

ELIZA MAZURCZAK-JASIŃSKA

Uniwersytet Wrocławski

## Ustawa o pomocy uprawnionym do alimentów

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>1</sup> (dalej: ustawa) zastępuje z dniem wejścia w życie (1 października 2008 r.) dotychczas obowiązujący akt prawny, ustawę z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej<sup>2</sup> (dalej: ustawa o zaliczce alimentacyjnej). Ustawa o zaliczce alimentacyjnej zawierała, zdaniem projektodawców, rozwiązania niwelujące w pewnym stopniu błędy uchylonej w 2004 r. ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym<sup>3</sup>, jednak nie spełniła w dostatecznym stopniu oczekiwań społecznych<sup>4</sup>. Nowe uregulowanie określa zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji, warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania oraz wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych (art. 1 pkt 1–5 ustawy).

Obowiązek ustalenia i wypłaty świadczeń z funduszu, podobnie jak w przypadku zaliczki alimentacyjnej i świadczeń rodzinnych, spoczywać będzie na organach samorządu terytorialnego. Przeznaczone na ten cel środki finansowe pochodzić będą z budżetu państwa oraz dochodów własnych gminy. Przede wszystkim jednak o świadczenia z funduszu będą mogły ubiegać się nie tylko dzieci wychowywane przez samotnych rodziców, lecz także dzieci z tzw. rodzin

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.

<sup>4</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, druk sejmowy nr 1393.

pełnych. Przepisy ustawy o zaliczce alimentacyjnej przyznawały prawo do świadczeń tylko uprawnionym wychowywanym przez samotnych rodziców. W konsekwencji, np. zawarcie związku małżeńskiego przez rodzica osoby uprawnionej powodowało utratę prawa do zaliczki. Takie rozwiązania ustawowe były przede wszystkim niezgodne z Konstytucją RP<sup>5</sup> oraz powodowały wzrost liczby rozwodów i separacji.

## Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego

### Osoby uprawnione do świadczenia z funduszu alimentacyjnego i podmioty legitymowane do ich reprezentacji

Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następuje odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie osoba uprawniona oznacza osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna.

Wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego może złożyć we własnym imieniu osoba uprawniona do tych świadczeń, pod warunkiem ukończenia przez nią 18. roku życia. W przypadku osób niepełnoletnich legitymowanym do złożenia takiego wniosku jest przedstawiciel ustawowy.

Umocowanie do działania w cudzym imieniu przedstawiciela ustawowego opiera się na ustawie – zgodnie z art. 98 k.r.o. rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską.

Inaczej niż ustawa o zaliczce alimentacyjnej ustawa nie posługuje się pojęciem opiekuna prawnego. Opiekę ustanawia Sąd Opiekuńczy dla małoletniego we wszystkich tych sytuacjach, w których – niezależnie od przyczyn – żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska lub gdy rodzice dziecka są nieznanymi (art. 94 § 3 k.r.o.). Dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje ona jeszcze pod władzą rodzicielską (art. 13 § 2 k.c.). Oznacza to, iż tylko przedstawiciel ustawowy może w imieniu uprawnionego domagać się wypłaty świadczenia. Uregulowanie takie uniemożliwia złożenie wniosku w imieniu małoletniej osoby uprawnionej przez opiekuna prawnego.

---

<sup>5</sup> W wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt 18/6 Lex Polonica nr 1917856, dotyczącym prawa osób z rodzin pełnych do zaliczki alimentacyjnej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 pkt 5 ustawy o zaliczce alimentacyjnej w zakresie, w jakim pomija prawo osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim oraz osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej jest niezgodny z Konstytucją.

Strona uprawniona do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie przyznania świadczenia z funduszu może działać przez pełnomocnika będącego osobą fizyczną mającą zdolność do czynności prawnych (art. 32 i 33 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>). Zatem pełnoletnia osoba uprawniona do świadczenia z funduszu może upoważnić w formie pisemnej np. rodzica do złożenia wniosku o świadczenie. Ponadto w przypadku występowania kilku uprawnionych osób świadczenia z funduszu w jednej rodzinie organ właściwy wierzyciela może wydać jedną decyzję. Wniosek taki wypływa z możliwości zastosowania art. 62 k.p.a. stanowiącego, iż w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

## Pozytywne i negatywne przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej

Podstawowym kryterium brany pod uwagę przy ocenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest wiek osoby uprawnionej. Świadczenia te będą przysługiwać osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia albo gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25. roku życia, a w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo.

Kolejnym warunkiem uzyskania świadczenia jest dochód rodziny nieprzekraczający w przeliczeniu na osobę w rodzinie kwoty 725 zł. Ustawa nie definiuje pojęcia dochodu rodziny i w tym zakresie odsyła do ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierającej obszerną definicję pojęcia dochodu.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednak nie wyższej niż 500 zł. Podwyższenie progu dochodu, w porównaniu z progiem obowiązującym w ustawie o zaliczce, pozwoli przyznawać świadczenia z funduszu szerszemu kręgowi uprawnionych.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może podwyższać wysokość kwot dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie i wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych.

W razie ustalenia łącznej kwoty alimentów dla kilku osób uprawnionych za kwotę alimentów przysługujących jednej osobie uważa się część łącznej kwoty proporcjonalną do liczby osób, dla których ustalono alimenty. W razie zaś ustalenia alimentów więcej niż jednym tytułem wykonawczym od rodziców dziecka

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

za kwotę alimentów przysługujących jednej osobie uważa się kwotę alimentów przysługujących na podstawie wszystkich tytułów wykonawczych.

Za słuszną należy uznać przewidzianą już w ustawie o zaliczce alimentacyjnej możliwość przekazywania przez organ właściwy wierzyciela należnych osobie uprawnionej świadczeń w całości lub w części w formie rzeczowej, gdy ośrodek pomocy społecznej przekazał organowi właściwemu wierzyciela informacje, że osoba uprawniona bądź jej przedstawiciel ustawowy marnotrawią wypłacane świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Ustawa wprowadza trzy przesłanki negatywne, których wystąpienie skutkuje odmową przyznania świadczenia. Odmawia się przyznania świadczenia, jeżeli osoba uprawniona: została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej, jest pełnoletnia i ma własne dziecko; **gdy zawarła** związek małżeński. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie jest: dom pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, a także szkoła wojskowa lub inna szkoła, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie.

## Zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania świadczeń

Wniosku o przyznanie świadczeń z funduszu nie składa się jednak za pośrednictwem komornika sądowego, prowadzącego egzekucję na rzecz osoby uprawnionej, jak było w przypadku zaliczki alimentacyjnej, ale bezpośrednio w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Organ właściwy wierzyciela może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania oraz wydawania decyzji w sprawach świadczeń oraz funduszu.

Wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego powinien zawierać dane dotyczące członków rodziny, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, numer PESEL, numer NIP, a gdy nie nadano tych numerów lub jednego z nich – serię i numer dowodu osobistego lub paszportu, oświadczenie wnioskodawcy o przekazaniu organowi egzekucyjnemu wszelkich znanych mu informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu, oświadczenie wnioskodawcy o miejscu zamieszkania, wieku, zatrudnieniu i sytuacji ekonomicznej osób zobowiązanych względem

osoby uprawnionej do alimentacji. Do wniosku należy dołączyć odpowiednie załączniki: zaświadczenia o dochodzie podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych każdego członka rodziny wydane przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego, zaświadczenia lub oświadczenia dokumentujące wysokość innych dochodów, inne zaświadczenia lub oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia, w tym m.in. zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne stwierdzające bezskuteczność egzekucji<sup>7</sup>, odpis prawomocnego orzeczenia sądu zasądzającego alimenty, odpis protokołu zawierającego treść ugody sądowej lub ugody zawartej przed mediatorem.

W przypadku złożenia wniosku bez zaświadczenia stwierdzającego bezskuteczność egzekucji organ właściwy wierzyciela występuje do komornika sądowego wezwaniem do przesłania zaświadczenia o bezskutecznej egzekucji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

Warunkiem przyznania osobie uprawnionej, na rzecz której nie było prowadzone jeszcze postępowanie egzekucyjne w celu wyegzekwowania alimentów, świadczeń przysługujących na podstawie ustawy będzie złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń alimentacyjnych do komornika sądowego.

Bezskuteczność w rozumieniu ustawy oznacza egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. Oznacza to, że osoba uprawniona otrzyma świadczenie z funduszu alimentacyjnego nawet gdy dłużnik dokonuje jakichkolwiek wpłat na poczet alimentów, ale suma tych wpłat w okresie dwóch miesięcy objętych zaświadczeniem komornika nie pokryje w pełnej wysokości kwoty roszczenia zasądzonego za ten okres.

Korzystniej przedstawia się sytuacja wierzycieli alimentacyjnych, których dłużnicy są obcokrajowcami lub przebywają za granicą Polski. Dotychczas, gdy świadczenia alimentacyjne dochodzone były od dłużnika alimentacyjnego zamieszkałego za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, osoba mająca prawo do świadczeń alimentacyjnych składała do organu właściwego wierzyciela wniosek o ustalenie prawa do zaliczki alimentacyjnej łącznie z informacją sądu okręgowego o stanie egzekucji lub zaświadczeniem zagranicznej instytucji egzekucyjnej o stanie egzekucji świadczeń alimentacyjnych za okres trzech ostatnich miesięcy oraz wymaganą dokumentacją (art. 10 ust. 1a ustawy o zaliczce alimentacyjnej).

Aby uzyskać informację sądu okręgowego o stanie egzekucji lub wymienionego zaświadczenia zagranicznej instytucji egzekucyjnej, stawał uprawniony przed koniecznością uruchomienia procedury mającej na celu dochodzenie alimentów od osoby zamieszkałej za granicą.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzoru wniosku, zaświadczeń, oświadczeń oraz ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 855.

Regulacje dotyczące dochodzenia roszczeń alimentacyjnych poza granicami Polski są zawarte w licznych konwencjach. Są także przedmiotem umów dwustronnych (bilateralnych).

Na tle stosowania dodanego nowelą z września 2005 r. przepisu art. 10 ust. 1a ustawy o zaliczce alimentacyjnej w praktyce występowały wątpliwości. Pojawiało się pytanie, czy sformułowanie „informacja o stanie egzekucji” jest pojęciem tożsamym z użytym w art. 2 pkt 1 ustawy o zaliczce alimentacyjnej sformułowaniem „bezskuteczność egzekucji”. Nie było jasne, czy przyznanie zaliczki alimentacyjnej mogło nastąpić tylko w sytuacji faktycznej bezskuteczności egzekucji, czy wystarczająca była jakakolwiek informacja o stanie egzekucji wydana w danej sprawie np. na podstawie akt sprawy znajdujących się w sądzie okręgowym. Ta druga interpretacja, oparta wyłącznie na literalnym brzmieniu ustawy, mogła doprowadzić do uznania, iż dla przyznania zaliczki na podstawie informacji sądu okręgowego wystarczające było samo wszczęcie przed tym sądem postępowania o wykonanie za granicą orzeczenia bądź ugody, których przedmiotem są należności alimentacyjne, nie zaś stwierdzenia po upływie określonego czasu bezskuteczność tego postępowania. Taka wykładnia znajdowała potwierdzenie w treści przepisu art. 10 ust. 1b ustawy o zaliczce alimentacyjnej, zgodnie z którym zaliczka przysługuje, począwszy od miesiąca, w którym osoba złożyła wniosek do sądu okręgowego o wykonanie wyroku ustalającego prawo do świadczeń alimentacyjnych w państwie zamieszkania dłużnika alimentacyjnego<sup>8</sup>.

Należy zwrócić również uwagę, że wymienione konwencje i umowy umożliwiające przeprowadzenie postępowania przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu i uzyskanie tego zaświadczenia lub informacji nie zostały podpisane przez Polskę ze wszystkimi krajami. W konsekwencji nie było możliwe uzyskanie zaliczki alimentacyjnej przez uprawnionego, jeżeli zobowiązany miał miejsce zamieszkania w kraju niebędącym stroną konwencji czy też dwustronnej umowy międzynarodowej. Opisywane niedociągnięcie ze strony ustawodawcy niesłusznie dyskryminowało część wierzycieli, w stosunku do których osobą zobowiązaną jest obcokrajowiec lub Polak zamieszkujący za granicą RP.

Niekorzystna była również sytuacja wierzycieli osób, co do których wiadomo było, że przebywają za granicami RP, a nie był znany ich adres, miejsce zamieszkania ani pobytu. W takiej sytuacji nie było możliwe uzyskanie zaświadczenia lub informacji o stanie egzekucji, a w związku z tym uzyskanie prawa do zaliczki alimentacyjnej.

Paradoksalnie w analogicznej sytuacji, gdy adres, miejsce zamieszkania lub stałego pobytu dłużnika przebywającego na terytorium RP nie był znany, osoba taka otrzymywała świadczenie. Stan taki prowadził do ukrywania przez osoby

<sup>8</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 października 2007 r., II SA/OL 802/2007, Lex Polonica nr 1933647; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2006 r., II SA/BK 1072/2005, Lex Polonica nr 1753834.



mające prawo do świadczeń alimentacyjnych faktu, że osoba zobowiązana nie przebywa na terytorium RP.

Zgodnie z nową definicją zawartą w ustawie o funduszu alimentacyjnym za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia egzekucji przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu:

a) braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika,

b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

Tak zdefiniowane pojęcie bezskuteczności umożliwi uzyskanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego uprawnionym, którzy zgodnie z ustawą o zaliczce alimentacyjnej nie mogli uzyskać świadczeń. Dlatego do wniosku należy dołączyć informację właściwego sądu lub właściwej instytucji o podjęciu przez osobę uprawnioną czynności związanych z wykonaniem tytułu wykonawczego za granicą albo o niepodjęciu tych czynności w szczególności w związku z brakiem podstawy prawnej do ich podjęcia lub brakiem możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

Do ustaw wprowadzono uregulowania dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia. Organem realizującym zadania w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, polegających na pełnieniu funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego i wydawaniu decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, jest samorząd województwa.

Procedura wydawania decyzji, gdy członek rodziny osoby uprawnionej przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zależy od tego, czy w państwie pobytu mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Gdy członek rodziny osoby uprawnionej do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy wierzyciela przekazuje wniosek wraz z dokumentami do marszałka województwa. Marszałek województwa ustala, czy faktycznie w danej sytuacji mają zastosowanie przepisy o koordynacji. Jeżeli tak właśnie jest, to wydaje odpowiednią decyzję w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Gdy nie będą miały zastosowania przepisy o koordynacji, sprawa przekazywana jest organowi właściwemu wierzyciela w celu ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Organ właściwy wierzyciela ustala prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przyznane decyzją wydaną przez marszałka województwa wypłaca organ właściwy wierzyciela.

Prawo do świadczeń z funduszu ustala się na okres świadczeniowy. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie jest nim okres, na jaki ustala się prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, przypadający między 1 października a 30 września. Osobie uprawnionej świadczenia przysługują począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek do organu właściwego wierzyciela, nie wcześniej niż od początku okresu świadczeniowego, do końca tego okresu. Jeżeli osoba uprawniona po ukończeniu nauki w szkole została w tym samym roku kalendarzowym przyjęta do szkoły wyższej, to świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują również za wrzesień. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłaca się w okresach miesięcznych. Wnioski o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na nowy okres świadczeniowy są przyjmowane od 1 sierpnia.

Gdy osoba ubiegająca się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego na nowy okres świadczeniowy złoży wniosek wraz z dokumentami do 31 sierpnia, ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wypłata świadczeń przysługujących za październik następuje do 31 października.

Gdy osoba ubiegająca się o świadczenia na nowy okres świadczeniowy złoży wniosek wraz z dokumentami w okresie od 1 września do 31 października, ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wypłata świadczeń przysługujących za październik następuje do 30 listopada.

Podstawą wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest decyzja administracyjna wydana na wniosek osoby uprawnionej do ubiegania się o to świadczenie. Prawo do świadczenia powstaje więc w wyniku wydania decyzji mającej charakter konstytutywny. Decyzje w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego są natychmiast wykonalne, z wyjątkiem decyzji w sprawach dotyczących nienależnie pobranych świadczeń.

## Zmiana wysokości przyznanych świadczeń

Zmiana wysokości świadczeń przyznanych z funduszu alimentacyjnego może być efektem takich zdarzeń zmniejszających lub zwiększających wysokość alimentów należnych osobie uprawnionej, jak wydanie orzeczenia przez sąd bądź zawarcie przed sądem ugody. Zmiany tej dokonuje się po wpływie tytułu wykonawczego do komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne, od miesiąca, w którym nastąpiła zmiana wysokości zasądzonych alimentów.

Gdy osoba uprawniona otrzymała w okresie od dnia zmiany wysokości zasądzonych alimentów do dnia wpływu tytułu wykonawczego do komornika sądowego świadczenia z funduszu alimentacyjnego w wysokości wyższej niż zasądzone alimenty za ten okres, jest obowiązana do ich zwrotu. Przepisy art. 23



ustawy, regulującego sposób zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, stosuje się wówczas odpowiednio.

Gdy sąd zwolnił osobę z obowiązku alimentacyjnego, a osoba uprawniona w okresie od dnia uchylecia obowiązku alimentacyjnego do dnia wpływu orzeczenia do komornika sądowego pobierała świadczenia z funduszu alimentacyjnego za ten okres, nie jest obowiązana do ich zwrotu. Względy pragmatyczne wydają się zatem przemawiać w ocenie ustawodawcy za rezygnacją z dochodzenia przez państwo od takiej osoby zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Gdy nie można dokonać ich potrącenia z kwoty świadczeń aktualnie wypłacanych przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 23 ustawy, konieczne byłoby bowiem wszczynanie odrębnego postępowania wydobywczego z elementami przymusu. Uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera jakichkolwiek wyjaśnień dotyczących odstąpienia w takim wypadku od możliwości dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń. Należy krytycznie odnieść się do uchwalonego rozwiązania, albowiem sankcjonuje ono zachowania patologiczne. Może się bowiem okazać, że po wydaniu przez sąd orzeczenia o uchyleniu obowiązku alimentacyjnego (które nie jest z urzędu doręczane komornikowi oraz organom właściwym wierzyciela i dłużnika) osoba uprzednio zobowiązana nie będzie z różnych przyczyn składać komornikowi odpisu tego orzeczenia, osoba zaś uprzednio uprawniona, nie mając żadnego interesu w ujawnieniu treści rozstrzygnięcia sądu, do końca okresu świadczeniowego będzie żyć na koszt podatników i nie poniesie z tego tytułu konsekwencji.

Jeżeli natomiast nastąpiło podniesienie wysokości zasądzonych alimentów, to dokonuje się wyrównania za okres od zmiany wysokości zasądzonych alimentów do dnia wpływu tytułu wykonawczego do komornika sądowego.

Ponadto organ właściwy wierzyciela oraz marszałek województwa może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny, mająca wpływ na prawo do świadczeń, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo osoba nienależnie pobrała świadczenia.

Zmiana decyzji na korzyść osoby uprawnionej nie wymaga jej zgody.

## Wstrzymanie wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Wstrzymanie wypłaty świadczeń następuje:

1) w przypadku odmowy udzielenia lub nieudzielenia organowi właściwemu wierzyciela w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń. Wypłata świadczeń zostaje wznowiona od miesiąca, w którym wpłynęły wyjaśnienia, do końca okresu świadczeniowego, o ile osoba uprawniona nadal spełnia warunki do ich otrzymywania. Jeżeli wznowie-

nie wypłaty wstrzymanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie nastąpi do końca okresu świadczeniowego, to prawo do świadczeń wygasa;

2) w przypadku odmowy udzielenia organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne przez osobę uprawnioną do zaliczki lub jej przedstawiciela ustawowego informacji mających wpływ na skuteczność egzekucji lub udzielenia informacji nieprawdziwych;

3) w przypadku niepodjęcia przez osobę uprawnioną lub jej przedstawiciela ustawowego świadczeń przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe. Jeżeli osoba uprawniona zgłosi się po upływie trzech miesięcy, to świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłaca się za cały okres wstrzymywania, o ile osoba uprawniona nadal spełnia warunki do ich otrzymywania.

Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany udzielać organowi właściwemu wierzyciela informacji mających wpływ na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

## Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych

Ustawa zawiera wiele rozwiązań mających dopingować dłużnika do wypełniania swoich zobowiązań alimentacyjnych. Przewiduje również współdziałanie komornika sądowego, organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) oraz organu właściwego wierzyciela (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej) w celu usprawnienia egzekucji alimentów. W związku z tym na wymienionych podmiotach ciążyą liczne obowiązki.

W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Do wniosku należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów. W przypadku złożenia wniosku bez zaświadczenia organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne organ właściwy wierzyciela wzywa organ prowadzący postępowanie egzekucyjne do przesłania zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji zawierającego informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów. Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany do przesłania zaświadcze-

nia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Obowiązek przesłania tego zaświadczenia spoczywa na organie egzekucyjnym również w wypadku przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Dodatkowo 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 w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, a także każdorazowo w przypadku zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia lub na podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o zaistnieniu tych okoliczności. Rozwiązanie to jest podobne do nałożonego przez ustawę o zaliczce alimentacyjnej obowiązku nakazującego komornikowi poinformowania organu właściwego dłużnika o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności w przypadku bezskutecznej egzekucji (art. 3 ustawy o zaliczce alimentacyjnej). Podkreślić należy, iż zawiadomienie takie organ egzekucyjny powinien był przedstawić we wszystkich bezskutecznych sprawach alimentacyjnych, a nie tylko w sprawach, w których przyznana została zaliczka alimentacyjna bez wniosku organu właściwego wierzyciela czy dłużnika.

Organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela powinny przekazać organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne wszelkie posiadane informacje istotne dla skuteczności egzekucji, a o dostrzeżonej beczynności lub wszelkich przejawach opieszałości komornika sądowego przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu organ ten informuje sąd. Ustawa o zaliczce alimentacyjnej przewidywała również, iż nadzór nad czynnościami komornika w sprawach alimentacyjnych był sprawowany także przez prezesa sądu w związku z obowiązkiem komornika przekazywania informacji o działaniach podejmowanych w toku postępowań prowadzonych przeciwko osobom zobowiązanym do alimentacji i do zwrotu należności z tytułu zaliczki alimentacyjnej. W analizowanej ustawie taki tryb nadzoru prezesa sądu nad komornikiem nie został wprowadzony.

Ustawa przewiduje również współdziałanie organów właściwych dłużnika i wierzyciela. W przypadku otrzymania od osoby uprawnionej wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego lub przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego organ właściwy wierzyciela występuje z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.

Po otrzymaniu wniosku organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, oraz odbiera od niego oświadczenie majątkowe. Dłużnik alimentacyjny składa oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym należy składającego pouczyć przed

łożeniem oświadczenia. Do przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz odebrania oświadczenia majątkowego są uprawnieni upoważnieni pracownicy organu właściwego dłużnika.

Dodatkowo organ właściwy dłużnika może wystąpić do kierownika ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji dotyczących dłużnika alimentacyjnego, jeżeli w posiadaniu kierownika ośrodka znajduje się rodzinny wywiad środowiskowy dotyczący tego dłużnika, przeprowadzony na podstawie przepisów o pomocy społecznej, nie wcześniej niż trzy miesiące od dnia wystąpienia o udzielenie informacji. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego nakazywały przepisy ustawy o zaliczce alimentacyjnej w sytuacji otrzymania od komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi zawiadomienia o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności. Zawiadomienie to stanowiło podstawę do przeprowadzenia przez ośrodek pomocy społecznej na wniosek organu właściwego dłużnika wywiadu środowiskowego (zgodnie z ustawą o zaliczce alimentacyjnej oznacza to rodzinny wywiad środowiskowy, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej) u dłużnika alimentacyjnego.

Gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swych zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika :

1) zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny;

2) zwraca się do starosty o podjęcie działań zmierzających do aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego;

3) w razie braku możliwości aktywizacji zawodowej występuje z wnioskiem do starosty o skierowanie dłużnika alimentacyjnego do robót publicznych lub prac organizowanych na zasadach robót publicznych, określonych w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup>.

W przypadku uniemożliwienia przez dłużnika alimentacyjnego przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, odmowy złożenia oświadczenia majątkowego oraz odmowy podjęcia robót publicznych lub prac organizowanych na zasadach robót publicznych, uchylania się od nich lub odmowy zarejestrowania się jako bezrobotny, odmowy zarejestrowania się jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny, organ właściwy dłużnika otrzymał takie same kompetencje, jakie przyznawała mu ustawa o zaliczce alimentacyjnej. Może więc złożyć wniosek o ściganie za przestępstwo określone w przepisie art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>10</sup> i skierować wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

Na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy dłużnik umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, złoży oświadczenie majątkowe, podejmie pracę, zarejestruje się jako bezrobotny albo, w przypadku odmowy zarejestrowania jako bezrobotnego, zarejestruje się jako poszukujący pracy.

Należy zwrócić uwagę, iż dotychczas do robót publicznych na podstawie wskazanej ustawy mogły być skierowane tylko osoby mające status osoby bezrobotnej, a więc osoby spełniające przesłanki wymienione w art. 2 ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a ustawa o zaliczce alimentacyjnej nie przyznawała organowi właściwemu dłużnika uprawnienia polegającego na zobowiązaniu dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny. Ponadto zgodnie z przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia do prac na zasadach dotyczących robót publicznych mogą być skierowani przez starostę tylko bezrobotni do 25. roku życia (bezrobotny, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25. roku życia) i bezrobotni długotrwale (bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez ponad 12 miesięcy w ostatnich dwóch latach, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu prac). Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia wprowadzona przez przepisy ustawy o funduszu alimentacyjnym umożliwia skierowanie do tych prac również bezrobotnych będących dłużnikami alimentacyjnymi w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego. Informacje takie powinien, czego nie przewidział ustawodawca, uzyskiwać także urząd skarbowy prowadzący egzekucję należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Obecna ustawa zawiera zapis umożliwiający organowi właściwemu dłużnika albo wierzyciela wytaczanie w sprawach alimentacyjnych powództwa na rzecz obywateli. W postępowaniu przed sądem prowadzonym z powództwa organu właściwego wierzyciela lub organu właściwego dłużnika stosuje się do tych organów odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Zdaniem autorów projektu ustawy, art. 138 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>11</sup> powinien być wykorzystywany do obniżania alimentów zasądzonych niegdyś na rzecz osób uprawnionych do świadczeń, a dziś znacznie odbiegających od zakresu możliwości zarobkowych i majątkowych dłużnika. Ich wierzyciele wiedzą i nie informują sądu o sytuacji, gdyż to mogłoby pozbawić ich alimentów. Sami dłużnicy też nie występują o obniżenie alimentów

<sup>11</sup> Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

albo obawiając się ujawnienia adresu, co mogłoby uczynić skutecznym postępowanie egzekucyjne, albo chcąc w ten sposób przyczyniać się do uzyskiwania przez ich dzieci wyższych świadczeń z funduszu<sup>12</sup>.

Na sąd nałożony został obowiązek przesyłania organowi właściwemu wierzyciela i organowi właściwemu dłużnika orzeczeń stwierdzających obowiązek alimentacyjny zobowiązanych w dalszej kolejności i zmieniających wysokość lub uchylających obowiązek alimentacyjny (art. 132 i 138 k.r.o.) w sprawach, w których osoba uprawniona otrzymuje świadczenie z funduszu alimentacyjnego, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Odpis orzeczenia sąd powinien jednak przysyłać również do komornika egzekwującego alimenty, gdyż decydujące znaczenie z punktu widzenia np. kwestii zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, o czym już wspomniano, ma dzień wpływu orzeczenia bądź tytułu wykonawczego do komornika sądowego.

W celu skuteczniejszego egzekwowania alimentów stworzono również centralny rejestr dłużników alimentacyjnych, z którego danych będzie mógł korzystać organ właściwy dłużnika, organ właściwy wierzyciela, właściwy komornik sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny, a także prokurator. Wykreślenie z tego rejestru następować będzie po przekazaniu przez organ właściwy wierzyciela informacji o zaspokojeniu przez dłużnika należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej lub o umorzeniu tych należności.

## Postępowanie egzekucyjne

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego powinno być przyznawane w ostateczności, w sytuacji bezskuteczności egzekucji alimentów od zobowiązanego do ich świadczenia. Już ustawa o zaliczce alimentacyjnej wprowadziła do kodeksu postępowania cywilnego wiele rozwiązań mających ułatwić prowadzenie egzekucji należności alimentacyjnych. Przykładowo można wskazać przepis art. 797 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>13</sup> zwalniający wierzyciela w sprawach, których przedmiotem egzekucji są alimenty lub renty mające charakter alimentów, z obowiązku polegającego na wskazaniu sposobu egzekucji i majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona egzekucja. W takim wypadku uważa się, że wniosek dotyczy wszystkich dopuszczalnych sposobów egzekucji, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości (art. 1081 § 1 k.p.c.). Ustawą o zaliczce alimentacyjnej zmieniono także regulację dotyczącą instytucji wyjawienia majątku. Obecnie sam komornik może wystąpić do sądu o wszczęcie postępowania o wyjawienie majątku dłużnika (art. 920 § 2 k.p.c.).

<sup>12</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, druk sejmowy nr 1393.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.



Kolejnym rozwiązaniem sprzyjającym skuteczności egzekucji jest umożliwienie egzekucji z rachunku bankowego na zaspokojenie alimentów w pełnej wysokości (art. 1083 § 2 k.p.c.). Nie stosuje się ograniczeń wynikających z art. 54 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>14</sup>.

Ponadto znowelizowane na skutek wejścia w życie ustawy o zaliczce alimentacyjnej przepisy kodeksu postępowania cywilnego nakładają na komornika obowiązek prowadzenia z urzędu dochodzenia w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania. Gdy takie działania komornika okażą się bezskuteczne, może on domagać się od organów Policji przeprowadzenia czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika. Rozwiązanie takie jest słuszne, biorąc pod uwagę fakt, iż wierzyciel alimentacyjny wniosek o wszczęcie egzekucji alimentów może zgłosić również do komornika sądu właściwego ze względu na miejsce swojego zamieszkania, które może znajdować się z znacznej odległości od miejsca zamieszkania dłużnika. Dochodzenie takie powinno być prowadzone okresowo w odstępach nie dłuższych niż 6 miesięcy. Jeżeli w wyniku dochodzenia, o którym mowa, nie zostaną ustalone ani dochody dłużnika, ani jego majątek, to komornik powinien złożyć wniosek do sądu o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku.

Za pomocą ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dokonano kolejnych zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego polegająca na dodaniu przepisu art. 845 § 2a k.p.c. w brzmieniu: „W przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych komornik może zająć także ruchomości będące we władaniu osoby zamieszkującej wspólnie z dłużnikiem bez zgody tej osoby, chyba że przedstawi ona dowód, że ruchomości są jej własnością”, miała umożliwić przeprowadzanie przez komornika egzekucji także z majątku będącego we władaniu osoby trzeciej – w praktyce najczęściej konkubenta dłużnika. Gdy rzeczy są własnością osoby trzeciej, a nie dłużnika, komornik nie może ich zająć – zapewniona została więc ochrona konstytucyjnej gwarancji prawa własności. Jednak ciężar udowodnienia, że dana rzecz należy do osoby trzeciej spoczywa na tej osobie. Musi więc ona wyraźnie wykazać komornikowi, że jest właścicielem danej rzeczy, a jeżeli nie jest w stanie tego zrobić, komornik dokonuje egzekucji z danej rzeczy<sup>15</sup>. Wprowadzenie tego zapisu jest w mojej ocenie zbyt ryzykowne. Już na gruncie dotychczas obowiązujących uregulowań nie budziło wątpliwości w orzecznictwie, że gdy rzecz ruchoma znajduje się w mieszkaniu lub innym miejscu zajmowanym przez dłużnika wspólnie z osobami trzecimi, zwłaszcza z członkami rodziny, to gdy nic innego nie wynika z charakteru rzeczy lub innych szczególnych okoliczności, komornik może przyjąć, że jest ona co najmniej we

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm.

<sup>15</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, druk sejmowy nr 1393.

współwładaniu dłużnika, co upoważnia go do jej zajęcia (art. 845 § 2 k.p.c.)<sup>16</sup>. Pogląd ten zyskał akceptację wśród komentatorów<sup>17</sup>. Zarówno przed dodaniem, jak i po dodaniu § 2a w art. 845 k.p.c. osoba zamieszkująca wspólnie z dłużnikiem może bronić się przed egzekucją z ruchomości znajdujących się w jej władaniu, żądając umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 825 pkt 3 k.p.c. bądź też wytaczając przeciw wierzycielowi powództwo ekscydencyjne o zwolnienie zajętego przedmiotu spod egzekucji z art. 841 k.p.c.<sup>18</sup> Uprawnienia takiej osoby zostały nawet poszerzone o możliwość żądania odstąpienia komornika od czynności zajęcia. W takim bowiem wypadku organ egzekucyjny będzie zobowiązany do przeprowadzenia quasi-postępowania dowodowego, którego przedmiotem będzie ustalenie, czy dana ruchomość jest własnością osoby zamieszkującej wspólnie z dłużnikiem. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „zamieszkującej” rodzi określone konsekwencje wynikające z treści przepisu art. 25 k.c. W praktyce trudny do udowodnienia może być bowiem fakt, że dana osoba zamieszkuje wspólnie z dłużnikiem, a nie np. czasowo przebywa. Wbrew intencjom projektodawców omawiana regulacja zawarta w art. 845 §2a k.p.c. nie doprowadzi do zwiększenia presji wywieranej na osoby zobowiązane do alimentacji przez rozszerzenie kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność za niesolidnego dłużnika. Przyjęte rozwiązanie stanowi bowiem usankcjonowanie dotychczasowej praktyki w zakresie prowadzenia czynności egzekucyjnych, która nie budziła wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w doktrynie. Można również dodać, iż egzekucja z ruchomości jest jednym z kilku sposobów egzekucji prowadzących do skutecznego zaspokojenia wierzyciela, przy czym najbardziej czasochłonnym.

Z praktycznego punktu widzenia większą wartość dla wierzyciela, co istotne, nie tylko alimentacyjnego wydają się mieć zmiany wprowadzone do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wierzyciel jednego z małżonków może żądać bowiem ustanowienia przez sąd rozdzielności majątkowej, jeżeli uprawdopodobni, że zaspokojenie wierzytelności stwierdzonej tytułem wykonawczym wymaga dokonania podziału majątku wspólnego małżonków (art. 52 § 1a k.r.o.). W ten sposób wierzyciel, który nie może uzyskać klauzuli wykonalności przeciwko małżonkowi dłużnika w celu prowadzenia egzekucji z majątku objętego wspólnością majątkową, będzie mógł doprowadzić do podziału tego majątku i w konsekwencji skierowania czynności egzekucyjnych do tych składników majątkowych, które w wyniku podziału przypadną jego dłużnikowi.

Skrócono także z 12 do 6 miesięcy okres, po którego upływie komornik ma obowiązek złożenia wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika

<sup>16</sup> Wyrok SN z dnia 15 lutego 1991 r., IV CR 550/90 LexPolonica nr 320546.

<sup>17</sup> Por. Z. Świeboda, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część druga. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2004.

<sup>18</sup> H. Pietrkowski, [w:] H. Pietrkowski, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2007, s. 362.

do rejestru dłużników niewypłacalnych (art. 1086 § 4 k.p.c.). Zdaniem autorów projektu do ustawy o zaliczce alimentacyjnej wpis dłużnika do tego rejestru ma na celu podkreślenie negatywnego zachowania społecznego dłużnika i zmotywowanie go do wywiązywania się ze swych obowiązków w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji figurowania w rejestrze<sup>19</sup>.

## Status dłużnika w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Organ właściwy wierzyciela ustala prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie wniosku osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego. Ustalenie prawa do zaliczki następuje w formie decyzji administracyjnej. W sprawach tych znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup>. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji dotyczącej świadczeń z funduszu jest właściwe Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu wydającego decyzję w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny pojęcie strony, którym posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, tj. z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby<sup>21</sup>. Niewątpliwie stroną postępowania jest osoba uprawniona, która bezpośrednio lub przez swojego przedstawiciela składa wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu. Jest ona inicjatorem postępowania w tej sprawie i przysługują jej wszystkie uprawnienia strony, w tym także możliwość odwołania się od wydanej decyzji.

Dłużnikiem alimentacyjnym jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskutecz-

<sup>19</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, druk nr 3393.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93, „Glosa” 1996, nr 1, s. 5.

na. Tak sformułowany przepis stanowi w istocie powtórzenie definicji dłużnika alimentacyjnego zawartej w ustawie o zaliczce alimentacyjnej.

Na tle stosowania przepisów ustawy o zaliczce alimentacyjnej pojawiły się wątpliwości dotyczące nadania dłużnikowi statusu strony postępowania w sprawie ustalenia prawa do zaliczki alimentacyjnej. Część organów właściwych wierzycieli nie traktowała go jako strony tego postępowania. Tymczasem decyzja ustalająca prawo do zaliczki stanowi podstawę przekazywania przez komornika sądowego organowi właściwemu wierzyciela kwot wyegzekwowanych od dłużnika pozostałych po zaspokojeniu świadczeń alimentacyjnych (art. 12 ust. 4 ustawy o zaliczce alimentacyjnej). Chociaż podstawą egzekucji skierowanej przeciwko dłużnikowi jest tytuł wykonawczy, czyli tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, to jednak trzeba mieć na względzie, iż na skutek wydania decyzji o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej powiększa się wysokość zobowiązania dłużnika. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy o zaliczce alimentacyjnej jest on osobą zobowiązaną do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości zaliczek osobie uprawnionej powiększonej o 5%. Na tle art. 12 ustawy o zaliczce alimentacyjnej powstał problem podstawy prawnej dla egzekucji należności należnych organowi właściwemu wierzyciela po zaspokojeniu świadczeń alimentacyjnych (art. 12 ust. 6 ustawy o zaliczce alimentacyjnej). Według art. 12 ust. 5 ustawy o zaliczce alimentacyjnej, po otrzymaniu decyzji o przyznaniu zaliczki osobie uprawnionej komornik sądowy przekazuje na wyodrębniony rachunek bankowy organu właściwego wierzyciela kwoty wyegzekwowane od dłużnika alimentacyjnego, aż do pełnego pokrycia „należności”. „Należność” może być większa niż kwota alimentów wynikająca z tytułu wykonawczego. Jeżeli w okresie wypłaty zaliczki „należność” nie zostanie zaspokojona po zaprzestaniu wypłaty zaliczki, to komornik sądowy przekazuje organowi właściwemu dla wierzyciela kwoty ściągnięte od dłużnika pozostałe po zaspokojeniu świadczeń alimentacyjnych (art. 12 ust. 6 ustawy o zaliczce alimentacyjnej). Jeżeli świadczenie alimentacyjne zostało zaspokojone, to nie ma podstaw do dalszej egzekucji. Ustawa nie wyjaśniała, na jakiej podstawie prawnej komornik ma egzekwować „należności”. Czy na podstawie decyzji o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej, która nie została dłużnikowi doręczona? Jakie prawa przysługują dłużnikowi w egzekucji „należności”?<sup>22</sup>

Jak podkreśla się w doktrynie, przepis art. 28 k.p.a. nie wiąże uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego ze sposobem jego wszczęcia (art. 61 § 1 k.p.a.). W szczególności nie jest trafny pogląd, że sformułowanie „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie” odnosi się tylko do postępowania wszczynanego z urzędu. Wprawdzie jest oczywiste, że sformułowanie „kto żąda czynności organu ze względu na swój interes

<sup>22</sup> Tak Krajowa Rada Komornicza w piśmie do zastępcy szefa Kancelarii Sejmu Lecha Czapli w sprawie projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, sygn. pisma KRK/III/07.

prawny lub obowiązek” odnosi się wyłącznie do strony, która żąda wszczęcia postępowania, to jednak stronami postępowania administracyjnego wszczętego na żądanie strony mogą być, poza stroną, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte, inne podmioty, których „interesu prawnego lub obowiązku dotyczy” to postępowanie. W tym sensie zarówno postępowanie wszczęte na żądanie jednej ze stron, jak i postępowanie wszczęte z urzędu może dotyczyć, w rozumieniu art. 28, interesu prawnego lub obowiązku innych podmiotów, które uzyskują w ten sposób status strony postępowania administracyjnego<sup>23</sup>. W nauce przedmiotu podkreśla się również, iż związek normatywny między interesem prawnym lub obowiązkiem danego podmiotu a postępowaniem administracyjnym wyraża się w tym, że postępowanie „dotyczy” interesu prawnego lub obowiązku tego podmiotu. Postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku konkretnego podmiotu w tym sensie, że w wyniku takiego postępowania wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach lub obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki innego podmiotu. W pierwszym przypadku postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku danego podmiotu w sposób bezpośredni w tym znaczeniu, że decyzja administracyjna rozstrzyga o jego prawach i obowiązkach, w drugim – postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku innego podmiotu w sposób pośredni, decyzja bowiem nie rozstrzyga wprost o jego prawach i obowiązkach, lecz jedynie oddziałuje na jego prawa i obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem<sup>24</sup>.

Konsekwencją nieprzyznania statusu strony zobowiązanemu był brak doręczenia decyzji przez organ administracyjny i tym samym uniemożliwienie dłużnikowi wniesienia odwołania do SKO. Co więcej, dłużnik w zasadzie nie był świadomy istnienia po jego stronie dodatkowego zobowiązania, które powstało na skutek wydania decyzji przyznającej zaliczkę. Komornik nie miał obowiązku doręczania mu decyzji, a nawet gdyby doręczył, to doręczenie takie nie wywołuje żadnych skutków prawnych.

Inne rozwiązanie zastosował ustawodawca w art. 16 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym. Osoba, przeciwko której prowadzono egzekucję alimentów na rzecz osoby pobierającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego, zobowiązana była do uiszczania opłat na pokrycie kosztów związanych z działalnością tego funduszu. Opłaty te wynosiły również 5% świadczeń wypłaconych z tego funduszu. Decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych doręczana była dłużnikowi wraz z pouczeniem o możliwości odwołania. W postępowaniu tym dłużnikowi przyznawano status strony.

Rozważania na temat statusu dłużnika w postępowaniu dotyczącym przyznania zaliczki alimentacyjnej są w dalszym ciągu aktualne, nowe uregulowanie

<sup>23</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 235.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

bowiem nakazuje prowadzić egzekucję należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych w dalszym ciągu, aż do ich zaspokojenia na podstawie dotychczasowych przepisów.

Nowa ustawa o funduszu alimentacyjnym również nakłada na dłużnika obowiązek zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami. Sytuacja zobowiązanego do zwrotu wypłaconych świadczeń kształtuje się jednak odmiennie niż dotychczas: organ właściwy wierzyciela wydaje bowiem po zakończeniu okresu świadczeniowego lub po uchyleniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego decyzję administracyjną w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Decyzja ta zgodnie z przepisem art. 27 ust. 7 ustawy jest przekazywana dłużnikowi alimentacyjnemu oraz organowi właściwemu dłużnika. Ponadto dłużnik otrzymuje również informację o przyznaniu osobie uprawnionej świadczenia z funduszu oraz informację o wysokości swoich zobowiązań wobec Skarbu Państwa z tytułu:

a) wypłaconych osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie ustawy;

b) wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych (Dz.U. Nr 86, poz. 732, i Nr 164, poz. 1366) zaliczek alimentacyjnych;

c) wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.) świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Wyrażnie więc przepisy ustawy o funduszu alimentacyjnym przyznały dłużnikowi status strony postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Świadczenie alimentacyjne nie jest świadczeniem płaconym przez organy samorządu terytorialnego na poczet zasądzonych przez sąd alimentów, lecz świadczeniem odrębnym, publicznoprawnym. W konsekwencji egzekucję należności tytułem świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobom uprawnionym na mocy wyroku sądowego do alimentów od dłużników alimentacyjnych będą prowadzić urzędy skarbowe w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>25</sup>. Jednocześnie więc przeciwko dłużnikowi toczyć się będą dwa postępowania egzekucyjne.

W okresie, w którym osoba uprawniona będzie otrzymywać świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z kwoty uzyskanej z egzekucji od dłużnika alimentacyjnego organ prowadzący postępowanie egzekucyjne zaspokoi w następującej kolejności:

<sup>25</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, druk sejmowy nr 1393.



1) należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy – do ich całkowitego zaspokojenia;

2) należności powstałe z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy o zaliczce alimentacyjnej – do ich całkowitego zaspokojenia;

3) należności wierzyciela alimentacyjnego – do ich całkowitego zaspokojenia;

4) należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałe z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym – do ich całkowitego zaspokojenia

– po należnościach przypadających organowi egzekucyjnemu jako koszty postępowania administracyjnego lub sądowego, a przed innymi należnościami podlegającymi zaspokojeniu w dalszej kolejności w postępowaniu administracyjnym lub sądowym.

Gdy w okresie wypłaty świadczenia z funduszu alimentacyjnego należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej nie zostaną zaspokojone, po zaprzestaniu wypłaty świadczenia organ prowadzący postępowanie egzekucyjne zaspokaja w następującej kolejności:

1) należności wierzyciela alimentacyjnego – do wysokości zasądzonych miesięcznie świadczeń;

2) należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy – do ich całkowitego zaspokojenia;

3) należności powstałe z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy o zaliczce alimentacyjnej – do ich całkowitego zaspokojenia;

4) należności wierzyciela alimentacyjnego – do ich całkowitego zaspokojenia;

5) należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałe z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym – do ich całkowitego zaspokojenia

– po należnościach przypadających organowi egzekucyjnemu jako koszty postępowania administracyjnego lub sądowego, a przed innymi należnościami podlegającymi zaspokojeniu w dalszej kolejności w postępowaniu administracyjnym lub sądowym.

Uchwalenie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi kolejną próbę polepszenia sytuacji materialnej osób uprawnionych do alimentów oraz zwiększenia ściągальności wypłaconych świadczeń od osób uprawnionych do alimentacji. W dużej części stanowi ona jednak powtórzenie ustawy o zaliczce alimentacyjnej, a skutkiem pospiesznego jej wprowadzenia do porządku prawnego jest wiele niedociągnięć, których efektem będą wątpliwości interpretacyjne powstające na tle jej stosowania. Nie można jednak nie zauważyć, iż kilka rozwiązań znajdujących się już w ustawie o zaliczce alimentacyjnej zostało dopracowanych. Przykładem może być chociażby kwestia przyznawania świadczeń

z funduszu osobom, w stosunku do których zobowiązana do alimentacji jest osoba przebywająca poza granicami kraju, jak również bardzo istotna – w mojej ocenie – kwestia doręczania dłużnikowi decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu. Wątpliwości może budzić m.in. wprowadzenie nowego organu prowadzącego równocześnie z komornikiem sądowym egzekucję przeciw dłużnikowi alimentacyjnemu, jakim jest naczelnik urzędu skarbowego. Ustawa nie rozstrzyga bowiem sytuacji, w której nastąpi zbieg egzekucji komorniczej i administracyjnej. Organem właściwym do rozstrzygania zbiegu będzie więc, zgodnie z przepisami k.p.c., sąd rejonowy, w którego okręgu wszczęto egzekucję, co wiązać się będzie z kolei ze znacznym wydłużeniem całej procedury egzekwowania należności od zobowiązanego.