawiązują w swych rozwiązaniach zarówno do obywatelskiego projektu ustawy, który jest obecnie przedmiotem prac sejmowych, jak i obecnych regulacji prawnych w tym zakresie. Wyjaśnić należy, że obywatelski

* Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, z późn. zm.), uchylona z dniem 1 maja 2004 r.

projekt ustawy – fundusz alimentacyjny złożony został w Sejmie RP w październiku 2004 r. Ze względu na upływ czasu uległ znacznej dezaktualizacji i wymaga gruntownej modernizacji. Założyć zatem należy, że oba te projekty – obywatelski i poselski – będą w pracach Sejmu rozpatrywane łącznie.

Poselski projekt ustawy o funduszu alimentacyjnym przewiduje niektóre, sprawdzone już rozwiązania, które obecnie funkcjonują na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i które proponuje także projekt obywatelski. Wśród tych rozwiązań należy wymienić np. aktywizację zawodową dłużnika, zatrzymanie dłużnikowi prawa jazdy, czy zasądzenie alimentów od dalszych członków rodziny.

Jednocześnie projekt ustawy proponuje wprowadzenie rozwiązań nowych, zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o funduszu alimentacyjnym (rozwiązania te są podobne do rozwiązań funkcjonujących w uchylonej ustawie o funduszu alimentacyjnym), np. nazwa ustawy, bezterminowe przyznanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku osób niepełnosprawnych, wysoki poziom kryterium dochodowego oraz wysokość świadczeń.

IV. Tytuł ustawy jest ścisłym nawiązaniem do uchylonej ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, z późn. zm.). W obecnym stanie prawnym fundusz alimentacyjny nie może być jednak utworzony jako fundusz celowy (finansowany z budżetu państwa, a realizowany przez gminę, jako dysponenta), ze względu na ograniczenia zawarte w ustawie o finansach publicznych dotyczące tworzenia i funkcjonowania funduszy celowych. Projekt poselski proponuje więc realne rozwiązanie w tym zakresie. Realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego byłaby wykonywana przez gminę jako zadanie zlecone z zakresu administracji państwowej, środki na realizację tych świadczeń oraz koszty ich obsługi przekazywane byłyby z budżetu państwa do gmin za pośrednictwem wojewodów w formie dotacji celowej. Tym samym wprowadzona zostaje elastyczność przepływu środków w zależności od potrzeb danej gminy, co jest rozwiązaniem podobnym do funkcjonującego już w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.).

Usytuowanie realizacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego na szczeblu gminy ma także inne korzyści. Daje bowiem szansę na wszechstronne oraz wnikliwe zbadanie, w razie potrzeby systematycznie powtarzane, sytuacji ekonomicznej osoby

uprawnionej, jej dłużnika, ale też osób zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentacji, na podstawie art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

V. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego będzie przysługiwało osobie uprawnionej do ukończenia 18 roku życia albo, w przypadku 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, a jednocześnie zapewnia się pomoc najbardziej potrzebującej i najsłabszej grupie osób – dzieciom, uczącej się i studiującej młodzieży oraz osobom niepełnosprawnym.

VI. Projekt poselski proponuje kwotowe określenie kryterium dochodowego oraz wysokości świadczeń otrzymywanych z funduszu alimentacyjnego. Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z funduszu alimentacyjnego proponuje się w wysokości 725 zł miesięcznie, w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Jest to znacznie wyżej niż wysokość kryterium dochodowego obowiązującego obecnie przy zaliczce alimentacyjnej (583 zł) oraz uchylonej ustawie o funduszu alimentacyjnym (612 zł). Świadczenie ma przysługiwać w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł. Obecnie obowiązująca ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej ustala maksymalną wysokość zaliczki na poziomie 380 zł.

VII. Nowym, na gruncie prawodawstwa polskiego, rozwiązaniem jest zastąpienie, w przypadku przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nieudolnej jak dotąd egzekucji komorniczej egzekucją administracyjną prowadzoną przez naczelnika urzędu skarbowego. Rozwiązanie to miałyby przyczynić się do poprawy skuteczności egzekucji i faktycznego uznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego za formę kredytowania przez państwo dłużnika, a nie za świadczenia socjalne.

Wprowadzenie egzekucji administracyjnej, prowadzonej przez naczelnika urzędu skarbowego, w miejsce egzekucji komorniczej, można rozważyć jedynie w stosunku do dochodzenia należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Natomiast nie jest możliwa egzekucja administracyjna należności alimentacyjnych na rzecz osób fizycznych, uprawnionych do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego od sądu. Nałożenie

na urzędy skarbowe dodatkowych zadań, związanych z egzekucją alimentów na rzecz osób fizycznych, prowadzić będzie do obniżenia skuteczności egzekucji administracyjnej, w ramach której dochodzone są przede wszystkim należności publicznoprawne, stanowiące podstawowy dochód Skarbu Państwa, jak również jednostek samorządu terytorialnego.

Nieudolność egzekucji komorniczej nie może być uzasadnieniem do prób nakładania na urzędy skarbowe nowych zadań, szczególnie, iż następuje to bez określenia finansowych i kadrowych skutków takiej regulacji. Nałożenie nowych zadań bez zapewnienia dodatkowych etatów w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych nie rozwiąże problemu i nie poprawi skuteczności egzekucji w tym zakresie. Zaproponowana zmiana może doprowadzić jedynie do dezorganizacji pracy organów podatkowych. Ponadto, nie ulega wątpliwości, że nakładanie na urzędy skarbowe nowych zadań spowodowałoby dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa, a projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy skutków tych nie określili.

Zwrócić należy uwagę, na to, że komornik sądowy dysponuje szerszym katalogiem sposobów prowadzenia egzekucji niż naczelnik urzędu skarbowego. Dla przykładu egzekucja prowadzona z nieruchomości odbywa się tylko i wyłącznie w trybie egzekucji sądowej.

Projekt wprowadza również nowatorskie rozwiązania dotyczące usprawnienia egzekucji alimentów bezpośrednio od dłużnika, uregulowane w odrębnych przepisach – kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz kodeksie postępowania cywilnego. Przewidziana została możliwość przeprowadzania przez komornika egzekucji z majątku osobistego dłużnika i z majątku wspólnego małżonków, a także majątku będącego we władaniu osoby trzeciej, jeżeli zamieszkuje wspólnie z dłużnikiem.

VIII. Projekt zakłada wydatki na świadczenia na poziomie wyższym w stosunku do tych, jakie budżet państwa ponosił na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie funduszu alimentacyjnego w końcowej fazie jego funkcjonowania (1.535 mln zł). Należy także zauważyć, że na realizację zaliczki alimentacyjnej wydano w 2006 roku z budżetu państwa ok. 850 mln zł (wobec planowanych 1.380 mln zł).

Ustalenie kryterium dochodowego na poziomie 725 zł oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego w wysokości zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, maksymalnie 500 zł, będzie skutkować rocznymi wydatkami w wysokości ok. 2,1 mld zł. W budżecie państwa na 2007 r. zaplanowano ok. 1.400.000 tys. zł na zaliczkę alimentacyjną oraz w rezerwie celowej 390.000 tys. zł na wdrożenie ustawy o funduszu alimentacyjnym. Łącznie jest to kwota 1.790.000 tys. zł. Zaplanowane na 2007 r. środki są dwa razy większe niż wykonanie zaliczki alimentacyjnej w 2006 r. i w związku z planowanym wejściem ustawy w życie od października 2007 r. umożliwią w pełni jej realizację.

Natomiast szacuje się, że w 2008 r. wydatki na realizację ustawy o funduszu alimentacyjnym wyniosą, zgodnie z projektem, ok. 2.100.000 tys. zł, tj. o ok. 310 mln zł przekroczą roczny poziom wydatków budżetowych przewidzianych na realizację pomocy materialnej państwa dla rodzin osób uchylających się od płacenia alimentów. Przy kryterium dochodowym 725 zł na osobę przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców ukształtuje się na poziomie ok. 560 tys. (z zaliczki w 2006 r. korzystało przeciętnie miesięcznie ok. 325 tys. osób), natomiast szacuje się, iż średnia wysokość świadczenia wyniesie co najmniej 300 zł (tj. 140 % średniej wysokości zaliczki alimentacyjnej).

IX. Pomimo zalet proponowanych rozwiązań projekt wymaga dopracowania pod względem prawnym i wprowadzenia pewnych zmian, m.in.:

- 1) przeredagowania przepisu art. 1 ust. 1 pkt 1. Zawarty w tym przepisie zwrot *„zasądzonych przez sąd”* nie obejmuje ugód sądowych. W systemie prawnym nie funkcjonuje pojęcie *„orzeczenia alimentacyjnego”*. W związku z tym zamiast projektowanego rozwiązania proponuję wprowadzić art. 1 ust. 1 pkt 1 w następującym brzmieniu: *„zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego od sądu, w przypadku bezskuteczności egzekucji (...)”*;
- 2) przeredagowania art. 7 projektu ustawy. Przepis ten dotyczy wytaczania powództw o świadczenia alimentacyjne przez organy administracji wypłacające świadczenia. Konstrukcja powództw na rzecz określonego podmiotu znana jest Kodeksowi postępowania cywilnego. Tymczasem projektowane rozwiązanie jest niedopracowane merytorycznie i legislacyjnie. Zaproponowane rozwiązanie, aby było spójne z systemem

wymaga całkowitej zmiany redakcyjnej. Wydaje się, że do ochrony interesu publicznego wystarczające jest uprawnienie prokuratora do wytaczania powództw, o których mowa w art. 55 k.p.c. i nast. Art. 7 ust. 4 wyłącza dyspozycyjność przedmiotu sporu i zastrzega ją dla innej niż wierzyciel osoby. Rozwiązanie to stanowi odstępstwo od jednej z podstawowych zasad procesu cywilnego. W wypadku cofnięcia pozwu w takiej sprawie należałoby po prostu zastosować sankcję w postaci utraty prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Na marginesie zauważyć należy, że w proponowanym art. 7 występują dwa ustępy 4. Z rozwiązań zawartych w art. 7, należałoby zrezygnować. Należy mieć na uwadze, że w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej (art. 110 ust. 5) istnieje już upoważnienie dla kierownika ośrodka pomocy społecznej do wytaczania powództw na rzecz obywateli o roszczenia alimentacyjne;

- 3) nadania art. 12 ust. 8 projektu właściwego brzmienia, pozostającego w korelacji z rozwiązaniami przyjętymi w Kodeksie karnym (art. 233 k.k.), aby wprowadzić realną odpowiedzialność karną, zgodnie z intencją projektodawcy. Wadliwa jest lokalizacja przepisu, a nadto nie wskazano wyraźnie, które ze składanych oświadczeń zagrożone są sankcją karną. Konstrukcja normy prawnokarnej wymaga szczególnej precyzji;
- 4) doprecyzowania art. 19 projektu w kwestii wyboru odsetek w ustawie (odsetek ustawowych – art. 359 k.c., albo odsetek za zwłokę określonych w art. 56 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 8 z 2005 r., poz. 60 ze zm.);
- 5) uregulowania realizacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jak wszystkie świadczenia o charakterze rodzinnym, będą podlegały koordynacji systemów zabezpieczania społecznego w ramach obowiązującego w UE rozporządzenia 1408/71. Konieczne jest więc wprowadzenie w projekcie przepisów proceduralnych dotyczących działań podejmowanych przez organ realizujący świadczenia, w przypadku zaistnienia przesłanek do stosowania przepisów o koordynacji;

- 6) nałożenia na naczelnika urzędu skarbowego takiego samego obowiązku, jaki spoczywa na komorniku sądowym (art. 3 ust. 7 projektu), odnośnie do przekazywania organowi właściwemu dłużnika oraz organowi właściwemu wierzyciela informacji o działaniach podejmowanych w toku postępowań prowadzonych przeciwko dłużnikom alimentacyjnym. W przypadku wprowadzenia tego rozwiązania konieczne byłoby rozszerzenie delegacji do rozporządzenia zawartej w art. 31 ust. 6, w celu określenia wzoru sprawozdania;
- 7) nałożenie na urzędy skarbowe nowych zadań spowoduje dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa, co powinno zostać oszacowane w ocenie skutków finansowych w uzasadnieniu do projektu;
- 8) uchylenia art. 29 projektu. Procedura umarzania należności dłużnika względem Skarbu Państwa określona została szczegółowo w art. 7 ust. 7 projektu;
- 9) wydaje się, że Rada Ministrów nie powinna mieć możliwości obniżania w drodze rozporządzenia kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń oraz kwoty maksymalnej wysokości tych świadczeń, a taką daje obecne brzmienie art. 30 projektu;
- 10) ponownego przeanalizowania rozwiązań dotyczących zasad finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 31 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 4 i 5 projektu). Proponowane rozwiązania zakładają, że środki kwalifikowane jako dochód własny gminy mają służyć współfinansowaniu nakładanych daną ustawą na gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Taka konstrukcja budzi wątpliwości w zakresie ustrojowych zasad gospodarowania przez jednostki samorządu terytorialnego ich dochodami własnymi i zasad finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego;
- 11) rezygnacji z projektowanej nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Aktualnie rozpatrywany jest w Sejmie projekt rządowy (druk nr 1166), zmierzający do ułatwienia wierzycielowi zaspokojenia należności, gdy dłużnikiem jest jeden z małżonków pozostający w ustroju wspólności majątkowej, a nie ma zastosowania art. 41 § 1 KRO o możliwości zaspokojenia z całego majątku wspólnego. Propozycja Rządu stwarza

możliwość żądania przez wierzyciela jednego z małżonków ustanowienia przez sąd rozdzielności majątkowej, jeżeli wierzyciel uprawdopodobni, że zaspokojenie wierzytelności stwierdzonej tytułem wykonawczym wymaga dokonania podziału majątku wspólnego małżonków.

- 12) preredagowania art. 33 projektu dotyczącego zmiany do art. 845 k.p.c. W aktualnym stanie prawnym komornik ma prawo zająć ruchomości znajdujące się we władaniu osoby zamieszkującej wspólnie z dłużnikiem. Fakt wspólnego zamieszkania z dłużnikiem, stanowi bowiem podstawę do przyjęcia, że ruchomości należące do osoby wspólnie zamieszkującej z dłużnikiem znajdują się we współwładaniu dłużnika. Uzasadnia to dokonanie zajęcia w trybie art. 845 § 2 k.p.c. (por. uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30.06.1987 r. w sprawie sygn. akt III CZP 41/86 – OSP i KA 1988 r., Nr 7/8, poz. 166). Największe zastrzeżenia w proponowanej zmianie art. 845 k.p.c. budzi możliwość przedstawienia komornikowi dowodów, że ruchomości należą do osoby trzeciej. Takie rozwiązanie, najprawdopodobniej wbrew intencji projektodawcy, godzi w podstawowe zasady postępowania egzekucyjnego i, zamiast go usprawnić, może doprowadzić do całkowitej nieskuteczności środka w postaci zajęcia. W postępowaniu egzekucyjnym zasadą jest, że organ egzekucyjny, w tym wypadku komornik, nie jest organem upoważnionym do badania kwestii merytorycznych. W razie przedstawienia niebudzącego wątpliwości dowodu, komornik nie odstępuje od dokonania czynności, lecz jedynie wstrzymuje się z jej dokonaniem (art. 822 k.p.c.). Proponowane rozwiązanie mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której komornik odstępowałby od dokonania czynności. Możliwe jest przyjęcie rozwiązania zaproponowanego w projekcie, ale w następującej wersji redakcyjnej: *„§2a. W przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych komornik może zająć ruchomości będące we władaniu osoby zamieszkującej wspólnie z dłużnikiem, także bez jej zgody. W razie przedstawienia nie budzącego wątpliwości dowodu, że ruchomości są jej własnością, art. 822 k.p.c. stosuje się odpowiednio.”*;
- 13) przeniesienia zmiany zawartej w art. 38 dotyczącej do przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Proponowana regulacja winna znaleźć się w k.p.c., gdyż reguluje

kwestie związane z tzw. przeszkodami egzekucyjnymi. Należy nadmienić, że w przypadku tzw. przeszkód egzekucyjnych obowiązujące prawo nie przewiduje rozstrzygnięcia w postaci odmowy wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niezamieszkiwanie dłużnika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi przeszkody do prowadzenia egzekucji. Dopiero brak majątku stanowi przeszkodę do prowadzenia skutecznej egzekucji.

X. Uwzględniając wszystkie wyżej omówione problemy o charakterze merytoryczno-proceduralnym oraz rozwiązania zawarte w projekcie obywatelskim i w aktualnie obowiązujących przepisach, a także dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem przepisów uchylonej z dniem 1 maja 2004 r. ustawy o funduszu alimentacyjnym oraz przepisów wprowadzonej w 2005 r. ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, Rząd uważa prace nad poselskim projektem ustawy o funduszu alimentacyjnym za wskazane oraz deklaruje swoją dalszą aktywną współpracę.