



Warszawa, 11 grudnia 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności
egzekucji świadczeń alimentacyjnych**

(druk nr 1044)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa, zgodnie z deklaracją zawartą w uzasadnieniu jej projektu, ma być kolejnym krokiem w kierunku poprawy skuteczności egzekucji alimentów.

Jej podstawowym celem jest stworzenie rozwiązań służących lepszemu przepływowi informacji dotyczących dłużników alimentacyjnych między odpowiednimi instytucjami czy też służbami a komornikami sądowymi, w tym zwłaszcza informacji o podjęciu przez takie osoby zatrudnienia. Ustawa ma umożliwić przede wszystkim wymianę informacji w formie elektronicznej, a tym samym dać komornikom realną szansę na podjęcie działań przeciwko osobom zalegającym ze świadczeniami alimentacyjnymi. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie tylko jednak będzie przekazywał komornikom określone dane na ich wniosek (np. dane adresowe dłużników alimentacyjnych, dane odnośnie do otrzymywanych przez nich świadczeń, dane dotyczące zatrudniających ich pracodawców, dane co do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne należnych w przypadku poszczególnych dłużników – zob. art. 5 pkt 3 ustawy, ust. 20), lecz zarazem będzie obowiązany do ich aktualizacji w razie zmiany (nie rzadziej niż raz w miesiącu). Natomiast na komorników zostanie nałożony obowiązek informowania Zakładu o zaprzestaniu egzekucji w stosunku do konkretnego dłużnika, a także cyklicznego potwierdzania (co 6 miesięcy), że postępowanie egzekucyjne, w ramach którego pozyskuje się określone informacje, nadal jest w toku. Ten ostatni obowiązek będzie powiązany z rygorem zaprzestania przekazywania danych przez ZUS. Ponadto w następstwie modyfikacji brzmienia art. 50 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 5 pkt 1 ustawy) wnioski o

udostępnienie informacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych będą obsługiwane również wtedy, gdy choć jeden z numerów nadanych płatnikowi składek (NIP, REGON) będzie wystarczający do jego identyfikacji.

Podobne intencje stoją za zmianami objętymi art. 4 ustawy. Chodzi o to, by tzw. podmiot dozorujący (przedsiębiorca, instytucja państwowa, podmiot zagraniczny będący przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji albo jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Sprawiedliwości bądź przez niego nadzorowana), który dokonuje prawem przewidzianych czynności w systemie dozoru elektronicznego, mógł udostępniać dane o miejscu przebywania dłużników alimentacyjnych, wobec których w tym właśnie systemie wykonywana jest kara ograniczenia wolności, środek karny lub środek zabezpieczający. Podmiotami uprawnionymi do pozyskiwania informacji w tym trybie mają być zarówno komornicy sądowi, jak i Państwowa Inspekcja Pracy, przy czym ci pierwsi w związku z prowadzeniem egzekucji alimentów lub należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłaconych wobec bezskuteczności owej egzekucji, zaś PIP – w celu kontroli legalności zatrudnienia dłużników alimentacyjnych.

Jednocześnie przewiduje się wprowadzenie zmian w kilku innych obszarach, w tym podwyższenie sankcji karnej, jaka może być nałożona na pracodawcę w związku z nielegalnym zatrudnianiem pracownika, oraz rozszerzenie odpowiedzialności materialnej pracodawców przez określenie czynu polegającego na wypłacaniu dłużnikowi alimentacyjnemu wynagrodzenia niejako „pod stołem” – bez odpowiedniego potrącenia jego części na rzecz zaległych alimentów (art. 3 ustawy). To zaostrzenie w sferze polityki karnej ma być wszelako powiązane z faktem zatrudniania pracowników uchylających się od obowiązków alimentacyjnych. Wypada też podkreślić, że omawiane tutaj zmiany będą stosowane dopiero od 1 grudnia 2020 r. (por. art. 10 ustawy), co wiąże się z tym, że w tej dacie ma wejść w życie ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, która to umożliwi pracodawcom sprawdzenie, czy dany pracownik figuruje w rejestrze jako dłużnik alimentacyjny.

Niezależnie od tego na wzrost ściągalności alimentów mają wpłynąć zmiany dokonywane w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (odpowiednio art. 1 i 2 ustawy). Zmiany te sprowadzają się m.in. do tego, że inaczej niż dotychczas egzekucja będzie mogła być kierowana także do kwot diet przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych. Wolne od egzekucji prowadzonej w związku ze świadczeniami alimentacyjnymi będzie jedynie 50% tego typu należności. Dodatkowo w przypadku Kodeksu postępowania

cywilnego nowelą mają zostać objęte regulacje stanowiące podstawę prawną do wymierzenia pracodawcy grzywny w razie niedopełnienia przez niego obowiązków związanych z zajęciem wynagrodzenia dłużnika przez komornika sądowego (tzn. obowiązku przekazywania zajętej kwoty wierzycielowi lub komornikowi, obowiązku przedstawienia komornikowi informacji odnośnie do wysokości wynagrodzenia oraz terminów jego przekazywania, a w razie istnienia przeszkód do wypłaty wynagrodzenia – obowiązku złożenia oświadczenia w tym przedmiocie, jak również obowiązku przesłania dokumentów zajęcia nowemu pracodawcy dłużnika). Górna granica grzywny zostanie w tym przypadku podniesiona z 2 do 5 tys. złotych. Ponadto jeżeli mimo wymierzenia grzywny pracodawca nadal nie wykona czynności, do których jest obowiązany, kolejna grzywna będzie mu wymierzana przez komornika obligatoryjnie. Przy okazji ustawa zakłada też podwyższenie maksymalnej kwoty grzywny, której wymierzenie leży w kompetencji sądu – z 10 do 15 tys. złotych (art. 1 pkt 3 ustawy).

W celu większej aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych ustawa nowelizuje także dwa przepisy zamieszczone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Osoby, które nie wywiązują się ze swych obowiązków alimentacyjnych zyskają w ten sposób pierwszeństwo w zatrudnieniu przy robotach publicznych, które mogą być organizowane przez gminy, powiaty, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, jak również spółki wodne i ich związki (art. 6 pkt 1 ustawy). Poza tym, stosownie do zamiany zawartej w art. 6 pkt 2 ustawy, Minister właściwy do spraw pracy będzie musiał uwzględniać ideę aktywizacji bezrobotnych będących dłużnikami alimentacyjnymi przy podziale środków rezerwy z Funduszu Pracy na finansowanie działań realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy.

Wreszcie w art. 7 w pkt 2 ustawa podnosi próg dochodowy, od którego uzależnione jest prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (aktualnie, w myśl art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, próg ten wyznacza kwota 725 złotych). Od 1 października 2019 r. (zob. art. 11 ust. 2 ustawy) przy ustalaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego kryterium dochodowe na osobę w rodzinie będzie kształtowało się na poziomie 800 złotych. Art. 7 pkt 1 ustawy doprecyzuje dodatkowo obowiązek nakładany na dłużnika alimentacyjnego polegający na zarejestrowaniu się jako bezrobotny tudzież jako poszukujący pracy. W tym zakresie dłużnikowi będzie określany termin nie dłuższy niż 30-dniowy.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W tej mierze art. 12 wprowadza wszakże kilka wyjątków. Poza tymi, które zostały wspomniane już wcześniej, na uwagę zasługuje dłuższa *vacatio legis* w przypadku przepisów, które dotyczą obowiązków informacyjnych ZUS (art. 12 pkt 2 ustawy).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez rząd w dniu 30 października 2018 r. (druk sejmowy nr 2987). Pierwsze czytanie przedłożenia odbyło się w dniu 22 listopada 2018 r. w trakcie 72. posiedzenia Sejmu. Dalsze prace nad projektem toczyły się w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W dniu 4 grudnia 2018 r. Komisja uchwaliła sprawozdanie (druk nr 3062), w którym zarekomendowała przyjęcie projektu wraz z poprawkami. Wprowadzone na tym etapie zmiany miały charakter zarówno redakcyjny, terminologiczny, jak i merytoryczny. Do tej ostatniej kategorii można zaliczyć w szczególności wydłużenie o 11 miesięcy *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów karnych dodawanych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Ponadto w projekcie dodano przepis przejściowy (art. 11 ust. 1) oraz przepisy art. 8 i art. 9 w celu usunięcia usterek legislacyjnych popełnionych przy uchwalaniu dwóch innych ustaw nowelizujących.

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 73. posiedzeniu Sejmu (5 grudnia 2018 r.). Z uwagi na to, że zostały zgłoszone dwie poprawki, projekt ponownie skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, która w dniu 6 grudnia 2018 r. przygotowała dodatkowe sprawozdanie (druk nr 3062-A). Ponieważ żadna z poprawek nie uzyskała poparcia większości Komisji, Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu odpowiadającym tekstowi zawartemu w druku nr 3062.

III. Uwagi szczegółowe

1. Art. 9 ustawy nadaje nowe brzmienie przepisowi zmieniającemu zawartemu w ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, tj. art. 25 pkt 11. Na mocy tego ostatniego przepisu w art. 108 w ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ma zostać dodany pkt 61 w brzmieniu:

„61) kosztów przygotowania i przeprowadzenia egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie oraz egzaminu zawodowego, o których mowa w art. 9fa ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.”.

Zgodnie z art. 167 pkt 3 powołanej ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, opisywana nowelizacja ma się dokonać z dniem 1 stycznia 2019 r. Tyle że w tej samej dacie ma wejść w życie art. 122 pkt 2 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, który w art. 108 w ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy doda pkt 61 w zupełnie innym brzmieniu, a mianowicie:

„61) świadczeń na rzecz osób fizycznych, o których mowa w art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.”.

Oznacza to, że z dniem 1 stycznia 2019 r. na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w art. 108 w ust. 1 pojawią się dwa jednakowo oznaczone punkty o różnej treści i *de facto* wyrażające odmienne normy prawne.

Przedstawiona sytuacja jest następstwem błędu legislacyjnego popełnionego przy uchwalaniu ustawy późniejszej, czyli ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Jego naprawienie jest obowiązkiem ustawodawcy, niemniej zastrzeżenia wywołuje koncepcja, według której chce się to zrobić.

Otóż nawet jeżeli Senat rozpatrzy przedłożoną ustawę na najbliższym posiedzeniu, które odbędzie się w dniach 12–14 grudnia br., istnieje znaczne ryzyko, że zostanie ona podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana już po 1 stycznia 2019 r. (nie wolno zapominać, że art. 122 ust. 2 Konstytucji wyznacza Prezydentowi termin 21 dni na podpisanie ustawy). Można wręcz przyjąć, że autorzy poprawki, która dodała do projektowanej regulacji zmianę z art. 9, zdawali sobie z tego sprawę. Tak tylko da się wytłumaczyć zawarte w art. 12 pkt 4 ustawy postanowienie, że ów art. 9 wchodzi w życie „z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2019 r.” (sformułowanie to zdaje się wyrażać intencję nadania art. 9 mocy wstecznej).

Jeżeli powyższy scenariusz rzeczywiście miałby się ziścić, zamierzona nowelizacja okaże się w istocie rzeczy bezprzedmiotowa, ponieważ korygowany przepis zmieniający będzie już przepisem „skonsumowanym” (pkt 61 w brzmieniu określonym w art. 25 pkt 11 ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw zostanie dodany w art. 108 w ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

obok pkt 61 dodanego za sprawą art. 122 pkt 2 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych).

Na marginesie należy nadmienić, że odmienną technikę przyjęto w przypadku błędu popełnionego przy uchwalaniu ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, która – z dniem 1 stycznia 2019 r. – doprowadzi m.in. do zmiany brzmienia art. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny. W tym przypadku nie naprawia się dostrzeżonej usterki na gruncie ustawy nowelizującej, ale ustawy nowelizowanej.

Wyjściem z tej sytuacji może być więc jedynie dodanie w art. 6 opiniowanej ustawy, czyli w jednostce, która obejmuje zmiany dokonywane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, polecenia dotyczącego nowelizacji także art. 108 ust. 1 tej ustawy, a konkretnie – nadającego prawidłowe oznaczenie temu z dwóch jednakowo oznaczonych punktów, który ma zostać dodany przez ustawę o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Wymaga to przyjęcia następujących poprawek:

– w art. 6 w pkt 2 po wyrazach „w art. 108” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. b i dodaje się lit. a w brzmieniu:

„a) w ust. 1 pkt 61 dodany przez art. 25 pkt 11 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245) oznacza się jako pkt 62,”;

– skreśla się art. 9;

– w art. 12:

a) w pkt 4 wyrazy „i art. 9, które wchodzi” zastępuje się wyrazami „, który wchodzi”;

Technika legislacyjna zaproponowana w tym miejscu (w pierwszej poprawce) odpowiada rozwiązaniu przyjętemu dla podobnych przypadków w Dobrych praktykach legislacyjnych¹⁾.

2. Uwagi natury redakcyjnej można podnieść pod adresem przepisów dodawanych na mocy art. 3 pkt 1 i 2 ustawy (odpowiednio § 2 i 3) oraz art. 10 pkt 1 ustawy. W przepisach tych jest mowa o pracowniku, który – po pierwsze – jest stroną postępowania egzekucyjnego

¹⁾ https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/arttykul_13.pdf

dotyczącego świadczeń alimentacyjnych lub należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a – po drugie – zalega ze spełnieniem wymienionych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące. Z punktu widzenia zastosowanej składni warunki te nie zostały sformułowane poprawnie, gdyż mamy tu do czynienia z dwiema różnymi konstrukcjami gramatycznymi („jest osobą wobec której...” oraz „zalega on”).

Omawiane uchybienie jest widoczne nade wszystko w przypadku art. 10 pkt 1 ustawy i w istocie utrudnia prawidłowe odczytanie tego przepisu – fragment zaczynający się od wyrazów „zalega on” nie odnosi się wcale do pracodawcy, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka, lecz do pracownika, którego określa zdanie podrzędne: „będącego osobą, wobec której...”. Dlatego również końcowa część art. 10 pkt 1 powinna korzystać z formuły zdania podrzędnego.

Mając na względzie, że postanowienia przepisów muszą czynić zadość regułom języka polskiego, w tym regułom składniowym, proponuje się rozważenie dwóch poprawek:

- w art. 3 w pkt 1, w § 2 oraz w pkt 2, w § 3 wyrazy „zalega on” zastępuje się wyrazami „która zalega”;
- w art. 10 w pkt 1 wyrazy „zalega on” zastępuje się wyrazami „która zalega”;

Główny ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko