

Dochodzenie należności z Funduszu Alimentacyjnego przez właściwy organ

Wobec dłużników alimentacyjnych organy właściwe podejmują działania określone przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w tym dochodzą należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie tej ustawy do ich całkowitego zaspokojenia oraz od części z tej grupy dłużników dochodzi należności powstałe z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej – również do ich całkowitego zaspokojenia.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa i został powołany z myślą o osobach, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Co do zasady w/w pomoc państwa możliwa jest wyłącznie w przypadku bezskuteczności egzekucji. Jak natomiast wynika z art. 2 pkt 2 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o bezskuteczności egzekucji – oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo postępowanie upadłościowe, w toku którego w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie otrzymano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów 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.

Fundusz alimentacyjny z założenia wypłacany jest w zastępstwie dłużników mających problemy z bieżącą realizacją obowiązku alimentacyjnego. Należności z funduszu alimentacyjnego dochodzone są od specyficznej grupy zobowiązanych mających już na wstępie trudności w spłacie, często nieadekwatnych do ich możliwości zarobkowych zobowiązań alimentacyjnych.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2015 r., należności przypadające od dłużnika alimentacyjnego z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego podlegają ściągnięciu wraz z odsetkami w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W okresie obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów daleko idącym zmianom ulegał sposób realizacji i egzekucji tego obowiązku. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy należności podlegały ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Od 18 września 2015 roku dokonano zasadniczej zmiany w podejściu do dochodzenia należności dłużników alimentacyjnych i jak wskazano wyżej należności przypadające od dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego podlegają ściągnięciu wraz z odsetkami w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych.

W przypadkach, w których postępowanie egzekucyjne było już prowadzone w celu zaspokojenia roszczeń osoby uprawnionej z tytułu alimentów, organ właściwy wierzyciela, który wypłacał świadczenia z funduszu alimentacyjnego, będący wierzycielem należności, o których mowa w ust. 3 ustawy, przyłącza się do tego postępowania egzekucyjnego. Organ, który przyłącza się do postępowania egzekucyjnego, ma te same prawa co wierzyciel uprawniony z tytułu alimentów. Zaś sama egzekucja należności prowadzona jest na podstawie ostatecznej decyzji przyznającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, bez konieczności zaopatrywania jej w klauzulę wykonalności. Taki stan prawny istnieje do chwili obecnej.

Po zmianie przepisów ustawy z 2015 r. poziom egzekucji alimentów zależy przede wszystkim od skuteczności działań organów egzekucyjnych, którymi co do zasady są komornicy sądowi, prowadzący egzekucję świadczeń alimentacyjnych oraz po przyłączeniu – egzekucję należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego i ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych.

Natomiast Rozdział 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zawiera kilka regulacji służących jedynie wsparciu działań organów egzekucyjnych wobec dłużników alimentacyjnych w wąskim zakresie, ograniczonym właściwością samorządów gminnych.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 1086 § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego to w istocie na komornika sądowego nałożony jest obowiązek aktywnego poszukiwania źródła majątku dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania również w sprawach dochodzenia należności z funduszu alimentacyjnego jako pochodnego od świadczeń alimentacyjnych: „Komornik obowiązany jest z urzędu przeprowadzić dochodzenie w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania. Jeżeli środki te okażą się bezskuteczne, organy Policji przeprowadzą na wniosek komornika czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika. Dochodzenie, o którym mowa w § 1, powinno być przeprowadzone okresowo w odstępach nie dłuższych niż 6 miesięcy.”

Ponadto zgodnie z art. 801 k.p.c. jeżeli wierzyciel albo sąd zarządzający z urzędu przeprowadzenie egzekucji albo uprawniony organ żądający przeprowadzenia egzekucji nie wskaże majątku pozwalającego na zaspokojenie świadczenia, komornik z urzędu ustala majątek dłużnika na podstawie publicznie dostępnych źródeł informacji bądź rejestrów elektronicznych, do których ma dostęp oraz wzywa dłużnika do złożenia wykazu majątku lub innych wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia egzekucji, a zgodnie z art. 801¹ § 1 i 2 k.p.c. dłużnik składa wykaz majątku przed komornikiem pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Jeżeli dłużnik bez usprawiedliwionej przyczyny nie złoży wykazu majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności albo nie udzieli odpowiedzi na zadane mu pytanie, komornik może ukarać go grzywną.

Skuteczność egzekucji należności budżetu państwa miały poprawić zmiany wprowadzone w systemie prawnym w latach 2015–2017, które dotyczyły m.in. procedury dochodzenia należności od dłużników alimentacyjnych, form współpracy pomiędzy organami odpowiedzialnymi za egzekucję bądź jej wsparcie oraz zakresu penalizacji przestępstwa niealimentacji. Przyjęte rozwiązania niestety w dalszym ciągu umożliwiają dłużnikom alimentacyjnym stosunkowo łatwe uchylanie się (bez naruszania przepisów prawa) od zaplanowanych skutków działań podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy.

Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, obowiązującą od 8 września 2016 r. w celu usprawnienia postępowania egzekucyjnego (w tym egzekucji świadczeń alimentacyjnych) wprowadzono obowiązek elektronicznego przesyłania korespondencji między komornikami sądowymi, organami podatkowymi i administracyjnymi organami egzekucyjnymi. Zmieniono zasady składania skargi na czynności komornika. Wprowadzono przepisy ułatwiające prowadzenie egzekucji z rachunku bankowego. Przyjęto, że wniosek o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu umożliwia prowadzenie egzekucji według wszystkich dopuszczalnych sposobów, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Dodano również przepisy umożliwiające prowadzenie licytacji drogą elektroniczną. Z dniem 31 maja 2017 r. znowelizowano art. 209 k.k. penalizujący przestępstwo niealimentacji. Zmiany dokonane w Kodeksie karnym polegały na: zastąpieniu dotychczasowych, nieostrych znamion czynu zabronionego w postaci „uporczywości” i „niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” osoby uprawnionej bardziej obiektywnym kryterium w postaci zaległości alimentacyjnych stanowiących równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo opóźnienia zaległego świadczenia innego niż okresowe wynoszącego co najmniej 3 miesiące, poszerzeniu źródła obowiązku alimentacyjnego poprzez wprowadzenie obok orzeczenia sądowego także ugody zawartej przed sądem (albo innym organem) albo inną umowę, rezygnacji z penalizacji uchylania się od wszelkiego rodzaju świadczeń alimentacyjnych ograniczając się do świadczeń pieniężnych, czy wprowadzeniu kwalifikowanego typu niealimentacji przewidującego surowszą odpowiedzialność dla sprawcy, który uchylając się od wykonania obowiązku alimentacyjnego naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Wprowadzono także elementy tzw. czynnego

zału, pozwalający sprawcy uniknąć kary, jeśli w terminie 30 dni od pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego uiści w całości zaległe alimenty.

W większości przypadków w sprawach z zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa organy ścigania odmawiają wszczęcia dochodzenia bądź umarzają dochodzenie a to z uwagi na stan zdrowia dłużnika, niepełnosprawność, legitymowanie się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, pobyt w zakładzie karnym (odbywanie kary pozbawienia wolności), bezrobocie, brak ofert pracy dostosowanych do możliwości dłużnika, częściowa realizacja przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego wynikająca z ograniczonych możliwości zarobkowania, niska społeczna szkodliwość czynu, brak znamion z art. 209 § 1a k.k., przedawnienie karalności, śmierć zobowiązanego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, utrwalił się pogląd, że uchylanie się od obowiązku łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentacji – w rozumieniu art. 209 § 1 k.k., zarówno w brzmieniu obowiązującym przed nowelą z 23 marca 2017 r., jak i aktualnie obowiązującym – zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w przypadku stwierdzenia, że dłużnik nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy zobowiązuje go do zarejestrowania się jako bezrobotny (albo jako poszukujący pracy), a następnie do poinformowania urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej tego dłużnika. Niska skuteczność aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych wynika w głównej mierze z negatywnego nastawienia dłużnika do korzystania z pomocy oferowanej przez urzędy pracy, niechęci do podjęcia legalnego zatrudnienia z obawy przed zajęciem znacznej części wynagrodzenia przez komornika sądowego, odmowa zatrudnienia przez pracodawcę z powodu braku doświadczenia, kwalifikacji, kompetencji i wcześniejszej karalności, nadużywanie alkoholu i problemy zdrowotne i inne.

W stosunku do dłużników alimentacyjnych zamieszkujących poza terytorium RP utrudnione jest prowadzenie egzekucji. Wynika to z braku ugruntowanych uregulowań prawnych (brak jurysdykcji krajowej w zakresie dochodzonych należności przez komorników sądowych oraz niska ściągальność alimentów z zagranicy przy współdziałaniu organu pośredniczącego, którym są sądy okręgowe), a także w dalszej kolejności z braku danych adresowych za granicą, czy też brak majątku na terenie Polski.

Niska ściągальność dotyczy także dłużników przebywających w zakładach karnych, w których tylko niewielka ilość ma możliwość podjęcia pracy (kategoria skazania często uniemożliwia podjęcie odpłatnego zatrudnienia w warunkach zewnętrznych).

Jednym z czynników wpływających na zwiększenie wskaźnika skuteczności egzekucji jest efektywnie prowadzona egzekucja z nieruchomości dłużników. Egzekucja taka jest jednak ostatecznością. Egzekucja z nieruchomości to postępowanie rozłożone w czasie, dzielące się na poszczególne fazy, które mogą rozpoczynać się dopiero po zakończeniu poprzedniej. Często okazuje się, że po przeprowadzonym postępowaniu sądowym nie dochodzi do licytacji z uwagi na brak zainteresowania nabyciem nieruchomości bądź jej udziału. Prowadzenie egzekucji z nieruchomości utrudnione jest w sytuacjach gdy nieruchomość wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków. W takiej sytuacji czynności egzekucyjne dopuszczalne są na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko obojgu małżonkom, a tutaj małżonkiem nierzadko jest wierzyciel alimentacyjny, któremu uprzednio lub równolegle wypłacane są świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Prowadzenie egzekucji z nieruchomości wymaga także dogłębnej, indywidualnej analizy sprawy, ustalenia stanu prawnego oraz zebrania wielu szczegółowych dokumentów związanych z nieruchomością takich jak wydruki z ksiąg wieczystych, wypisy z ewidencji gruntów, ustalanie danych współwłaścicieli, udziałów, stanu prawnego nieruchomości oraz wymaga często regulacji niezgodności w księgach wieczystych, dokonywania zmian w księgach wieczystych, zakładania ksiąg wieczystych w przypadku gdy dla nieruchomości nie jest prowadzona księga wieczysta i wiele innych czynności i prowadzenia postępowań ubocznych takich jak stwierdzenia nabycia spadku, rozdzielenia majątkowe, podziały majątku wspólnego.

Przepisy covidowe wprowadziły nowe unormowania mające w chwili obecnej negatywny wpływ na dalszą ściągальność należności z funduszu alimentacyjnego w zakresie egzekucji z nieruchomości. Do ustawy Kodeks postępowania cywilnego dodany został art. 952¹ w brzmieniu:

„§ 1 Termin licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, wyznacza się na wniosek wierzyciela.

§ 2 Wierzyciel jest uprawniony do złożenia wniosku, o którym mowa w § 1, jeżeli wysokość egzekwowanej należności głównej stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania.

§ 3 Jeżeli egzekucję z nieruchomości prowadzi kilku wierzycieli, termin licytacji nieruchomości, o której mowa w § 1, wyznacza się również w przypadku, gdy wnioski w tym przedmiocie złożyli wierzyciele, których łączna wysokość egzekwowanych należności głównych stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania.

§ 4 Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli należność przysługuje Skarbowi Państwa, wynika z wyroku wydanego w postępowaniu karnym lub mimo niespełnienia warunków przewidzianych w tych przepisach zgodę na wyznaczenie terminu licytacji wyraził dłużnik, do którego nieruchomość należy, albo sąd. Sąd wyraża zgodę na wyznaczenie terminu licytacji na wniosek wierzyciela, jeżeli przemawia za tym wysokość i charakter dochodzonej należności lub brak możliwości zaspokojenia wierzyciela z innych składników majątku dłużnika. Na postanowienie sądu oddalające wniosek wierzyciela przysługuje zażalenie.

§ 5 Licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, nie przeprowadza się w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz 90 dni po jego zakończeniu”.

Należy pamiętać, że obowiązek alimentacyjny w stosunku do dzieci spoczywa na rodzicach. Świadczenia wypłacane z funduszu alimentacyjnego winny mieć charakter sporadyczny, a wypłacone z niego środki niejako „w zastępstwie” winny być w miarę szybko zwracane do budżetu. Zwłoka w tym zakresie bowiem generuje dodatkowe obciążenia dla dłużnika alimentacyjnego a wynikające z prowadzonego postępowania egzekucyjnego, naliczanych odsetek za opóźnienia i innych. Należności wypłacone z funduszu alimentacyjnego nie stanowią bowiem bezzwrotnej pomocy państwa i wygasają dopiero w przypadku śmierci dłużnika alimentacyjnego.

Aneta Józwiakowska

radca prawny