

MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

DEPARTAMENT UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

*ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 661 17 38, fax +48 22 661 17 36
www.mpips.gov.pl;*

Warszawa, dn. 29 stycznia 2020 r.

DUS.III.053.282.2019.JŻ

Pan
Sebastian Adamowicz

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że Pana petycja z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie zmiany art. 68 ust. 1 pkt 3 w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, odwołującego się do funduszu alimentacyjnego z uchylonej ustawy z 1974 r., została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Petycja, która wpłynęła do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 7 listopada 2019 r. zawiera postulat zmiany ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.), zwana dalej: ustawą o s.u.s. Zdaniem podmiotu wnoszącego petycję art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. wymaga zmiany, gdyż odwołuje się do uchylonej ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym.

Na wstępie należy wskazać, że państwo jest zobowiązane do egzekucji alimentów oraz pomocy rodzinom o niskich dochodach. Forma i organizacja tej pomocy powinna być kompromisem pomiędzy potrzebami społecznymi a możliwościami finansowymi państwa.

W świetle przepisów ustawy o s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją dbająca m.in. o dysponowanie środkami finansowymi funduszu alimentacyjnego. Art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. stanowi, że do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń

Spółecznych należy: „dysponowanie środkami finansowymi funduszu ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego¹”.

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.), świadczenia z funduszu przysługiwały tylko tym osobom, na rzecz których alimenty zostały ustalone orzeczeniem sądu, a egzekucja tych alimentów okazała się bezskuteczna całkowicie lub częściowo.

Stąd też fundusz alimentacyjny uruchamiany był wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny nie osiągał dochodów ani nie posiadał majątku, z którego mogłaby być prowadzona egzekucja alimentów. Brak wypełniania obowiązku alimentacyjnego wobec swoich dzieci, w konsekwencji doprowadzał do powstania zadłużenia w funduszu alimentacyjnym, z którego wypłacane były świadczenia w zastępstwie zobowiązanego.

Zgodnie z ww. ustawą - osobom uprawnionym do alimentów przysługiwało świadczenie z funduszu alimentacyjnego w kwocie przysługujących alimentów, nie więcej jednak niż w kwocie określonej w ustawie.

Powyższe świadczenia przyznawał i wypłacał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jak już wspomniano - zarządzał funduszem alimentacyjnym, będącym funduszem celowym budżetu państwa bez osobowości prawnej. Stąd też środki funduszu alimentacyjnego były gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym dysponenta funduszu, określonego w ustawie powołującej fundusz. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, dysponentem funduszu był Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W kontekście rozpatrywanej petycji należy szczególnie podkreślić, że przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie zwalniało dłużnika z jego zobowiązań. Natomiast zgodnie z art. 13 i 14 ww. ustawy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadził egzekucję przeciwko dłużnikowi, aż do pełnego pokrycia należności tego funduszu.

W dniu 1 maja 2004 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, z późn. zm., obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 z późn. zm.), nastąpiły zmiany w funkcjonowaniu funduszu alimentacyjnego.

Na podstawie zgodnie z art. 71 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych – ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.), z dniem 1 maja 2004 r. utraciła moc obowiązującą.

¹ Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. poz. 200, z 1997 r. poz. 770, z 1998 r. poz. 668, z 1999 r. poz. 1000, z 2001 r. poz. 1791, z 2002 r. poz. 2074 oraz z 2003 r. poz. 759 i 2255) utraciła moc z dniem 1 maja 2004 r. na podstawie art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 2255).

Utrata mocy obowiązującej ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, spowodowała zlikwidowanie funduszu alimentacyjnego w dotychczasowej formie, a świadczenia z tego funduszu zostały zastąpione innego rodzaju świadczeniami. Jednakże dla uregulowania konsekwencji likwidacji funduszu, zwłaszcza w kwestii dochodzenia niezapłaconych należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego, wprowadzono określone przepisy „przejściowe” w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2, ustawy o świadczeniach rodzinnych, z dniem wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, zawierający klauzulę derogacyjną - fundusz alimentacyjny, zwany dalej „funduszem”, przechodzi w stan likwidacji, jednocześnie aktywa i pasywa funduszu stają się aktywami i pasywami Skarbu Państwa.

Na podstawie art. 63 ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych - likwidatorem funduszu jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie spraw o świadczenia z funduszu, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy. Likwidator może upoważnić innych pracowników Zakładu do wykonywania określonych czynności związanych z likwidacją funduszu.

Art. 64 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że niezwłocznie po rozpoczęciu likwidacji, likwidator powinien powiadomić bank obsługujący fundusz o rozpoczęciu likwidacji funduszu.

Likwidator prowadzi bieżące sprawy, ściąga wierzytelności i wykonuje zobowiązania likwidowanego funduszu oraz reprezentuje w tych sprawach Skarb Państwa.

Z kolei na podstawie art. 64 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, likwidację funduszu likwidator prowadzi na podstawie planu finansowego likwidacji, obejmującego źródła przychodów i przewidywanych wydatków w okresie likwidacji, w tym zaspokojenia zobowiązań funduszu, w ramach środków istniejących po rozpoczęciu likwidacji.

Plan likwidacji funduszu (art. 64 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych), o którym mowa w ust. 3, likwidator przedstawia do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Likwidator sporządza sprawozdania budżetowe, do sporządzania których przed dniem likwidacji funduszu był zobowiązany Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 64 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

W nawiązaniu do ww. przepisu bieżąca informacja z wykonania planu finansowego funduszu alimentacyjnego w likwidacji, za okres od stycznia do czerwca 2019 r., jest dostępna na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Natomiast art. 67 wskazuje – co jest istotnie z punktu widzenia rozpatrywanej petycji, że egzekucję należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu prowadzi się w dalszym ciągu, aż do ich zaspokojenia.

Stąd też likwidatorowi funduszu przypadło egzekwowanie zaległych należności. Przy czym art. 68 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zezwolił likwidatorowi, w szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z sytuacją zdrowotną lub rodzinną osoby, przeciwko której jest prowadzona egzekucja alimentów, na umorzenie należności likwidowanego funduszu z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu. Na chwilę obecną decyzje te mają charakter uznaniowy i są dalszym ciągu wydawane przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (jako likwidator funduszu reprezentujący Skarb Państwa).

Zgodnie z art. 69 ust. 1 i ust. 2 tejże ustawy, w odwołaniu do art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s., należy podkreślić, że środki uzyskiwane w wyniku likwidacji funduszu są przekazywane na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego do dnia 31 marca. Po zakończeniu likwidacji likwidator sporządza sprawozdanie końcowe z zakończenia likwidacji, podlegające zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Podsumowując - Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na mocy powyższych przepisów stał się likwidatorem funduszu alimentacyjnego uregulowanego ustawą z 1974 r. Tym samym art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. stanowi przepis prawa materialnego na gruncie, którego Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie i w granicach przepisów jest umocowany do realizacji dyspozycji art. 63 i następujących – ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W październiku 2008 roku na mocy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 670, z późn. zm.), zwana dalej: u.p.o.u.a., nastąpiło wznowienie działalności funduszu alimentacyjnego. Nowa ustawa uchyliła ustawę z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. nr 86, poz. 732).

Analiza przepisów ustawy u.p.o.u.a. prowadzi do wniosku, iż art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. znajduje swoje umocowanie również w ustawie u.p.o.u.a., w stosunku do należności funduszu alimentacyjnego powstałych na gruncie ustawy z dnia 1974 r. o funduszu alimentacyjnym.

Wynikające z nowej regulacji zadania należą do zleconych gminie zadań z zakresu administracji rządowej, co wynika z art. 31 ust. 1 u.p.o.u.a. Środki finansowe na realizację zadań przewidzianych ustawą pochodzą z dotacji celowej z budżetu państwa. Obecny fundusz alimentacyjny nie stanowi funduszu celowego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,

zatem wydatki ponoszone z funduszu alimentacyjnego powinny być zawarte w planie finansowym zadań zleconych gmin.

Po pierwsze należy przypomnieć, iż stosownie do treści art. 1 ust. 2 i 3 u.p.o.u.a. - „nowy” fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa.

Po drugie, wedle art. 27 u.p.o.u.a. - dłużnik jest zobowiązany do zwrotu należności za wypłacone świadczenia z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej właściwemu organowi, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Takie roszczenie nie ulega nigdy przedawnieniu – nieważne, ile lat minęło, egzekucja długu będzie prowadzona do skutku i nie dojdzie do przedawnienia roszczeń funduszu alimentacyjnego.

Kolejne przepisy tworzą ramy proceduralne dla dochodzenia należności alimentacyjnych. Zgodnie z art. 27 ust. 3 w obecnym brzmieniu u.p.o.u.a. stanowi, że 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 niniejszej ustawy.

Z kolei art. 27 ust. 7 pkt 3 lit. c - u.p.o.u.a. mówi o tym, że organ właściwy wierzyciela przekazuje dłużnikowi alimentacyjnemu, o ile adres zamieszkania dłużnika jest znany, oraz organowi właściwemu dłużnika informację o wysokości zobowiązań dłużnika alimentacyjnego wobec Skarbu Państwa z tytułu: m.in. wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. poz. 200, z późn. zm.) - świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Ustawa u.p.o.u.a. w art. 8a - w nowym brzmieniu, który wejdzie w życie z dniem 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 55), w ustępie 2 wskazuje, że likwidator funduszu alimentacyjnego, o którym mowa w art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), lub inny upoważniony przez niego pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zamieszcza w Krajowym Rejestrze Zadłużonych informacje, o których mowa w art. 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych², w zakresie zobowiązań, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 4, w przypadku gdy komornik nie prowadzi ich egzekucji, a zaległość powstała za okres dłuższy niż 3 miesiące.

² W rejestrze ujawnia się informacje o osobach fizycznych, wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych oraz egzekucja należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a które zalegają ze spełnieniem tych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące.

Przytoczony powyżej przepis art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy u.p.o.u.a. odnosi się w sposób bezpośredni do skutków uchylecia ustawy o funduszu alimentacyjnym. Art. 28 ust. 1 stanowi, że: „w okresie, w którym osoba uprawniona otrzymuje świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z kwoty uzyskanej z egzekucji od dłużnika alimentacyjnego organ prowadzący postępowanie egzekucyjne zaspokaja w następującej kolejności”. Precyzując chodzi o zobowiązania określone w punkcie czwartym przepisu dotyczącego kolejności zaspokajania należności budżetu państwa od dłużników alimentacyjnych. Art. 28 ust. 1 pkt 4 u.p.o.u.a. mówi o należnościach likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałych z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy o funduszu alimentacyjnym.

Natomiast w odniesieniu do przedmiotowej petycji - zmiany art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s., szczególnego podkreślenia wymagają przepisy dotyczące egzekucji należności i związanego z tym przedawnienia należności funduszu alimentacyjnego.

Jak już wcześniej wspomniano z chwilą likwidacji funduszu alimentacyjnego w kształcie obowiązującym do 1 maja 2004 roku ustawodawca wyraźnie wskazał, w art. 67 ustawy o świadczeniach rodzinnych, iż „egzekucję należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu prowadzi się w dalszym ciągu, aż do ich zaspokojenia. Organ egzekucyjny przekazuje likwidatorowi kwoty ściągnięte od osoby zobowiązanej do alimentacji, pozostałe po zaspokojeniu alimentów i należności z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej”. Tak więc likwidator funduszu alimentacyjnego ma pełne prawo dochodzenia zwrotu wypłaconych należności.

Ponadto w trakcie obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych - weszła w życie ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, która w zakresie obowiązku zwrotu należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego odsyłała także do ustawy o świadczeniach rodzinnych. Do wspomnianego wyżej art. 67 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Po wygaśnięciu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w życie weszła wspomniana wcześniej ustawa u.p.o.u.a., która stanowi w art. 43, iż „egzekucję należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia na podstawie dotychczasowych przepisów”.

Stąd też należności te są wymagalne, aż do jej całkowitego zaspokojenia, co oznacza brak instytucji przedawnienia tychże roszczeń. Ma to zasadnicze znaczenie w dochodzeniu należności Skarbu Państwa. Pomimo licznych zmian, zasada ta nie została uchylona i nie przewidziano przedawnienia dla tychże roszczeń.

Na podstawie przywołanego powyżej uzasadnienia prawnego, w powiązaniu z obowiązującą ustawą o świadczeniach rodzinnych, należy jednoznacznie stwierdzić, że art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s., którego zasadność istnienia stanowi przedmiot rozpatrywanej petycji – jest niezbędnym uregulowaniem prawnym, który służy wykonywania nałożonych obowiązków likwidatora funduszu alimentacyjnego. Istnienie ww. przepisu wymaga zachowania niezmienionej formy, bez dokonywania zmian legislacyjnych.

Na zakończenie nie można zapomnieć, że łączna kwota niewyegzekwowanych zobowiązań dłużników alimentacyjnych wobec Skarbu Państwa powstałych z tytułu wypłacania ze środków budżetu państwa świadczeń w zastępstwie niepłaconych alimentów nadal znacznie przekracza 10 mld zł. Składają się na nią zobowiązania powstałe w związku z wypłacaniem świadczeń z tzw. starego funduszu alimentacyjnego realizowanego do 30 kwietnia 2004 r. przez ZUS, z tytułu zaliczki alimentacyjnej realizowanej przez gminy w latach 2005 – 2008 oraz świadczeń z „nowego” funduszu alimentacyjnego realizowanego przez gminy od 1 października 2008 r. (kwota zadłużenia tylko z tytułu „nowego” funduszu alimentacyjnego na koniec 2017 r. wyniosła ponad 10,3 mld zł). *Świadczenia wypłacane z funduszu alimentacyjnego miały i nadal mają charakter zwrotny.*

Fundusz alimentacyjny nie jest świadczeniem socjalnym, ale pożyczką udzielaną zaocznie rodzicowi, który nie płaci alimentów.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

*Anna Ulewska - Marciniak
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych*

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/