

ZAŁOŻENIA
PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O POMOCY OSOBOM
UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW ORAZ USTAWY O ŚWIADCZENIACH
RODZINNYCH

I. Cel projektowanej regulacji.

Zakres przedmiotowy zmienianych ustaw dotyczy form materialnego wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, przede wszystkim dzieci, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, poprzez dostarczanie im, na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustaw, środków utrzymania za pośrednictwem budżetu państwa. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych”, określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. Natomiast ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 i 1548), zwana dalej „ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”, określa ramy prawne pomocy udzielanej osobom, które nie otrzymują należytego wsparcia ze strony osób zobowiązanych wobec nich do alimentacji.

Konieczność wprowadzenia zmian do powyższych aktów prawnych wynika z potrzeby uproszczenia procedur prowadzonych przez właściwe organy w zakresie przedmiotowych ustaw, a ponadto ujednoczenia ich brzmienia ze względu na zbieżny charakter regulowanej materii oraz występującą niejednokrotnie tożsamość beneficjentów świadczeń rodzinnych oraz świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego (te same rodziny). Propozycje objęte niniejszą regulacją uwzględniają tym samym postulaty zgłaszane przez organy realizujące ww. ustawy.

Potrzeba zmiany w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynika z faktu, że dotychczas prowadzona dwutorowo, egzekucja zobowiązań dłużnika alimentacyjnego – zarówno w trybie sądowym, jak i administracyjnym – nie skutkuje wzrostem poziomu wyegzekwowanych należności, generuje natomiast znaczne koszty po stronie organu właściwego wierzyciela. Proponowane regulacje mają zatem na celu przede wszystkim racjonalizację procesu dochodzenia należności dłużników alimentacyjnych

poprzez rezygnację z prowadzenia egzekucji administracyjnej i pozostawienie wyłącznie egzekucji sądowej.

Ponadto proponowane zmiany są niezbędne ze względu na konieczność ujednoczenia procesu przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego z uwagi na różną praktykę organów realizujących tę ustawę i rozbieżności interpretacyjne, poprzez rezygnację ze skomplikowanych procedur, usprawnienie i uproszczenie działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych, a co za tym idzie możliwość zwiększenia efektywności w odzyskiwaniu należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Projektowane przepisy w zakresie świadczeń rodzinnych obejmują przede wszystkim kwestie proceduralne. Celem zmian proponowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych jest uproszczenie procedury rozpatrywania przez organy właściwe, tj. wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz marszałków województw, spraw z zakresu świadczeń rodzinnych, co przyczyni się do wzrostu sprawności prowadzonego postępowania administracyjnego.

Zważywszy na podobny cel obu zmienianych ustaw powstaje również konieczność zharmonizowania ich treści. Dotyczy to m.in. modyfikacji zakresu zasadniczych pojęć ustawowych, mających wpływ na ustalenie dochodu, od którego uzależnione jest przyznanie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

II. Zakres przewidywanej regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania.

1. Zmiany w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów:

a) likwidacja egzekucji administracyjnej należności dłużnika z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego

Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przysługuje osobie uprawnionej do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja prowadzona przez komornika sądowego okazała się bezskuteczna. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przyznawane są osobie uprawnionej na okres świadczeniowy. Po zakończeniu tego okresu (lub uchyleniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego) rodzic, jako dłużnik alimentacyjny, jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu należności z tytułu wypłaconych świadczeń łącznie z ustawowymi odsetkami.

W związku z powyższym, ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nakłada na organ właściwy wierzyciela szereg zadań związanych z odzyskaniem wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego za poprzedni okres świadczeniowy.

Po pierwsze, organ ten kieruje do dłużnika zawiadomienie o wszczęciu postępowania dotyczącego świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego za poprzedni okres świadczeniowy. Po skutecznym doręczeniu zawiadomienia, wydaje decyzję w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu tych świadczeń. Przy braku zwrotu należności, organ jest zobowiązany skierować do dłużnika upomnienie wzywające do jej uregulowania wraz z ustawowymi odsetkami. Gdy pomimo wystawionego upomnienia, dłużnik nadal nie ureguluje zadłużenia, organ właściwy, zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015), zobowiązany jest wystawić tytuł wykonawczy, którego wzór został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, z późn. zm.), a następnie przekazuje go do organu egzekucyjnego (najczęściej jest to naczelnik urzędu skarbowego), celem przymusowego ściągnięcia należności wraz z odsetkami. Należności te egzekwowane są w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ponadto, organ właściwy wierzyciela przekazuje do komornika sądowego decyzję przyznającą osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Na tej podstawie komornik zobowiązany jest przekazywać organowi właściwemu wierzyciela wyegzekwowane od dłużnika kwoty świadczeń alimentacyjnych, do wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami.

W momencie orzekania o zwrocie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, wobec dłużnika alimentacyjnego toczy się postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego z tytułu zaległych świadczeń alimentacyjnych, który wcześniej stwierdził, że prowadzona egzekucja jest bezskuteczna (jest to, jak wspomniano powyżej, warunek konieczny do przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego). Następnie, wobec tego samego dłużnika, zostaje wszczęte administracyjne postępowanie egzekucyjne w zakresie dochodzenia zwrotu należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. W konsekwencji, często dochodzi do sytuacji, w której komornik prowadzi egzekucję cywilną a administracyjne postępowanie egzekucyjne jest umarzone, z uwagi na fakt przewyższenia kwoty wydatków egzekucyjnych ponad dochodzoną należność.

Z danych posiadanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dotyczących egzekucji należności dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego wynika, że w 2012 r., koszty poniesione przez organ właściwy wierzyciela

w celu wyegzekwowania powyższych należności w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego przewyższyły kwotę wyegzekwowanych przez administracyjny organ egzekucyjny należności. Jednocześnie należy wskazać, że efektywność egzekucji sądowej jest zdecydowanie wyższa niż egzekucji administracyjnej, na co wskazuje fakt, że odzyskiwane przez komornika sądowego kwoty zadłużenia alimentacyjnego przewyższają kilkukrotnie (w niektórych przypadkach nawet kilkadziesiąt razy) kwoty odzyskane przez egzekucyjny organ administracyjny. Przykładowo w województwie lubuskim w 2012 r. kwoty wyegzekwowanych należności wyniosły 5 274 364,00 zł (egzekucja sądowa) i 182 366,00 zł (egzekucja administracyjna - przy kosztach poniesionych przez organ właściwy wierzyciela w celu wyegzekwowania należności w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego w wysokości 555 505,00 zł), w województwie wielkopolskim odpowiednio 13 845 544,00 zł i 1 767 378,00 zł (przy ww. kosztach w wysokości 2 042 046,00 zł), a w województwie pomorskim 9 746 934,00 zł i 1 163 756,00 zł (przy ww. kosztach w wysokości 1 502 142,00 zł).

Ponadto, istnieją liczne przypadki, w których gminy, mimo poniesionych kosztów, nie wyegzekwowały żadnych kwot należności dłużników alimentacyjnych – w województwie lubuskim 36 na 84 gminy (42,86%), w województwie wielkopolskim 50 na 226 gminy (22,12%), a w województwie pomorskim 28 na 123 gminy (22,76%).

Jak wykazano powyżej, obowiązek prowadzenia postępowania nałożony ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, z uwagi na swoją rozpiętość, powoduje wysokie nakłady finansowe, w tym nieproporcjonalny w stosunku do kwoty odzyskanych należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego nakład pracy. *Z uwagi więc na brak zwiększonej skuteczności prowadzenia egzekucji przez dwa organy jednocześnie, czyli prowadzenia dwutorowo egzekucji administracyjnej i cywilnej w zakresie zwrotu należności dłużników alimentacyjnych i dodatkowe ponoszenie kosztów związanych z procedurą administracyjną w tym zakresie, zasadna jest rezygnacja z rozwiązania polegającego na prowadzeniu postępowania dotyczącego dłużnika alimentacyjnego w ramach egzekucji administracyjnej i przekazanie kompetencji do odzyskiwania wypłaconych świadczeń wyłącznie komornikom sądowym w ramach prowadzonej egzekucji cywilnej.* Zmiana ustawy w tym zakresie pozwoli na skrócenie postępowania, a tym samym odciąży urzędy skarbowe, gdyż zwolni je z konieczności realizacji tytułów wykonawczych.

b) zmiana w zakresie przekazywania środków pochodzących z egzekucji

Zgodnie z art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dłużnik jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego łącznie z ustawowymi odsetkami, o których mowa w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

W przypadku odzyskania należności:

- 1) 20% stanowi dochód własny organu właściwego dłużnika;
- 2) kolejne 20% stanowi dochód własny organu właściwego wierzyciela;
- 3) pozostałe 60% tej kwoty i odsetki stanowi dochód budżetu państwa.

Ściągnięta kwota należności w całości wpływa do organu właściwego wierzyciela, który jest zobowiązany do przekazania odpowiedniej części organowi właściwemu dłużnika (pod warunkiem, że nie jest to ten sam organ).

Środki te następnie, zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przeznaczane są w szczególności na finansowanie działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych. Ostateczna decyzja co do ich przeznaczenia należy jednak do gminy.

Opisana powyżej procedura stwarza w praktyce wiele problemów, które zgłaszane są przez organy realizujące ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Są to m.in. konieczność dokonywania szczegółowych rozliczeń księgowo-rozrachunkowych dotyczących bardzo drobnych kwot, czasochłonność i kosztowność, niemożność przeprowadzenia procedury w przypadku pobytu dłużnika alimentacyjnego za granicą, pojawiają się też problemy z ustaleniem organu właściwego dłużnika, jeśli jego miejsce zamieszkania jest nieznane lub często dochodzi do jego zmiany. *Dlatego też proponuje się uproszczenie tej procedury i wprowadzenie rozwiązania, na podstawie którego zwrot należności dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego będzie następował w pełnej wysokości do jednej z gmin, tj. 40% wyegzekwowanych należności będzie stanowił dochód własny organu właściwego wierzyciela.*

c) uproszczenie działań podejmowanych przez organ właściwy wobec dłużników alimentacyjnych

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów, w sytuacji gdy organ właściwy dłużnika otrzyma od organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika

alimentacyjnego, odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Następnie przeprowadza wywiad alimentacyjny. Jeżeli ustali, że niepłacenie alimentów spowodowane jest brakiem aktywności zawodowej dłużnika alimentacyjnego, zobowiązuje go do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy i informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej tego dłużnika alimentacyjnego.

Jeżeli dłużnik nie stosuje się do przewidzianych w ustawie czynności, organ właściwy dłużnika jest zobowiązany, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, wszcząć postępowanie dotyczące uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Za uchylanie się dłużnika od zobowiązań alimentacyjnych uznaje się niezaspokajanie miesięcznie wierzytelności z tytułu alimentów (bieżących lub zaległych) w wysokości odpowiadającej co najmniej 50% kwoty zasądzonych alimentów przez okres minimum sześciu miesięcy. Celem tego postępowania jest zatem ustalenie, w jaki sposób dłużnik, w ciągu ostatnich sześciu miesięcy, wywiązywał się z obowiązku alimentacji. Decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie ustala prawa o charakterze materialnym ani nie nakłada obowiązków na dłużnika alimentacyjnego. Celem wydania decyzji jest natomiast ustanowienie dłużnika stroną postępowania administracyjnego. Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

Jednocześnie, organ właściwy dłużnika ma obowiązek podjąć działania wobec dłużnika alimentacyjnego w każdym przypadku otrzymania wniosku od organu właściwego wierzyciela. Taki wniosek organ właściwy wierzyciela ma obowiązek wysłać, zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, po każdorazowym przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kolejne okresy świadczeniowe, a więc w praktyce co roku. Pociąga to za sobą konieczność przeprowadzenia całej procedury ponownie, czyli każdorazowego, wielokrotnego podjęcia działań określonych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w tym m.in. odebrania oświadczenia majątkowego od dłużnika alimentacyjnego, przeprowadzenia wywiadu, ewentualnie poinformowania starosty o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika i w razie potrzeby wszczęcia postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Każda kolejna decyzja administracyjna wydana w takiej sytuacji kończy

odrębne postępowanie administracyjne, wszczynane osobno z powodu zaistnienia w innym czasie okoliczności wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W większości przypadków sytuacja dłużnika nie ulega zmianie, a wielokrotne wszczynanie postępowania i wydawanie kolejnych decyzji, a także powtarzanie wszystkich działań wobec dłużnika alimentacyjnego jedynie w celu potwierdzenia braku zmian, łączy się z nieproporcjonalnymi do efektów wydatkami z budżetu państwa. *Dlatego też proponuje się racjonalizację i uproszczenie całego procesu podejmowania działań wobec dłużnika alimentacyjnego. W sytuacji, gdy organ właściwy dłużnika, po otrzymaniu kolejnego wniosku od organu właściwego wierzyciela i w konsekwencji podjęciu wstępnych czynności, czyli np. w drodze wywiadu, ustali, że sytuacja dłużnika nie uległa zmianie lub w sytuacji, gdy dłużnik po raz kolejny uniemożliwi przeprowadzenie wywiadu lub odmówi złożenia oświadczenia majątkowego, zasadne jest, aby organ właściwy nie był zobowiązany do podejmowania kolejnych działań wobec dłużnika alimentacyjnego określonych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, czyli ponownego poinformowania starosty o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika i w razie potrzeby wszczęcia postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.*

d) zmiany w zakresie definicji i dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych z uwagi na brak wiedzy o śmierci osoby uprawnionej

Na podstawie obecnego brzmienia przepisów, zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za nienależnie pobrane świadczenia uznaje się świadczenia z funduszu alimentacyjnego:

- 1) wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części;
- 2) przyznane lub wypłacone w przypadku świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;
- 3) wypłacone bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli stwierdzono nieważność decyzji przyznającej świadczenie albo w wyniku wznowienia postępowania uchylono decyzję przyznającą świadczenie i odmówiono prawa do świadczenia;
- 4) wypłacone, w przypadku gdy osoba uprawniona w okresie ich pobierania otrzymała, niezgodnie z kolejnością określoną w art. 28 ustawy o pomocy osobom uprawnionym

do alimentów, zaległe lub bieżące alimenty, do wysokości otrzymanych w tym okresie alimentów.

Katalog świadczeń uznawanych za nienależnie pobrane nie uwzględnia wprost przypadku, gdy przyznane danej osobie świadczenia zostały pobrane przez osobę, która nie jest do nich uprawniona. Nie budzi wątpliwości, że w takim przypadku organ powinien mieć możliwość żądania zwrotu tych świadczeń. *Dlatego też katalog świadczeń nienależnie pobranych należy rozszerzyć i uzupełnić o sytuację, gdy wypłata świadczenia nastąpiła osobie innej niż wskazana w decyzji organu.* Chodzi o wprowadzenie uregulowania wzorowanego na rozwiązaniu przyjętym w art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

Dodatkowo, w przepisach ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie została uregulowana sytuacja, w której po śmierci osoby uprawnionej do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, organ właściwy nadal przekazywał pieniądze na jej rachunek. *Mając na uwadze, że kwoty te powinny zostać zwrócone organowi, który je wypłacił, bez konieczności prowadzenia czasochłonnego postępowania w tym zakresie, proponuje się wprowadzenie przepisu, na podstawie którego banki lub kasy oszczędnościowo-kredytowe byłyby zobowiązane zwrócić organowi właściwemu kwoty świadczeń przekazane na rachunek powyższych instytucji za miesiące następujące po miesiącu, w którym nastąpiła śmierć osoby uprawnionej.* Wprowadzenie powyższego uregulowania pozwoli tym samym na usprawnienie i skrócenie działań podejmowanych przez organ właściwy. Rozwiązanie to zostałoby również zaczerpnięte z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w której kwestia ta została uregulowana w art. 138a.

e) ujednoczenie przepisów dotyczących sposobu ustalania dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony

Na podstawie art. 3 pkt 23 lit. i ustawy o świadczeniach rodzinnych przez utratę dochodu rozumie się utratę zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń. Brak jest natomiast analogicznego przepisu w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Obowiązujące unormowanie w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest niekorzystne dla osób, które utraciły środki utrzymania wskutek śmierci rodziców zobowiązanych do alimentacji.

Ponadto zgodnie z brzmieniem ustawy o świadczeniach rodzinnych utratę dochodu stanowi wyrejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszenie jej wykonywania w rozumieniu art. 14a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 i 675), a uzyskanie dochodu - rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej lub wznowienie jej wykonywania. Tymczasem w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, utrata lub uzyskanie dochodu, zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 17 lit. e oraz art. 2 pkt 18 lit. e, może być spowodowane odpowiednio wyrejestrowaniem pozarolniczej działalności gospodarczej lub jej rozpoczęciem. Zachodzi więc rozbieżność pomiędzy ustawami w sposobie ustalania dochodu.

Nie ma uzasadnienia dla odrębnego sposobu obliczania dochodu, zważywszy na podobny cel obu tych regulacji, polegający m.in. na finansowym wsparciu rodzin, oraz fakt, że beneficjentami świadczeń uregulowanych w obu ustawach są nierzadko te same rodziny, natomiast realizatorami tych ustaw często nawet nie tylko te same organy, ale i pracownicy. Zasadne jest zatem odpowiednie ujednoczenie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych w kwestii sposobu ustalania dochodu oraz katalogu dochodu utraconego i uzyskanego. Zaproponowana regulacja uprości procedurę związaną z ustaleniem dochodu na potrzeby obu ustaw, a co za tym idzie również obniży koszty postępowania i usprawni działania organów w zakresie ustalania prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W związku z powyższym proponuje się rozszerzenie katalogu utraty dochodu w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów o utratę zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń.

Ponadto proponuje się nadanie przepisom ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów brzmienia analogicznego do uregulowań zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych poprzez uzupełnienie zapisu art. 2 pkt 17 lit. e o zawieszenie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 i 675), a art. 2 pkt 18 lit. e o wznowienie wykonywania ww. działalności.

f) zmiany redakcyjne i dostosowujące

Zmiany będą polegać na ujednoczeniu przepisów, dostosowaniu do aktualnych regulacji prawnych i uwzględnieniu zmiany m.in. art. 24 ust. 1, polegającej na rezygnacji

z przepisów związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Jest to konsekwencją wejścia w życie rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

g) przepisy przejściowe

Proponuje się wprowadzenie przepisów przejściowych mających na celu wdrożenie zmian w zakresie:

- 1) likwidacji egzekucji administracyjnej należności dłużnika z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego – administracyjne postępowanie egzekucyjne należności z tytułu świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego, wszczęte wobec dłużnika alimentacyjnego i niezakończone przed dniem wejścia projektowanych rozwiązań w życie, prowadzone będzie według przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian;
- 2) przekazywania środków pochodzących z egzekucji – należności wyegzekwowane przez administracyjny organ egzekucyjny przed dniem wejścia projektowanych rozwiązań w życie przekazywane będą według przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian;
- 3) uproszczenia działań podejmowanych przez organ właściwy wobec dłużników alimentacyjnych – działania podjęte przez organ wobec dłużnika alimentacyjnego i niezakończone przed dniem wejścia projektowanych rozwiązań w życie, będą prowadzone na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian;
- 4) definicji i dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych z uwagi na brak wiedzy o śmierci osoby uprawnionej – postępowanie w zakresie świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych z uwagi na brak wiedzy o śmierci osoby uprawnionej wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia projektowanych rozwiązań w życie prowadzone będzie według przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian;
- 5) ujednolicenie przepisów dotyczących sposobu ustalania dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony – ustalenie dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony według zaproponowanego brzmienia przepisów będzie następował od nowego okresu zasiłkowego.

2. Zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych:

a) zmiany w zakresie procedury stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w przypadku wyjazdu lub pobytu członka rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, marszałek województwa ma za zadanie ustalić, czy w przekazanej sprawie zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jeżeli, w przypadku wyjazdu członka rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych, marszałek województwa ustali, że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie, organ właściwy, zgodnie z art. 23a ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uchyla decyzję przyznającą świadczenia rodzinne od dnia, w którym osoba podlega w tym zakresie ustawodawstwu innego państwa.

Procedura ta nie ma jednak zastosowania w przypadku, gdy członek rodziny przebywał za granicą w momencie wydawania decyzji przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta), który nie miał wiedzy o tym fakcie i wydał decyzję w sprawie, w której organem właściwym był marszałek województwa (art. 21 ustawy o świadczeniach rodzinnych). W tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności decyzji przez organ wyższego stopnia.

W związku z powyższym, proponuje się wprowadzenie rozwiązania polegającego na tym, że w przypadku powzięcia przez organ właściwy, po wydaniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, informacji o fakcie przebywania członka rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych poza granicami RP w momencie wydawania decyzji, organ właściwy występuje do marszałka województwa o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przy pozytywnym wyniku – wystarczy procedura uchylenia decyzji w oparciu o wskazany powyżej art. 23a ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Doprecyzowania wymaga ponadto treść art. 23a ust 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez wskazanie, że obowiązujące przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczą nie tylko przebywania lub wyjazdu poza granicę Rzeczypospolitej Polskiej członka rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych, ale także samej osoby uprawnionej. Powyższa zmiana usunie wątpliwości mogące pojawić się na tle wykładni powyższego przepisu.

b) zmiany w zakresie definicji i dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych pomimo śmierci osoby uprawnionej

Potrzebne zmiany w tym zakresie są analogiczne do zmian proponowanych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uznaje się:

- 1) świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- 2) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;
- 3) świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne;
- 4) świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego.

Analogicznie do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, katalog świadczeń uznawanych za nienależnie pobrane nie uwzględnia przypadku, gdy przyznane świadczenia zostały wypłacone osobie, która nie jest do nich uprawniona na podstawie wydanej przez ten organ decyzji. *Z uwagi na fakt, że organ powinien mieć możliwość żądania zwrotu tych świadczeń, katalog świadczeń z art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy uzupełnić o sytuację, gdy wypłata świadczeń nastąpiła osobie innej niż wskazana w decyzji tego organu.* Byłoby to uregulowanie wzorowane na rozwiązaniu przyjętym w art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych nie została również uregulowana sytuacja, w której po śmierci osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych organ właściwy nadal przekazywał kwoty świadczeń na jej rachunek. *Mając na uwadze, że należności te powinny zostać zwrócone organowi, który je wypłacił, i nie jest konieczne stosowanie w tym przypadku skomplikowanych procedur administracyjnych, proponuje się wprowadzenie przepisu, na podstawie którego banki lub kasy oszczędnościowo-kredytowe byłyby zobowiązane zwrócić organowi właściwemu kwoty świadczeń przekazane na rachunek powyższej instytucji za okres, w którym świadczenia te nie przysługują z uwagi na śmierć osoby uprawnionej.* Rozwiązanie to zostałoby zaczerpnięte z art. 138a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto wątpliwości interpretacyjne po stronie organów stosujących ustawę o świadczeniach rodzinnych oraz sądów administracyjnych budzi użyte przez ustawodawcę w art. 30 w ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcie decyzji ustalającej należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych oraz decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w ust. 5 tegoż artykułu.

Obowiązujące rozwiązanie może budzić wątpliwość, czy należy wydać dwie odrębne decyzje, a w konsekwencji przeprowadzić dwa postępowania administracyjne, czyli w pierwszej kolejności orzec w kwestii nienależnie pobranych świadczeń, a następnie o ich zwrocie. Powyższe wątpliwości pojawiają się na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, które wskazują, że ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi pojęciami dokonał rozgraniczenia pomiędzy decyzją ustalającą należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych a decyzją o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń.

W związku z powyższym proponuje się ujednoczenie terminologii użytej w art. 30 ust. 3 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w odniesieniu do wydawania decyzji w zakresie świadczeń nienależnie pobranych, tak by ustalenie ww. należności wraz z obowiązkiem ich zwrotu następowało w jednej decyzji administracyjnej.

c) ujednoczenie przepisów dotyczących sposobu ustalania dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony

Zgodnie z art. 3 pkt. 23 lit c i pkt 24 lit. c ustawy o świadczeniach rodzinnych za utratę lub uzyskanie dochodu uznaje się odpowiednio utratę lub uzyskanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło. Natomiast, na podstawie art. 2 pkt. 17 i 18 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przez utratę lub uzyskanie dochodu należy rozumieć odpowiednio utratę

lub uzyskanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, bez wyłączenia wskazanego w ustawie o świadczeniach rodzinnych, tj. pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło.

Nie ma uzasadnienia dla odrębnego sposobu obliczania dochodu zważając na podobny cel obu tych regulacji, polegający m. in. na finansowym wsparciu rodzin z dziećmi oraz fakt, że beneficjentami świadczeń uregulowanych w obu ustawach są nierzadko te same rodziny, natomiast realizatorami tych ustaw są często nie tylko te same organy, ale i ci sami pracownicy. Zasadne jest zatem odpowiednie ujednoczenie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z przepisami ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w kwestii sposobu ustalania dochodu oraz katalogu dochodu utraconego i uzyskanego. Zaproponowana regulacja uprości procedurę związaną z ustaleniem dochodu na potrzeby obu ustaw, a co za tym idzie również obniży koszty postępowania i usprawni działania organów w zakresie ustalania prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W związku z powyższym proponuje się rozszerzenie katalogu utraty i uzyskania dochodu w ustawie o świadczeniach rodzinnych o dochody z umowy o dzieło.

Uzupełnienia wymaga również katalog utraty dochodu w zakresie art. 3 pkt 23 lit. i ustawy o świadczeniach rodzinnych. Obowiązujące unormowanie zawarte w tym przepisie, wskazujące, że dochód utracony stanowi utrata zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń, nie obejmuje swym zakresem sytuacji, w której osoba, w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych, utraciła środki utrzymania wskutek utraty świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów.

Z uwagi na fakt, że oba te zdarzenia są podobne w skutkach (powodują utratę przez osobę uprawnioną środków utrzymania), *proponuje się rozszerzenie katalogu utraty dochodu w ustawie o świadczeniach rodzinnych o utratę świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych.*

Ponadto w związku z niejednolitym brzmieniem art. 3 pkt 23 lit. f ustawy o świadczeniach rodzinnych, który wskazuje, że utratę dochodu stanowi wyrejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszenie jej wykonywania w rozumieniu art. 14 a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 i 675) oraz art. 3 pkt 24 lit. f ustawy o świadczeniach rodzinnych, który stanowi, że uzyskanie dochodu następuje w wyniku rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej lub wznowienie jej wykonywania, *proponuje się, by w art. 24 ust. f*

doprecyzować, iż uzyskanie dochodu następuje w wyniku rozpoczęcia lub wznowienia pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

d) wprowadzenie procedury zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego w przypadku gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny

W art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych został uregulowany zasiłek pielęgnacyjny, którego celem jest wsparcie osób niepełnosprawnych, poprzez przyznanie środków na częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia im opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Zgodnie z art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej na podstawie art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do dodatku pielęgnacyjnego. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że oba świadczenia, zarówno zasiłek pielęgnacyjny, jak i dodatek pielęgnacyjny, spełniają podobny cel, gdyż dodatek pielęgnacyjny ma za zadanie zabezpieczyć środki do życia osobie uprawnionej do emerytury lub renty, która została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Nie została jednak przewidziana specjalna procedura dochodzenia kwot nadpłaconych świadczeń, w przypadku, gdy przyznany zostanie, za ten sam okres, dodatek pielęgnacyjny. W powyższym zakresie, zastosowanie mają obecnie przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, które przewidują egzekucję administracyjną nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego.

W związku z powyższym, obecny stan prawny wymaga uzupełnienia o procedurę zwrotu, przez organ wypłacający dodatek pielęgnacyjny, nadpłaconej kwoty zasiłku pielęgnacyjnego w przypadku, gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. W celu uproszczenia procedury dochodzenia ww. kwoty proponuje się zatem wprowadzenie rozwiązania na wzór obecnie funkcjonującego w art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że osobie, której przyznano emeryturę i rentę za okres, za który wypłacono zasiłek stały lub zasiłek okresowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy rentowe, które przyznały emeryturę i rentę, wypłacają to świadczenie pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych za ten okres zasiłków i przekazują te kwoty na rachunek bankowy właściwego ośrodka pomocy społecznej.

Projektowany przepis w ustawie o świadczeniach rodzinnych przewidywałby w konsekwencji, że osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy rentowe, które przyznały dodatek pielęgnacyjny do emerytury lub renty, wypłacają emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego. Kwota pomniejszenia byłaby następnie przekazywana na rachunek bankowy organu właściwego w zakresie świadczeń rodzinnych.

W celu wprowadzenia projektowanego rozwiązania, konieczna jest również odpowiednia zmiana art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdyż w pkt 6 została przewidziana możliwość potrącenia ze świadczeń pieniężnych określonych w niniejszej ustawie jedynie kwoty nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych lub pielęgnacyjnych oraz świadczeń rodzinnych, wraz z odsetkami za zwłokę w ich spłacie. Przepis ten należałoby zatem uzupełnić o możliwość potrącenia kwoty zasiłku pielęgnacyjnego wypłacanego za okres, za który przyznano dodatek pielęgnacyjny.

Wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania pozwoli w efektywny sposób wyegzekwować kwotę nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, przede wszystkim z uwagi na możliwość pominięcia procedur związanych z ewentualną egzekucją administracyjną.

e) przepisy przejściowe

Wprowadzenie proponowanych zmian wymaga wprowadzenia przepisów przejściowych w zakresie:

- 1) procedury stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie projektowanych rozwiązań, prowadzone będą według zaproponowanego brzmienia przepisów;
- 2) ujednoczenia przepisów dotyczących sposobu ustalania dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony – ustalenie dochodu w oparciu o dochód uzyskany i dochód utracony według zaproponowanego brzmienia przepisów będzie następował od nowego okresu zasiłkowego;
- 3) zmiany w zakresie definicji i dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych pomimo śmierci osoby uprawnionej – postępowanie w zakresie świadczeń nienależnie pobranych oraz wypłaconych pomimo śmierci osoby uprawnionej, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia projektowanych

rozwiązań w życie, prowadzone będą według przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian;

- 4) wprowadzenia procedury potrącenia kwoty świadczeń nienależnie pobranych z wypłacanej emerytury lub renty – postępowanie w zakresie świadczeń nienależnie pobranych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia projektowanych rozwiązań w życie, prowadzone będzie według przepisów obowiązujących przed dniem wprowadzenia zmian.

Przewidywany termin wejścia w życie: w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia (I półrocze 2014 r.)

III. Konsultacje społeczne.

Projekt założeń został przesłany na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759) do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także do konsultacji z następującymi partnerami społecznymi:

- 1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.):
 - a) Forum Związków Zawodowych;
 - b) Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych;
 - c) NSZZ „Solidarność”;
- 2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.):
 - a) Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej;
 - b) Konfederacją Lewiatan;
 - c) Związkiem Rzemiosła Polskiego;
 - d) Związkiem Pracodawców Business Centre Club.

Projekt założeń był przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w wyniku których został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu w dniu 23 października 2013 r.

W trakcie konsultacji społecznych uwagę zgłosiła również Wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Zgłoszona uwaga nie została uwzględniona ze względu na sprzeczność z celem projektowanej regulacji.

Projekt założeń został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 11a uchwały Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) oraz na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Nie zgłosiły się żadne podmioty zainteresowane pracami nad projektem założeń.