



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DPS - 140 - 159(6)/05

Warszawa, 10 sierpnia 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** w sprawie obywatelskiego projektu ustawy

- Fundusz Alimentacyjny (druk nr 176).

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

Z poważaniem

wz.

(-) Ludwik Dorn

Stanowisko Rządu do obywatelskiego projektu ustawy - Fundusz Alimentacyjny (druk nr 176)

Rząd pozytywnie ocenia cel obywatelskiego projektu ustawy - Fundusz Alimentacyjny (druk nr 176) i konieczność zmian przepisów dotyczących pomocy państwa dla wierzycieli alimentacyjnych, których należności nie są skutecznie egzekwowane. Jednocześnie jednak Rząd uważa, że treść przedłożonego projektu powinna zostać w istotnym zakresie zmodyfikowana zarówno ze względu na niektóre proponowane rozwiązania szczegółowe, jak i na znaczną dezaktualizację projektu.

Uzasadnienie

1. Obywatelski projekt ustawy - Fundusz Alimentacyjny został wniesiony pod obrady Sejmu RP przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej 21 września 2004 r., czyli w Sejmie IV kadencji, na podstawie art.118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodnie z postanowieniami art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W trakcie poprzedniej kadencji Sejmu RP postępowanie ustawodawcze nad projektem ustawy nie zostało zakończone, dlatego, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, projekt jest rozpatrywany w Sejmie obecnej kadencji (druk nr 176).

Celem projektu ustawy jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Proponuje się, aby cel ten realizowany był poprzez instytucję funduszu alimentacyjnego. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, projekt zawiera też próbę zaakcentowania odpowiedzialności dłużników alimentacyjnych oraz osób zobowiązanych do alimentowania w dalszej kolejności, zgodnie z art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Bezpośrednią przyczyną podjętej inicjatywy ustawodawczej było niezadowolenie środowisk wierzycieli alimentacyjnych z uchylecia, z dniem 1 maja 2004 r., ustawy z 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późniejszymi zmianami) i zastąpienia jej

rozwiązań szeroko adresowanym dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przyznawanym niezależnie od faktu zasądzenia alimentów. Obywatelski projekt ustawy stanowi de facto inicjatywę przywrócenia rozwiązań zawartych w uchylonych przepisach o funduszu alimentacyjnym. Najistotniejsze różnice dotyczą ulokowania funduszu na szczeblu gminy oraz wyłączenia z prawa do korzystania ze świadczeń z funduszu osób, na rzecz których zasądzone zostały alimenty, ale dłużnik zmarł. Interesującym uzupełnieniem rozwiązań dotyczących świadczenia pieniężnego są zawarte w projekcie obywatelskim ogólne propozycje dyscyplinujące egzekucję alimentów.

2. Idea autorów projektu ustawy Fundusz Alimentacyjny jest słuszna. Obywatel ma prawo oczekiwać od państwa pomocy w egzekwowaniu swych praw, a państwo ma obowiązek mu tę pomoc zapewnić. Co prawda na rodzicach spoczywa obowiązek utrzymania dzieci, o czym stanowi Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a na straży respektowania tego obowiązku stoją sądy. Jednak w sytuacji, gdy taki zakres ochrony praw dziecka jest niewystarczający, potrzebne jest uruchomienie szczególnych działań, które pozwolą na skuteczne egzekwowanie obowiązków. Priorytetem tego Rządu jest polityka rodzinna, a jednym z punktów programu Rządu pn. Solidarne państwo, odnoszącym się do tej polityki, jest: „wprowadzenie rozwiązań pomocowych wzorowanych na zlikwidowanym funduszu alimentacyjnym oraz doprowadzenie do zwiększenia ściągalności alimentów”.
3. Stanowisko Rządu wobec projektu obywatelskiego jest wyrażane po upływie ponad 1,5 roku od wniesienia tego projektu do Sejmu. Od tego czasu nastąpiły bardzo istotne zmiany, tak legislacyjne jak i praktyczne, w kwestii działań publicznych skierowanych do rodzin wierzycieli bezskutecznie oczekujących na pełną egzekucję wyroków alimentacyjnych. W dniu 22 kwietnia 2005 r. uchwalona została ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późniejszymi zmianami). Ustawa od dnia 1 czerwca 2005 r. wprowadziła obowiązek określonych działań ze strony gminy, komorników sądowych, sądów, dłużników alimentacyjnych, oraz przyznała, w przypadku bezskutecznych

egzekucji wyroków alimentacyjnych, prawo otrzymania przez wierzyciela, począwszy od dnia 1 września 2005 r., określonej pomocy materialnej w formie zaliczki alimentacyjnej. Kwota zaliczki powiększona o 5% jest zobowiązaniem dłużnika alimentacyjnego, egzekwowanym w postępowaniu komorniczym. Niektóre z rozwiązań zaproponowanych w obywatelskim projekcie ustawy Fundusz Alimentacyjny zostały wprowadzone do ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (np. gmina jako organ realizujący świadczenie, co półroczny obowiązek składania przez komornika sądowi sprawozdania z prowadzonego postępowania egzekucyjnego, wpisywanie dłużników alimentacyjnych do rejestru, wytaczanie powództwa wobec dalszych członków rodziny zobowiązanych do alimentacji). Zaliczka alimentacyjna dla wierzycieli alimentacyjnych wprowadzona została zamiast dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, podobnie jak to było postulowane w projekcie obywatelskim. Wprowadzonych też zostało szereg nowych działań dyscyplinujących postępowanie wobec dłużników, których wdrażanie rozpoczęło się blisko rok temu. Projekt obywatelski nie mógł, z istoty rzeczy, tego stanu uwzględnić. Stąd projekt ten, zawierając słuszne idee, jednak w związku z podejmowanymi w międzyczasie inicjatywami legislacyjnymi, w dużej mierze przestał być aktualny.

4. W lutym 2006 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej nawiązał bezpośredni kontakt z przedstawicielami obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w celu określenia stanowisk w kwestiach merytorycznych dotyczących zakresu postulowanych regulacji prawnych w odniesieniu do pomocy państwa wobec wierzycieli alimentacyjnych. W rozmowach uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstwa Finansów. Konieczność zmian, zarówno w odniesieniu do stanu ujętego w projekcie obywatelskim, jak i stanu ujętego w obowiązujących przepisach, została jednoznacznie zidentyfikowana zarówno przez stronę rządową, jak i Komitet Inicjatywy Ustawodawczej. Zbieżne są opinie obu stron, co do zakresu uregulowania różnych kwestii szczegółowych. Równocześnie jednak występują różnice.

Różnice stanowisk dotyczą następujących problemów:

- 1) wysokości kryterium dochodowego, warunkującego prawo wierzycieli alimentacyjnych do pomocy materialnej ze strony państwa,
- 2) dopuszczalnej maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego wypłacanego w związku z brakiem skutecznej egzekucji alimentów,
- 3) sposobu finansowania wydatków na pomoc materialną dla wierzycieli alimentacyjnych,
- 4) wieku pełnoletnich niepełnosprawnych wierzycieli alimentacyjnych objętych świadczeniem pieniężnym wypłacanym w związku z nieegzekwowanymi w pełni alimentami,
- 5) skutków finansowych realizacji projektu obywatelskiego.

Ad. 1. Kryterium dochodowe proponowane przez autorów projektu jest zbyt wysokie, aby można było mówić o pomocy rodzinom będącym w trudnej sytuacji materialnej, tym samym nie może być ono zaakceptowane przez Rząd. Autorzy projektu proponują bowiem, by świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługiwały, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego nie przekracza kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS do celów emerytalnych, co na podstawie przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2005 r. (2.528,62 zł) odpowiada aktualnie kwocie 1517,17 zł. W praktyce kwota ta może być znacznie wyższa, gdyż projekt dopuszcza możliwość wypłacania świadczenia, jeżeli rodzina korzystająca już ze świadczeń przekracza próg dochodowy, a łączna kwota przekroczenia, przypadająca na wszystkich członków rodziny nie równoważy łącznej kwoty otrzymywanych wcześniej świadczeń. Dla porównania warto wskazać, że w roku poprzedzającym likwidację funduszu alimentacyjnego obowiązywało kryterium dochodowe w wysokości 612 zł na osobę, a obecne przepisy prawo do zaliczki alimentacyjnej uzależniają od kryterium dochodowego wynoszącego 583 zł na osobę. Należy podkreślić, że aktualnie przedstawiciele Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej skłaniają się do ustalenia kryterium dochodowego na poziomie 612 zł na osobę, jednak nie ma to formalnego odzwierciedlenia w treści projektu zawartego w druku 176.

Ad. 2. Proponowana w projekcie dopuszczalna maksymalna wysokość świadczenia wynosi 30% przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS do celów emerytalnych, co aktualnie odpowiada kwocie 758,59 zł. Kwota ta jest zbyt wysoka, by mogła być zaakceptowana przez Rząd. Należy

przy tym podkreślić, że przeciętna kwota alimentów orzeczonych przez sądy w 2005 roku wynosiła ok. 345 zł. Maksymalna kwota realizowanej aktualnie zaliczki alimentacyjnej zależy od poziomu dochodu w rodzinie, liczby osób w rodzinie uprawnionych do zaliczki oraz stanu ich zdrowia i wynosi od 120 zł do 380 zł. (Istnieje możliwość podwyższenia ww. kwot przez gminy – podwyższenia te finansowane są ze środków własnych gminy).

Ad. 3. Autorzy projektu proponują, by wydatki na realizację ustawy były finansowane przez blisko 2,5 tys. gminnych funduszy celowych. Jednocześnie fundusze te nie byłyby bezpośrednio związane z zadaniami własnymi samorządów gminnych. Biorąc pod uwagę przepisy o finansach publicznych, określające reguły funkcjonowania funduszy celowych, oraz uwzględniając konieczność zagwarantowania stabilnych źródeł długookresowego finansowania świadczeń pieniężnych dla wierzycieli, wydaje się, że zadania wymienione w projekcie powinny być zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego, a ich finansowanie wraz z kosztami obsługi powinno odbywać się w trybie dotacji celowej na te zadania. Jednocześnie należy podkreślić, że obecne rozwiązania zawarte w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej przewidują, że 50% kwot wyegzekwowanych przez komorników sądowych od dłużników alimentacyjnych stanowi dochód własny gminy, który przeznaczony jest na pokrycie kosztów prowadzenia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych. Autorzy projektu nie przewidują takiego rozwiązania, tym samym rodzi się pytanie o źródło finansowania postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.

Ad. 4. Autorzy projektu proponują Nielimitowane wiekiem prawo osób dorosłych niepełnosprawnych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jeśli osoby te mają znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. W stosunku do pozostałych osób proponuje się, by prawo to przysługiwało do ukończenia 25 roku życia, pod warunkiem kontynuowania nauki w szkole lub szkole wyższej. Rząd uważa, że podobne warunki powinny zostać określone w odniesieniu do niepełnosprawnych wierzycieli alimentacyjnych. Dorosłe osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym są uprawnione do innych form stałej pomocy ze środków budżetu państwa, jak np.: renta socjalna, zasiłek stały z pomocy społecznej.

Ad. 5. Szacuje się, że skutki finansowe realizacji projektu obywatelskiego określone przez jego autorów na poziomie 1.300 mln zł są zaniżone. Z uwagi na to, że projekt ustawy zawiera rozwiązanie dopuszczające możliwość przekroczenia kryterium dochodowego, pozwalającą na otrzymanie świadczenia z funduszu oraz, że dopuszczalna kwota przekroczenia może być różna w zależności od liczby osób w rodzinie, szczegółowe określenie wysokości wydatków budżetowych na realizację projektu nie jest możliwe. Szacuje się jednak, że będą one na poziomie wydatków Funduszu Alimentacyjnego, jaki szacowano na koniec 2004 r. (ok. 1.800 mln zł), gdyby uchylona z dniem 1 maja 2004 r. ustawa o Funduszu Alimentacyjnym obowiązywała do końca 2004 r. Zwrócić przy tym należy uwagę, że na koniec 2003 r. wydatki Funduszu wyniosły ok. 1.600 mln zł, a w latach 2001-2003 ich kwota zwiększała się w każdym roku o ok. 200 mln zł. Oznacza to, że roczne wydatki na realizację projektu obywatelskiego byłyby o ok. 500 mln zł wyższe niż to określili autorzy projektu ustawy i o ok. 630 mln zł wyższe niż szacowane w 2006 r. wydatki na zaliczkę alimentacyjną, realizowaną w oparciu o obecne przepisy.

5. Rozpoczęte w Sejmie prace nad obywatelskim projektem ustawy Fundusz Alimentacyjny powinny doprowadzić do przygotowania ustawy, która zastąpi obecne przepisy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, wykorzystując najbardziej racjonalne rozwiązania projektu i obecnych uregulowań oraz uwzględniając konieczność stosownych modyfikacji. Rząd dostrzega konieczność tego rodzaju zmian. Zwraca także uwagę na przyjęte w dniu 14 lutego 2006 r. przez Komisję Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP stanowisko w sprawie zmian w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, w którym podkreśla się m.in. że:

- „ - nie należy tworzyć nowej instytucji, odpowiedzialnej za realizację zadań wyznaczonych przez ustawę o zaliczce alimentacyjnej;
- należy zapewnić równość traktowania dzieci w zakresie prawa do zaliczki alimentacyjnej, zarówno z rodzin niepełnych, jak i pełnych oraz w sytuacji ponownego zawarcia związku małżeńskiego przez ich rodziców;
- rozważenia wymaga maksymalna kwota zaliczki alimentacyjnej;

- podwyższenie ściągalności alimentów wymaga doskonalenia służb komorniczych i stworzenia takich warunków prawnych, aby komornicy podejmowali aktywne działania w zakresie egzekucji należności (..)."

6. Uwzględniając wszystkie wyżej omówione problemy o charakterze merytorycznym i proceduralnym oraz rozwiązania zawarte w projekcie obywatelskim i w aktualnie obowiązujących przepisach, a także dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem przepisów uchylonych z dniem 1 maja 2004 r. oraz przepisów wprowadzonych w roku 2005, Rząd uważa prace nad rozwiązaniami zawartymi w projekcie obywatelskim za wskazane oraz deklaruje swoją dalszą aktywną współpracę.