



PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Do druku nr 1393

Warszawa, dnia 15 lutego 2007 r.

BSA I-021-6/07

Pan  
Lech CZAPLA  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 stycznia 2007 r., Ps-15/07 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym**.

Z poważaniem



Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 13 lutego 2007 r.

BSA I-021-6/07

### **U w a g i**

#### **do poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym**

Na wstępie należy zaznaczyć, że tytuł projektowanej ustawy nie odpowiada jej treści. Projektowana ustawa nie ma na celu przywrócenia dawniej istniejącej instytucji funduszu alimentacyjnego jako funduszu celowego sektora finansów publicznych, z którego byłyby wypłacane świadczenia osobom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej, gdyż egzekucja świadczeń alimentacyjnych od osób zobowiązanych do alimentacji jest bezskuteczna. Projektowana ustawa w istocie rzeczy jest ustawą mającą na celu wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732, ze zm.), a w szczególności powiększenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń ze środków publicznych w sytuacji, gdy egzekucja świadczeń alimentacyjnych od osób zobowiązanych jest bezskuteczna, oraz zwiększenie wysokości wypłacanych świadczeń. W ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej przyjęto, że świadczenia będą wypłacane ze środków publicznych bez tworzenia w tym celu budżetowego funduszu celowego. Projektowana ustawa nie zmierza do zmiany tego rozwiązania. W art. 1 ust. 1 projektowanej ustawy stwierdzono, że „fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa”, a w art. 1 ust. 2 projektowanej ustawy dodano, że „fundusz alimentacyjny nie stanowi funduszu w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

Pojęcie 'fundusz celowy' ma ściśle określoną treść w prawie budżetowym. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. Na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Nadanie projektowanej ustawie tytułu „O funduszu alimentacyjnym” wprowadza przede wszystkim w błąd, gdy chodzi o przedmiot regulacji zawartych w projektowanej ustawie.

Projektowana ustawa nie tworzy bowiem budżetowego funduszu celowego, a funduszem alimentacyjnym nazywa pewną część realizowanych przez państwo zadań z dziedziny pomocy socjalnej państwa dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Pojęcia, którym w systemie prawnym zostało nadane określone znaczenie prawne, powinny być używane we wszystkich aktach prawnych w jednym znaczeniu. Użycie w jakimś akcie prawnym pojęcia prawnego w odmiennym od ogólnie ustalonego znaczeniu jest nie tylko wadliwą techniką tworzenia prawa, ale także prowadzi do powstawania wątpliwości przy wykładni prawa. W wypadku projektowanej ustawy mogą powstać wątpliwości, czy i w jakim stopniu do 'funduszu alimentacyjnego' w rozumieniu projektowanej ustawy mają zastosowanie przepisy dotyczące budżetowych funduszy celowych.

Projektodawcy ustawy nie wskazali, jakie pozytywne następstwa praktyczne przyniesie zastąpienie obecnie funkcjonującego pojęcia 'zaliczka alimentacyjna' pojęciem 'świadczenie z funduszu alimentacyjnego', skoro nie zamierza się powrócić do konstrukcji funduszu alimentacyjnego jako budżetowego funduszu celowego. Następstwem zmiany określenia świadczenia będzie w pierwszej kolejności konieczność zmiany przepisów w wielu ustawach, aby dostosować te przepisy do nowego pojęcia, chociaż merytoryczna treść tych przepisów nie ulegnie zmianie. Duża część przepisów zmieniających w projektowanej ustawie ma taki charakter (art. 33 pkt 1, art. 34 – 37).

Nieuzasadnione i prawnie wadliwe jest używanie w projektowanej ustawie pojęcia 'fundusz alimentacyjny', jeżeli nie zamierza się utworzyć państwowego funduszu celowego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Wyraźnie należy bowiem odróżnić zagadnienie, czy i w jakim zakresie państwo powinno zaspokajać ze środków publicznych świadczenia alimentacyjne w razie niemożliwości ich wyegzekwowania przez osoby uprawnione od dłużników alimentacyjnych, od zagadnienia, w jaki sposób państwo ma realizować zaspokojenie wskazanych świadczeń, jeżeli uzna się, że powinny być one być zaspokajane ze środków publicznych. Projektodawcy ustawy, jak się wydaje, wiążą ze sobą oba wskazane zagadnienia pod wpływem tego, że przez prawie trzydzieści lat obowiązywała ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.), a uchylenie tej ustawy przez ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255) było następstwem zniesienia świadczeń ze środków publicznych wypłacanych osobom uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych w razie bezskuteczności egzekucji tych świadczeń od dłużnika alimentacyjnego.

Okres, w którym nie istniało świadczenie wypłacane ze środków publicznych osobom uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych w razie bezskuteczności egzekucji tych świadczeń od dłużnika alimentacyjnego, był jednak dość krótki. Już w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732) ustawodawca przywrócił takie świadczenia. Ustawodawca uznał równocześnie, że nie ma potrzeby tworzenia odręb-

nego funduszu celowego w celu wypłacania takich świadczeń osobom uprawnionym. Ustawodawca poddał przyznawanie i wypłacanie omawianych świadczeń takim samym zasadom organizacyjnym, jakie obowiązują przy przyznawaniu i wypłacaniu innych świadczeń z dziedziny pomocy socjalnej państwa dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej (świadczeń z dziedziny zabezpieczenia społecznego). Takie rozwiązanie było uzasadnione, gdyż procedury przyznawania i zaspokajania świadczeń z zabezpieczenia społecznego powinny być jednolite, a nie odrębne dla poszczególnych świadczeń. Przy wskazanym rozwiązaniu utraciło rację bytu postępowanie się pojęciami 'fundusz alimentacyjny' i 'świadczenia z funduszu alimentacyjnego', a przywrócenie tych pojęć w projektowanej ustawie jest nieuzasadnione, jeżeli nie przewiduje się powrotu do konstrukcji funduszu alimentacyjnego jako państwowego funduszu celowego.

Projektowana ustawa jest w istocie rzeczą ustawą zmieniającą ustawę z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732, ze zm.). Główny punkt projektowanej ustawy stanowi powiększenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń ze środków publicznych w sytuacji, gdy egzekucja świadczeń alimentacyjnych od osób zobowiązanych jest bezskuteczna, oraz zwiększenie wysokości wypłacanych świadczeń. Regulacjom powiększającym krąg osób uprawnionych do świadczeń i wysokość świadczeń towarzyszą regulacje, które w ocenie projektodawców przyczynią się do zwiększenia skuteczności egzekucji prowadzonej przeciwko dłużnikom alimentacyjnym, a przez to spowodują zmniejszenie kosztów budżetowych wynikających z powiększającym krąg osób uprawnionych do świadczeń i wysokość świadczeń.

Projektowana ustawa w części dotyczącej powiększenia kręgu osób uprawnionych do świadczeń i wysokości świadczeń nie nasuwa wątpliwości natury prawnej. We wskazanej części projektowana ustawa wymaga analiz i ocen w sferze możliwości budżetowych państwa, co wykracza poza przedmiot i cel niniejszej opinii prawnej.

Projektowana ustawa nasuwa poważne zastrzeżenia prawne w części dotyczącej przewidywanych środków, które mają zwiększyć skuteczność egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Projektowana ustawa zawiera bogaty zbiór takich środków, ale jest to zbiór skonstruowany bez wszechstronnego rozważenia zarówno z punktu widzenia zgodności poszczególnych środków z podstawowymi zasadami prawa, a w szczególności podstawowymi zasadami postępowania egzekucyjnego, jak i z punktu widzenia relacji między majątkowymi i niemajątkowymi kosztami realizacji określonych działań a możliwością osiągnięcia pozytywnego skutku tych działań.

Wśród proponowanych przez projektodawców środków, które mają przymusić dłużników alimentacyjnych do spełniania świadczeń, został przewidziany środek w postaci wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy (art. 5 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 i 6 projektowanej ustawy). Zgłaszanie tego rodzaju propozycji wskazuje wyraźnie, że proponowane regulacje dotyczą-

ce środków, które mają służyć przymuszeniu dłużników alimentacyjnych do spełniania świadczeń, nie zostały należycie przemyślane. Wskazany środek jest tak oczywiście niezgodny z przepisami prawa o wydawaniu, zatrzymywaniu i cofaniu praw jazdy, że nie wymaga to szczególnego uzasadnienia. Zaproponowanie wskazanego środka podważa powagę zgłoszonego projektu ustawy.

W projektowanej ustawie zostały zamieszczone również rozwiązania, które podważają podstawowe zasady procesu cywilnego i postępowania egzekucyjnego.

W art. 7 projektowanej ustawy zostało przewidziane wytaczanie powództw o świadczenia alimentacyjne przez organy administracji wyłaczające świadczenia. Powództwa mogą być wytaczane zarówno o podwyższenie świadczeń alimentacyjnych, jak też o obniżenie wysokości zasądzonych świadczeń alimentacyjnych lub o uchylenie obowiązku alimentacyjnego. Dopuszczalność wytaczania przez organy administracji powództw na rzecz osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych mieści się w konstrukcji prawnej powództw wytaczanych na rzecz określonego podmiotu, uregulowanej w art. 55 i nast. Kodeksu postępowania cywilnego. Natomiast dopuszczalność wytaczania przez organy administracji powództw o obniżenie wysokości alimentów lub uchylenie obowiązku alimentacyjnego konstrukcyjnie byłaby możliwa do przyjęcia, gdyby powództwo było wytaczane na rzecz dłużnika alimentacyjnego przeciwko osobie uprawnionej do świadczenia alimentacyjnego. Wysoce dyskusyjne jest to, czy interes publiczny uzasadnia udzielanie dłużnikom alimentacyjnym takiej ochrony. Na marginesie należy zaznaczyć, że spór o podwyższenie alimentów i spór o obniżenie alimentów toczą się przy odmiennym układzie stron procesowych (w procesie o zasądzenie lub o podwyższenie alimentów powodem jest osoba uprawniona do świadczeń, a pozwanym osoba zobowiązana do świadczeń, natomiast w procesie o obniżenie świadczeń alimentacyjnych powodem jest osoba zobowiązana do świadczeń, a pozwanym osoba uprawniona do świadczeń). Tymczasem z treści projektowanych przepisów, a w szczególności z art. 7 ust. 2 pkt 1 projektowanej ustawy, wynikałoby, że w obu tych sporach powodem w znaczeniu materialnym jest zawsze osoba uprawniona do świadczeń. Jeżeli organ administracji wytoczyłby powództwo o obniżenie świadczeń alimentacyjnych lub o uchylenie obowiązku alimentacyjnego, działając na rzecz osoby uprawnionej do świadczeń alimentacyjnych, to sąd oddaliłby takie powództwo z braku interesu prawnego osoby uprawnionej do świadczeń alimentacyjnych do wystąpienia z takim powództwem. Organ administracji mógłby zostać upoważniony do wytaczania powództw o obniżenie świadczeń alimentacyjnych, ale pod warunkiem, że takie powództwa wytaczałby na rzecz dłużnika alimentacyjnego i dłużnika alimentacyjnego wskazywałby w pozwie jako powoda w znaczeniu materialnym.

Powstaje również pytanie, czy potrzebne jest mnożenie podmiotów, które mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Do obrony interesu publicznego, który przemawia za wytaczaniem takich powództw, wystarczające jest uprawnienie prokuratora do wytaczania powództw na rzecz oznaczonych osób oraz przeciwko stronom stosunku

prawnego (art. 55 i art. 57 k.p.c.). Prokurator jest organem administracji publicznej i nie ma potrzeby upoważniania innych organów administracji publicznej do wytaczania tych powództw. Upoważnienie organów wykonawczych gminy do wytaczania powództw może spowodować, że do sądów będzie wnoszona duża liczba pozwów, przy czym te pozwы nie zawsze będą należycie uzasadnione. Projektodawcy przewidują ponadto obowiązek wnoszenia pozwów przeciwko osobom zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych w dalszej kolejności, jeżeli egzekucja alimentów od dłużnika trwa nieprzerwanie od roku. Ta regulacja będzie miała prawdopodobnie taki skutek, że organy administracji będą wносиły powództwa w każdym wypadku bezskuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych przez rok, nie badając, czy osoba uprawniona do świadczeń alimentacyjnych znajduje się w niedostatku. Uprawnienie do uzyskania świadczeń alimentacyjnych od innych niż rodzice osób zobowiązanych do alimentacji przysługuje tylko osobie, która znajduje się w niedostatku (art. 133 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

Regulacja zawarta w art. 7 projektowanej ustawy może być też wskazana jako przykład cechującej całą ustawę braku precyzji prawnej przy formułowaniu treści przepisów. Przy tworzeniu przepisów proceduralnych precyzja przepisów jest szczególnie potrzebna.

W art. 32 projektu ustawy przewidziano wprowadzenie zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Te zmiany polegają na wprowadzeniu przepisów, zgodnie z którymi wierzyciel alimentacyjny może skierować egzekucję świadczenia alimentacyjnego przysługującego od jednego z małżonków do majątku wspólnego małżonków (nowy art. 41<sup>1</sup> k.r.i.o.) i umowy ograniczające wspólność ustawową albo ustanawiające rozdzielność majątkową małżonków są bezskuteczne w stosunku do wierzyciela alimentacyjnego (nowy art. 47<sup>2</sup> k.r.i.o.). Wskazane przepisy nasuwają poważne wątpliwości, czy są zgodne z konstytucyjną ochroną własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji RP). Małżonek osoby zobowiązanej do alimentacji nie może ponosić odpowiedzialności za zobowiązania alimentacyjne swojego małżonka. Należy też zwrócić uwagę, że egzekucja świadczeń alimentacyjnych przysługujących od jednego z małżonków ze wspólnego majątku małżonków lub z odrębnego na mocy majątkowej umowy małżeńskiej odrębnego majątku drugiego małżonka, byłaby egzekucją prowadzoną przeciwko osobie niewskazanej w tytule wykonawczym jako osoba zobowiązana. Prowadzenie egzekucji przeciwko osobie, która według klauzuli wykonalności nie jest dłużnikiem i która sprzeciwiła się prowadzeniu egzekucji, jest niedopuszczalne i organ egzekucyjny na wniosek tej osoby jest obowiązany umorzyć w stosunku do niej postępowanie egzekucyjne (art. 825 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego). Kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość nadania tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przeciwko osobie pozostającym w związku małżeńskim klauzuli wykonalności także przeciwko jej małżonkowi z ograniczeniem jego odpowiedzialności do majątku objętego wspólnością majątkową tylko w sytuacji określonej w art. 787 k.p.c. (jeżeli wierzyciel wykaże dokumentem urzędowym lub prywatnym, że stwierdzona tytułem egzekucyjnym wierzyciel-

ność powstała z czynności prawnej dokonanej za zgodą dłużnika). Kodeks postępowania cywilnego dawniej stanowił, że tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przeciwko osobie pozostającej w związku małżeńskim sąd nadaje klauzulę wykonalności także przeciwko jej małżonkowi, z ograniczeniem jednak jego odpowiedzialności do majątku objętego wspólnością ustawową (art. 787 § 1 k.p.c. w poprzednim brzmieniu). Ta regulacja została zmieniona przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1691) między innymi ze względu na konieczność ochrony interesów majątkowych drugiego małżonka.

Projektowane zmiany w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym poza tym, że wywołują poważne wątpliwości co do zgodności z art. 64 Konstytucji RP, miałyby, jak się wydaje, upoważniać organ egzekucyjny (komornika) do orzeczenia o prowadzeniu egzekucji przeciwko dłużnikowi nieobjętemu tytułem wykonawczym, a więc do orzeczenia o rozszerzeniu klauzuli wykonalności. Nadanie klauzuli wykonalności należy, zgodnie z zasadami postępowania egzekucyjnego, do wyłącznej kompetencji sądu. Jeżeli zatem miałyby być wprowadzone zmiany w prawie, które polegałyby na umożliwieniu prowadzenia egzekucji świadczeń alimentacyjnych, do których zobowiązany jest jeden z małżonków, z majątku wspólnego małżonków, to konieczne byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego przepisu, zgodnie z którym sąd nadawałby klauzulę wykonalności także przeciwko małżonkowi osoby zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych. Wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego takiego przepisu otworzyłoby jednak drogę do wprowadzania kolejnych przepisów, które umożliwiłyby prowadzenie egzekucji ze wspólnego majątku małżonków zobowiązań ciążących na jednym z małżonków, a w następstwie powrót do dawnej regulacji i podważenie podstawowych założeń, które leżały u podstaw zmian wprowadzonych w Kodeksie postępowania cywilnego przez wyżej wskazaną ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r.

Projektowane przepisy są przepisami, które ze względu na przedmiot regulacji należą również do prawa postępowania cywilnego, a więc powinny być z nimi związane odpowiednie przepisy proceduralne w Kodeksie postępowania cywilnego, podobnie jak z przepisami art. 41 k.r.i.o. są związane odpowiednie przepisy proceduralne w Kodeksie postępowania cywilnego.

W uzupełnieniu warto ponadto wskazać, że Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 144 ustanawia obowiązek alimentacyjny między powinowatymi pierwszego stopnia (ojczymem lub macochą a pasierbami). Na podstawie art. 114 dzieci jednego z małżonków mogą więc wystąpić z powództwem o świadczenia alimentacyjne przeciwko drugiemu z małżonków. Istnienie obowiązku alimentacyjnego między powinowatymi pierwszego stopnia osłabia uzasadnienie wprowadzenia zmian w postępowaniu egzekucyjnym umożliwiające prowadzenie egzekucji z wspólnego majątku małżonków zobowiązań alimentacyjnych jednego z małżonków.

Przedstawione wyżej uwagi nie wyczerpują wszystkich wątpliwości i zastrzeżeń, które nasuwa projekt ustawy. Projekt ustawy jest aktem wysoce niedopracowanym zarówno pod względem spójności z ogólnymi zasadami poszczególnych gałęzi prawa, do których należą przepisy projektowanej ustawy (prawa zabezpieczenia społecznego, prawa administracyjnego, prawa postępowania cywilnego), jak i pod względem precyzji i jasności treści poszczególnych przepisów. Projektowana ustawa objętościowo jest znacząco większa od ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej. Za obszernością projektowanej ustawy nie kryje się jednak znaczące zwiększenie zawartości merytorycznej w porównaniu z wyżej wymienioną ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. Projektowana ustawa powtarza często regulacje zawarte już w innych ustawach, a w szczególności w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej ustawodawca zastosował znacznie prostsze i czytelniejsze rozwiązanie, zamieszczając w art. 18 ust. 2 tej ustawy ogólne odesłanie do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przykładowo projektowana ustawa obszernie i szczegółowo reguluje postępowanie w sprawach świadczeń, podczas gdy to postępowanie nie różni się istotnie od postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych. Projektowaną ustawę cechuje także brak zwięzłości w formułowaniu przepisów i zbędne regulowanie szczegółów.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że projektowana ustawa wymagałaby daleko idących poprawek, aby mogła zostać uchwalona i zastąpić ustawę z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej.

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 27 lutego 2007 r.

Cena zł + 22% VAT

