

Kamil Gołaszewski\*

## Przyczyny niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych

### UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>1</sup> obowiązek alimentacyjny to obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, obciążający krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo, a także małżonka – zarówno w trakcie trwania małżeństwa, jako realizacja obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, jak i w szczególnych przypadkach po rozwiązaniu małżeństwa. O istnieniu obowiązku alimentacyjnego orzekają sądy rejonowe w ramach spraw o zasądzenie albo podwyższenie alimentów. Orzeczenie o obowiązku alimentacyjnym stanowi zazwyczaj również element rozstrzygnięcia w sprawach o ustalenie ojcostwa. Ponadto o obowiązku alimentacyjnym orzekają sądy okręgowe w ramach spraw o rozwód i separację. Nie ma również przeszkód, aby obowiązek alimentacyjny został wyrażony w innym tytule egzekucyjnym niż orzeczenie sądu albo ugoda zawarta przed sądem, tj. w akcie notarialnym albo ugodzie zawartej przed mediatorem<sup>2</sup>. Każdy z powyższych tytułów egzekucyjnych konkretyzuje obowiązek alimentacyjny, najczęściej przez wyrażenie obowiązku uiszczania okresowo pewnej wyrażonej liczbowo kwoty na rzecz uprawnionego. Alimenty mogą być również wyrażone w odpowiednim ułamku wynagrodzenia pobieranego przez osobę zobowiązaną do alimentacji, jednak taki sposób ich określania stanowi margines i nie zaistniał w żadnej z badanych spraw.

Opisane wyżej tytuły egzekucyjne stanowią, po nadaniu im klauzuli wykonalności, tytuły wykonawcze, będące podstawą prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Egzekucja należności alimentacyjnych prowadzona jest w ramach egzekucji sądowej, a zatem jej wykonywanie powierzone zostało komornikom sądowym.

Podstawą niniejszego opracowania jest więc analiza akt spraw egzekucyjnych prowadzonych przez komorników, w których w latach 2013–2016 bezskutecznie prowadzona była egzekucja należności alimentacyjnych. Przy czym bezskuteczność oznacza niewyegzekwowanie całej przysługującej wierzycielowi należności. Dlatego też spośród przeanalizowanych akt są takie, w których nie wyegzekwowano od dłużnika żadnych kwot, jak również takie, w których egzekucja była częściowo skuteczna.

\* Autor jest sędzią Sądu Rejonowego w Piasecznie.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 682.

<sup>2</sup> Wśród badanych spraw egzekucyjnych tylko w jednej z nich tytułem wykonawczym był akt notarialny.

Na potrzeby opracowania przebadano 185 spraw egzekucyjnych prowadzonych przez 40 komorników sądowych, działających przy 32 sądach rejonowych. Ze względu na zakres materiału badawczego, opracowanie nie służy kompleksowej analizie przyczyn nieskuteczności egzekucji należności alimentacyjnych. Wyłącznie zawartość akt egzekucyjnych nie daje bowiem podstaw do jej dokonania, przede wszystkim ze względu na dość niewielki zakres informacji o dłużnikach, jaki jest w nich zgromadzony. Przedmiotem badania były czynności podejmowane w poszczególnych sprawach przez komorników, praktyka stosowania przepisów dotyczących egzekucji należności alimentacyjnych, a także współpracy pomiędzy komornikami sądowymi a organami administracji publicznej właściwymi w sprawach pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W okresie od 2010 do 2015 r. roczna liczba orzeczeń, w których pozytywnie orzeczono o istnieniu obowiązku alimentacyjnego<sup>3</sup>, wynosiła od 100 do 120 tys. W tym samym czasie wpływ spraw o egzekucję należności alimentacyjnych utrzymuje się na poziomie 50–60 tys. spraw rocznie. Jest to jedynie znikoma część spraw egzekucyjnych, które corocznie są powierzane komornikom sądowym – ogólna liczba nowych spraw egzekucyjnych liczona jest rocznie w milionach (w 2010 r. było to 3,2 mln, w latach 2012–2014 4,9–5,6 mln, by w 2015 r. wzrosnąć do 7,9 mln). Równocześnie należy zauważyć, że liczba wpływających do komorników spraw o egzekucję alimentów odpowiada jedynie około połowie spraw, w których w tym samym okresie sądy orzekły o istnieniu obowiązku alimentacyjnego. Zatem w dużej części obowiązek alimentacyjny realizowany jest dobrowolnie, bez konieczności uruchamiania przymusu w ramach postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.12.2005 r. w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych<sup>4</sup>, sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się – a do takich należą alimenty – rejestrowane są w repertorium Kmp. Prowadzone statystyki wyróżniają sprawy o egzekucję alimentów w ramach spraw zarejestrowanych w tym repertorium, dlatego też zaprezentowane poniżej dane<sup>5</sup> dotyczą wyłącznie spraw o egzekucję należności alimentacyjnych<sup>6</sup>.

Dane dotyczące liczby spraw wskazują na wyraźną tendencję do spadku zarówno liczby spraw, w których zasądzono alimenty, jak i nowych spraw egzekucyjnych w okresie od 2010 do 2015 r. Tendencja ta została jednak przełamana w pierwszej połowie 2016 r., kiedy to nastąpił dość istotny wzrost liczby spraw, w których orzeczono pozytywnie o istnieniu obowiązku alimentacyjnego. Nawet bowiem bez uwzględnienia przypadków – ze względu na brak danych – w których alimenty były elementem orzeczenia w ramach sprawy rozwodowej, liczba orzeczeń o obowiązku alimentacyjnym wydanych przez sądy rejonowe sięgnęła w omawianym okresie ok. 84% orzeczeń wydanych w całym roku 2015. Równocześnie od 2010 r. zauważalny jest stały wzrost liczby spraw będących w toku. Podczas gdy 2010 r. rozpoczął się 541 454 sprawami pozostałymi z poprzedniego roku, to na koniec czerwca 2016 r. pozostało już 626 880 spraw. Oznacza to wzrost liczby toczących się spraw o ponad 15%.

<sup>3</sup> Przez takie orzeczenie o obowiązku alimentacyjnym należy rozumieć uwzględnienie przez sąd żądania zasądzenia albo podwyższenia alimentów lub zawarcie w takiej sprawie ugody.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1625.

<sup>5</sup> Dane zaczerpnięte zostały ze sprawozdań statystycznych MS-Kom23. W liczbie spraw egzekucyjnych, które wpłynęły, nie zostały uwzględnione sprawy ponownie zarejestrowane (np. na skutek przekazania między komornikami).

<sup>6</sup> Liczba spraw o egzekucję innych należności powtarzających się (mogą to być np. renty) kształtuje się na poziomie 2–3‰.

Tabela 1 Wpływ spraw alimentacyjnych (procesowych) oraz spraw o egzekucję alimentów					
rok	sprawy o alimenty w sądach powszechnych, których uwzględniono żądanie albo zawarto ugodę			sprawy egzekucyjne	
	sądy rejonowe	sprawy rozwodowe	ogółem	wpływ spraw egzekucyjnych	odsetek spraw skierowanych do egzekucji
2010	94 535	35 092	129 627	59 831	46,2%
2011	93 146	36 420	129 566	60 443	46,7%
2012	87 838	36 263	124 101	61 610	49,6%
2013	79 254	36 928	116 182	61 480	52,9%
2014	72 374	36 520	108 894	55 755	51,2%
2015	64 436	37 480	101 916	54 513	53,5%
I półrocze 2016	85 250		85 250	28 547	33,5%

Źródło: opracowanie własne.

Ogólna skuteczność egzekucji sądowej nie jest najwyższa i kształtuje się na poziomie około 20%. Istnieją przy tym dwa sposoby obliczania skuteczności. Pierwszy z nich, którego stosowanie narzuca art. 8 ustawy z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji<sup>7</sup>, polega na porównaniu liczby spraw załatwionych poprzez wyegzekwowanie świadczenia do liczby spraw, które wpłynęły w danym okresie. Drugi ze sposobów obliczania skuteczności egzekucji polega na porównaniu liczby spraw załatwionych przez wyegzekwowanie świadczenia do ogólnej liczby zakończonych w danych okresie postępowań. Bez względu na przyjęty sposób obliczania skuteczności egzekucji, w przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych wskaźniki są niższe niż dla egzekucji świadczeń pieniężnych (z wyłączeniem egzekucji należności sądowych). Zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2 Skuteczność egzekucji w sprawach alimentacyjnych						
	wpływ spraw (bez spraw powtórnie wpisanych)	załatwienie poprzez wyegzekwowanie	skuteczność (liczba spraw wyegzekwowanych w stosunku do wpływu)	skuteczność (liczba wyegzekwowanych w stosunku do wszystkich załatwień)	skuteczność ogółem (wszystkie sprawy egzekucyjne)	skuteczność w egzekucji świadczeń pieniężnych (do liczby załatwień)
2010	59 831	9 516	15,9%	15,7%	23,1%	21,6%
2011	60 443	8 955	14,8%	17,3%	20,6%	19,1%
2012	61 610	9 207	14,9%	19,3%	21,6%	20,6%
2013	61 480	9 132	14,9%	19,1%	21,9%	21,0%
2014	55 755	9 362	16,8%	19,4%	22,8%	21,9%
2015	54 513	9 294	17,0%	19,3%	20,8%	19,7%
I półrocze 2016	28 547	4 913	17,2%	18,9%	23,4%	22,7%

Źródło: opracowanie własne.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1138 ze zm.; dalej: u.k.s.e.

Na podstawie powyższych danych można by przypuszczać, że ze stanem egzekucji świadczeń alimentacyjnych jest o wiele gorzej niż z ogólnym, nienajlepszym przebiegiem, stanem egzekucji. Jednakże szersze spojrzenie na statystyki prowadzi do odmiennych wniosków. Jak wynika z poniższej tabeli, egzekucja należności alimentacyjnych odznacza się kilkukrotnie wyższym wskaźnikiem postępowań umorzonych na wniosek wierzyciela niż ogólnie egzekucja należności pieniężnych.

**Tabela 3**  
Skuteczność egzekucji w sprawach alimentacyjnych z uwzględnieniem spraw umorzonych na wniosek wierzyciela

wpływ spraw (bez spraw powtórnie wpisanych)	egzekucja alimentów					egzekucja należności pieniężnych		
	zalatwienie poprzez wyegzekwowanie	umorzone na wniosek wierzyciela	skuteczność	umorzenia na wniosek wierzyciela	sprawy wyegzekwowane i umorzone na wniosek wierzyciela (w stosunku do wpływu)	skuteczność	umorzenia na wniosek wierzyciela	sprawy wyegzekwowane i umorzone na wniosek wierzyciela (w stosunku do wpływu)
59 831	9 516	15 366	15,9%	25,7%	41,6%	23,1%	3,9%	27,0%
60 443	8 955	15 446	14,8%	25,6%	40,4%	20,6%	4,9%	25,5%
61 610	9 207	16 477	14,9%	26,7%	41,7%	21,6%	5,7%	27,3%
61 480	9 132	17 616	14,9%	28,7%	43,5%	21,9%	8,2%	30,1%
55 755	9 362	18 004	16,8%	32,3%	49,1%	22,8%	5,9%	28,8%
54 513	9 294	17 308	17,0%	31,8%	48,8%	20,8%	4,8%	25,6%
28 547	4 913	8 981	17,2%	31,5%	48,7%	23,4%	6,6%	30,0%

Źródło: opracowanie własne.

Nasuują się przy tym dwie podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy, związane z charakterem egzekwowanych należności. Pierwszą z nich, która nie będzie przekładać się na skuteczność egzekucji, jest naturalne wygasanie obowiązku alimentacyjnego wraz z upływem czasu i uzyskaniem przez uprawnionego zdolności do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb. Na gruncie postępowania egzekucyjnego nastąpienie takiego momentu objawi się najczęściej przez cofnięcie wniosku przez wierzyciela – choć możliwe jest również przedłożenie przez dłużnika orzeczenia ustalającego wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego.

Drugą z przyczyn występowania znacznie częściej niż w ogólnej egzekucji przypadków umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, może być przystąpienie przez dłużnika do dobrowolnego spełniania świadczenia. Dotyczyć to może zarówno zaspokojenia należności już objętych egzekucją (zaległości), jak i przystąpienia przez dłużnika do spełniania bieżących świadczeń po wyegzekwowaniu od niego zaległości. Możliwe są też różnego rodzaju porozumienia pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem odnośnie do sposobu spełniania świadczeń, połączone z rezygnacją z ich egzekucji.

Celem postępowania egzekucyjnego powinno być zaspokojenie interesu wierzyciela, w szczególności przez otrzymanie przez niego należnych świadczeń. Dlatego należałoby uznać, że przypadki, w których dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek rezygnacji przez wierzyciela z prowadzenia egzekucji – przy nadal

utrzymującym się obowiązku alimentacyjnym – oznaczają w istocie egzekucję skuteczną. Przy takiej ocenie pojęcia skuteczności egzekucji może się okazać, że rzeczywista skuteczność postępowań jest znacznie wyższa niż skuteczność ogólnej egzekucji świadczeń pieniężnych. Niestety gromadzone obecnie dane statystyczne nie pozwalają na ustalenie, z jakich przyczyn dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela<sup>8</sup>.

Długoterminowy charakter obowiązku alimentacyjnego powoduje, że również postępowania egzekucyjne odznaczają się odpowiednio dłuższym czasem trwania. Jego zestawienie obrazuje poniższa tabela.

Tabela 4 Czas trwania postępowań o egzekucję alimentów											
terminowość załatwienia spraw od pierwotnego wpływu do ostatecznego załatwienia (niezależnie od przekazywania sprawy między komornikami) – czas postępowania w sprawie egzekucyjnej											
	do 6 miesięcy		6-12 miesięcy		1 - 2 lata		2-5 lat		powyżej 5 lat		ogółem
2010	10 649	17,8%	4 655	7,8%	5 196	8,7%	10 428	17,4%	29 013	48,4%	59 941
2011	11 273	22,1%	4 241	8,3%	5 183	10,2%	7 603	14,9%	22 626	44,4%	50 926
2012	10 786	22,7%	3 270	6,9%	4 195	8,8%	6 557	13,8%	22 641	47,7%	47 449
2013	10 863	22,8%	3 566	7,5%	4 329	9,1%	6 897	14,5%	22 051	46,2%	47 706
2014	10 654	22,1%	3 429	7,1%	4 382	9,1%	7 301	15,2%	22 403	46,5%	48 169
2015	10 697	17,8%	4 673	7,8%	5 216	8,7%	10 455	17,4%	29 028	48,4%	59 941
2016	6 822	26,3%	1 737	6,7%	2 145	8,3%	3 718	14,3%	11 618	44,8%	25 952

Źródło: opracowanie własne.

Analiza czasu trwania postępowań egzekucyjnych w sprawach o alimenty prowadzi do wniosku, że takie postępowanie bądź kończy się dość szybko (w terminie do 6 miesięcy), bądź też jest długotrwałe. Do pierwszej grupy należy niespełna 1/4 wszczętych postępowań egzekucyjnych, zaś blisko ich połowa trwa ponad 5 lat.

Stosunkowo duża liczba szybko kończonych postępowań zdaje się korelować z odpowiednio wyższym wskaźnikiem spraw, w których do umorzenia postępowania dochodzi na wniosek wierzyciela. Szybkie zakończenie postępowania egzekucyjnego nie wydaje się wynikać z wyegzekwowania całości należności objętych tytułem wykonawczym (skoro zazwyczaj obowiązek alimentacyjny rozciągnięty jest na lata) bądź też stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (gdyż umorzenie postępowania z tego powodu jest niedopuszczalne). Równocześnie – w przeciwieństwie do egzekucji wierzytelności niemających charakteru wierzytelności okresowych – zakończenie postępowania nie musi oznaczać wyegzekwowania całości należności. Dlatego też prawdopodobne staje się, że za zakończeniem wielu postępowań w terminie do 6 miesięcy stoi osiągnięcie celu postępowania w inny sposób. Może to oznaczać osiągnięcie porozumienia między wierzycielem i dłużnikiem co do spłaty należności poza postępowaniem egzekucyjnym. Dotyczyć to może w szczególności należności bieżących, należnych na przyszłość, po wyegzekwowaniu zaległości.

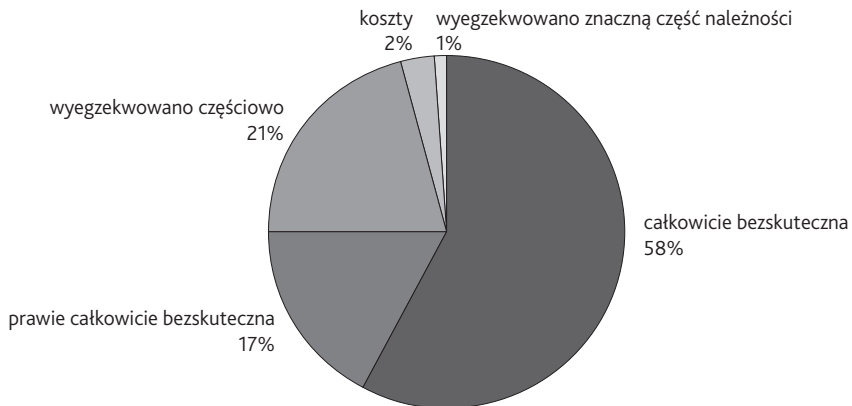
W zbadanych sprawach postępowania egzekucyjne wszczynane były co do zasady w okresie od czerwca 2011 r. do marca 2016 r. – jedynie w dwóch sprawach postępowanie trwało dłużej (w jednej – od 1991 r., obecnie prowadzona była egzekucja

<sup>8</sup> Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym zgromadzenie takich danych nie byłoby w ogóle możliwe, skoro wierzyciel nie musi wskazywać komornikowi przyczyn, dla których składa wniosek o umorzenie postępowania.

należności likwidatora funduszu alimentacyjnego, a w drugiej – od 2006 r.). We wszystkich sprawach zaistniał, choć w różnym stopniu, stan bezskuteczności egzekucji. W zdecydowanej większości spraw egzekucja była całkowicie bezskuteczna, co oznacza, że nie wyegzekwowano żadnej kwoty. Pozostałe kategorie to: sprawy, w których wyegzekwowano kwoty pokryły – częściowo lub w całości – koszty postępowania; sprawy, w których doszło do wyegzekwowania niewielkich kwot, nieprzekraczających wysokości trzymiesięcznego świadczenia; sprawy, w których wyegzekwowano część należności; sprawy, w których wyegzekwowana została znaczna część należności.

### Wykres 1

Skuteczność egzekucji świadczeń alimentacyjnych na podstawie badań aktowych

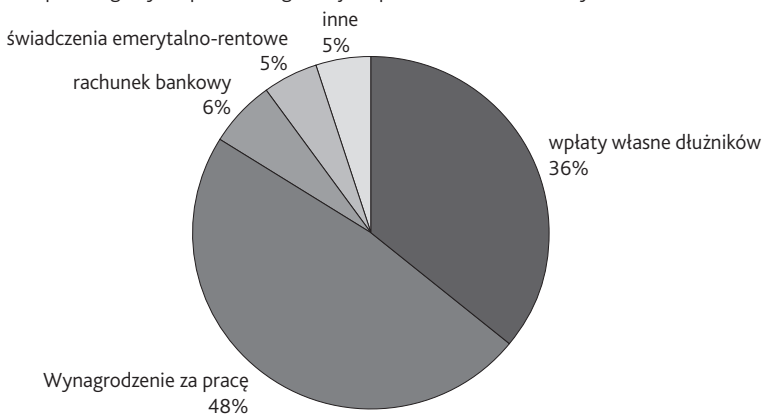


Źródło: opracowanie własne.

Z kolei źródła skutecznej egzekucji w sprawach, w których zakończyła się ona choć częściowym powodzeniem, przedstawiały się następująco:

### Wykres 2

Skuteczność poszczególnych sposobów egzekucji na podstawie badań aktowych



Źródło: opracowanie własne.

Pozycja „inne” obejmuje pojedyncze przypadki, w których skutecznym sposobem egzekucji była egzekucja: z ruchomości (1 sprawa), z wierzycielności związanej

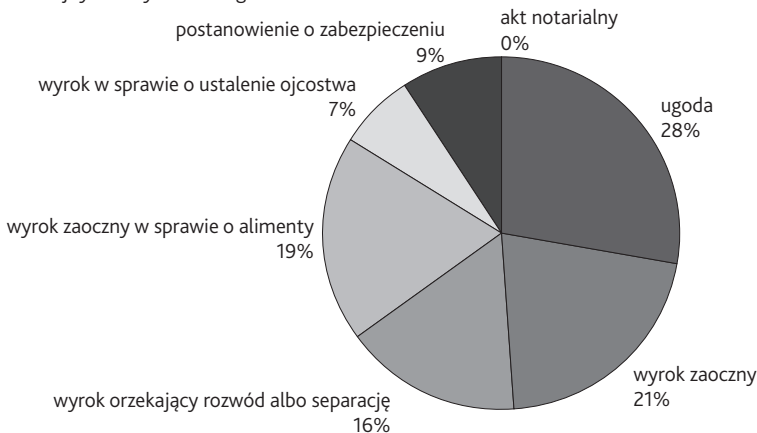
ze świadczeniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (1 sprawa), z wiarytelności związanej ze zwrotem podatku (2 sprawy). W kilku sprawach skuteczny był więcej niż jeden sposób egzekucji. Zwraca przy tym uwagę, że w przypadkach, w których doszło do wyegzekwowania należności poprzez wpłaty dłużnika albo egzekucję z wynagrodzenia, skuteczność jednego z tych sposobów egzekucji nie miała przełożenia na stopień zaspokojenia dłużnika. W obu przypadkach w ok. 2/3 spraw egzekucja była częściowo skuteczna, a w ok. 1/3 – doprowadziła jedynie do wyegzekwowania należności mniejszych niż trzymiesięczna zaległość. O ile w przypadku wpłat dłużników taki stan rzeczy wynika z braku ich regularności oraz uiszczania jedynie częściowej miesięcznej należności, o tyle w przypadku wynagrodzenia za pracę jest zazwyczaj skutkiem krótkich okresów skutecznej egzekucji z wynagrodzenia, po której dłużnicy tracili pracę.

## I. OBRAZ EGZEKUCJI NA PODSTAWIE BADAŃ AKTOWYCH

### 1. Tytuły wykonawcze

#### Wykres 3

Rodzaj tytułu wykonawczego<sup>9</sup>



Źródło: opracowanie własne.

Z zaprezentowanego wyżej wykresu wynika, że spośród tytułów wykonawczych stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego na pierwsze miejsca wysuwają się ugody i wyroki zaoczne. O ile w przypadku tych ostatnich nie budzi to większych wątpliwości, gdyż brak zainteresowania postępowaniem rozpoznawczym wiąże się z analogiczną postawą przy spełnianiu świadczenia<sup>10</sup>, o tyle pewnym zaskoczeniem może być znaczny udział ugód. Należałoby się spodziewać, że zobowiązany do płatności alimentów, wyrażając zgodę na płatność określonych kwot, czyni to świadomie i z wolą wypełniania przyjętych na siebie obowiązków.

<sup>9</sup> Z uwagi na możliwość występowania w jednej sprawie egzekucyjnej więcej niż jednego rodzaju tytułu egzekucyjnego – co miało miejsce w 23 sprawach – wskazane wartości nie sumują się do 100%.

<sup>10</sup> Nie można jednakże wykluczyć, o czym mowa w dalszej części opracowania, że dłużnik może w ogóle nie wiedzieć o zapadłym orzeczeniu, jak również o wszczęciu i prowadzeniu postępowania egzekucyjnego.

Nie może też budzić wątpliwości wiedza dłużnika o istniejącym obowiązku i jego wysokości. Tymczasem odsetek spraw, w których egzekucja była całkowicie bezskuteczna, a tytułem wykonawczym ugoda, sięga 29%, nie różniąc się w zasadzie od takich relacji w sprawach, w których egzekucja była częściowo skuteczna (gdzie wynosi 31%).

Znamienne jest przy tym, że nie są odosobnione sprawy, w których ugoda stanowiła drugi ze złożonych w toku postępowania tytułów wykonawczych, określając wysokość obowiązku dłużnika dopiero od pewnego momentu w już toczącym się postępowaniu – zazwyczaj poprzez zwiększenie jego wysokości. Takich spraw było 9, przy czym w 4 z nich w toku egzekucji nie wyegzekwowano więcej niż równowartości trzymiesięcznego świadczenia<sup>11</sup>. Równocześnie w wielu sprawach, w których tytułem egzekucyjnym była ugoda, wszczęcie egzekucji nastąpiło w krótkim, nieprzekraczającym 3 miesięcy, okresie od powstania takiego tytułu.

Przedstawione dane budzą pewne wątpliwości odnośnie do okoliczności zawarcia ugód. Jednakże w tym zakresie konieczne byłoby dokonanie analizy spraw, które zakończyły się zawarciem ugody, w szczególności celem ustalenia, czy zaakceptowanie ugody przez sąd nastąpiło z uwzględnieniem nie tylko usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego do alimentów, ale też możliwości zarobkowych dłużnika oraz przy należytej ocenie intencji stron. Potencjalnie możliwe jest, że celem postępowania było tylko wykreowanie tytułu egzekucyjnego, który służyć będzie jedynie określeniu wysokości świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego, nie zaś realizacji obowiązku dłużnika. Trudno inaczej ocenić sprawę, w której na skutek zawarcia ugody wysokość alimentów zostaje podniesiona po roku z 75 zł – określonych wyrokiem – do 400 zł, a adres dłużnika, utrzymującego się z zasiłków z pomocy społecznej, odpowiada adresowi wierzyciela. W dwóch innych takich sprawach komornikowi nie udało się ustalić prawidłowego adresu dłużnika.

Podkreślić przy tym należy, że analogiczny do tego stan może występować w sprawach, w których wydanie wyroku nastąpiło na skutek uznania powództwa przez pozwanego zobowiązanego do uiszczania alimentów. Treść przedłożonych tytułów wykonawczych nie daje jednak podstawy do ustalenia, czy i w jakim rozmiarze wystąpiły takie przypadki.

## 2. Wysokość świadczeń

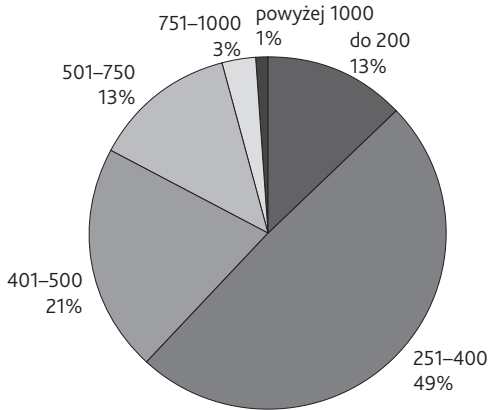
W przebadanych 185 sprawach egzekwowane były należności na rzecz 267 osób. W 23 sprawach wysokość egzekwowanego świadczenia uległa zmianie w toku postępowania, w niektórych sprawach nawet dwukrotnie. Uwzględniając wszystkie zmiany wysokości świadczeń, średnie egzekwowane miesięczne świadczenie wynosiło 431 zł. Niemal połowa miesięcznych należności zamykała się w granicach od 251 do 400 zł (49,1%), a zdecydowana większość (69,7%) w granicach od 250 do 500 zł (przy czym 16% miesięcznych świadczeń zostało określone na 500 zł). Minimalne świadczenie wynosiło 50 zł miesięcznie, a maksymalne – 2000 zł.

<sup>11</sup> W jednej z takich całkowicie bezskutecznych spraw dwukrotnie, w odstępach niewiele przekraczających rok, została przedłożona zawarta ugoda.



**Wykres 4**

Wysokość miesięcznych świadczeń zgodnie z treścią tytułu wykonawczego (w złotych, miesięcznie)



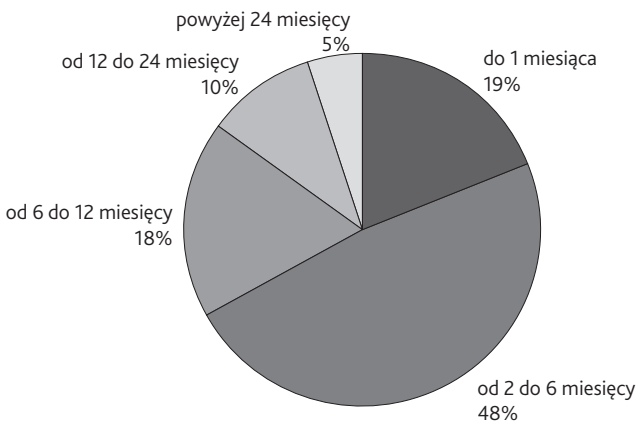
Źródło: opracowanie własne.

### 3. Zaległość istniejąca w dacie wszczęcia postępowania

W zdecydowanej części spraw już w dacie wszczęcia egzekucji istniała zaległość w płatności alimentów. Wynikała ona albo z zachowania wierzyciela, który wstrzymał się ze złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji, albo też z treści tytułów egzekucyjnych, które przyznawały prawo do alimentów z datą wsteczną w stosunku do daty powstania tytułu – najczęściej od daty wytoczenia powództwa. Wówczas nawet złożenie wniosku niezwłocznie po uzyskaniu tytułu wykonawczego oznaczało istnienie nawet kilkumiesięcznych zaległości. Zdarzały się też przypadki, w których trudno było wyjaśnić obecność kilkunastomiesięcznych zaległości wskazywanych już we wniosku. Rozkład istniejących zaległości przedstawiał się następująco:

**Wykres 5**

Wysokość zaległości alimentacyjnych wskazanych we wniosku o wszczęcie egzekucji (miesiącach)



Źródło: opracowanie własne.

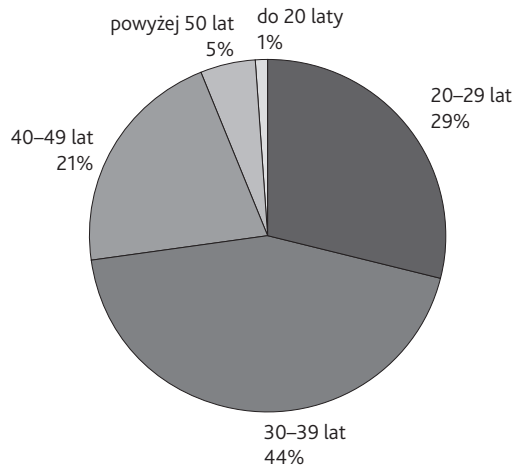
## 4. Dłużnicy

Zdecydowaną większość dłużników stanowili mężczyźni – miało to miejsce w 89,1% spraw. Kobiety były dłużniczkami w 10,9% spraw.

Wiek dłużników w dacie wszczęcia postępowania przedstawiał się następująco:

### Wykres 6

Wiek dłużnika alimentacyjnego w momencie wszczęcia przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego.



Źródło: opracowanie własne.

W 79 sprawach, tj. w blisko 43%, dłużnicy byli osobami zarejestrowanymi, przez przynajmniej część czasu trwania postępowania, jako osoby bezrobotne. W 22 sprawach (12%) zostało wiarygodnie (informacje od wierzyciela, samego dłużnika, Policji, domowników) potwierdzone, że dłużnik przebywa za granicą – przy czym w żadnej z tych spraw nie ustalono jego adresu. Zauważalny jest przy tym nierówny rozkład tych przypadków pod względem miejsca zamieszkania dłużników w Polsce. Spośród 22 spraw aż w 8 przypadkach (36%) dłużnik miał miejsce zamieszkania na obszarze apelacji wrocławskiej, w 3 – szczecińskiej (14%), a tylko w jednej sprawie – na obszarze apelacji warszawskiej (0,5%). Udział spraw z każdej z tych apelacji w grupie spraw podlegających badaniu wynosił zaś odpowiednio: 20,5%, 7% i 18%. W 20 sprawach (11%) dłużnicy przebywali w zakładzie karnym. W 4 sprawach dłużnik legitymował się orzeczeniem o niepełnosprawności. W 3 sprawach zostało ustalone, że dłużnik jest osobą bezdomną. W jednej sprawie dłużnikiem był cudzoziemiec – obywatelka Ukrainy.

## II. EGZEKUCJA NALEŻNOŚCI ALIMENTACYJNYCH

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Egzekucja należności alimentacyjnych odbywa się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń pieniężnych z modyfikacjami określonymi w dziale V tytułu III części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego

(art. 1081–1088) oraz przepisach szczególnych zawartych w innych aktach prawnych (np. Kodeksie pracy<sup>12</sup>). Do modyfikacji tych należą w szczególności:

- 1) możliwość złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji również do komornika sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wierzyciela;
- 2) brak obowiązku wskazywania, we wniosku o wszczęcie egzekucji, sposobu egzekucji ani majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona<sup>13</sup>;
- 3) obniżony zakres ochrony wynagrodzenia za pracę;
- 4) możliwość prowadzenia egzekucji z sum przyznanych przez Skarb Państwa na specjalne cele (w szczególności stypendia, wsparcia) – do wysokości 3/5 ich części;
- 5) brak ograniczeń przy prowadzeniu egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego, co oznacza niestosowanie przepisów o kwocie wolnej od zajęcia;
- 6) możliwość wszczęcia egzekucji na żądanie sądu pierwszej instancji, który sprawę rozpoznawał;
- 7) nałożenie na komornika obowiązku prowadzenia z urzędu dochodzenia w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania;
- 8) możliwość złożenia wniosku do organów Policji o przeprowadzenie czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika;
- 9) nałożenie na komornika obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wyjawienie majątku dłużnika<sup>14</sup>;
- 10) nałożenie na komornika obowiązku złożenia wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych;
- 11) wyłączenie możliwości umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji albo bezczynność wierzyciela.

Przeprowadzone badania aktowe prowadzą do wniosku, że część z powyższych instytucji nie ma praktycznego znaczenia. Dotyczy to w szczególności możliwości wszczęcia egzekucji z urzędu, gdyż nie odnotowano żadnego takiego przypadku. Z kolei stosowanie przepisów o zakresie dopuszczalnej egzekucji z wynagrodzenia za pracę oraz z rachunku bankowego nie rodziło problemów w praktyce. Można tylko zaznaczyć, że zauważalne były przypadki, w których otrzymywane przez dłużnika wynagrodzenie odpowiadało minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Jedynie zatem odrębna regulacja umożliwiająca dokonywanie potrąceń również z wynagrodzenia za pracę w tej wysokości na rzecz należności alimentacyjnych powodowała, że zajęcie było skuteczne. Warto przypomnieć, że zgodnie z regulacjami Kodeksu

<sup>12</sup> Ustawa z 26.06.1974 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666).

<sup>13</sup> Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od 8.09.2016 r., mającym zastosowanie do postępowań wszczętych po tej dacie, analogiczne rozwiązanie stanowi ogólną regulację obowiązków wierzyciela w zakresie treści wniosku o wszczęcie egzekucji. W konsekwencji przestało istnieć odrębne uregulowanie dotyczące egzekucji należności alimentacyjnych. Jednak sprawy podlegające badaniu objęte były przepisami w poprzednim brzmieniu.

<sup>14</sup> Przepis art. 1086 § 3 k.p.c., nakładający na komornika obowiązek złożenia wniosku do sądu o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku, jeżeli w wyniku przeprowadzonego przez komornika dochodzenia nie zostaną ustalone dochody dłużnika ani jego majątek, został uchylony z dniem 8.09.2016 r. przez ustawę z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy nowelizującej będzie jednak znajdował zastosowanie do postępowań wszczętych przed tym dniem.

pracy (art. 87 i 87<sup>1</sup>) potrącenia z wynagrodzenia mogą być dokonywane w razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych – do wysokości 3/5 wynagrodzenia, podczas gdy w razie egzekucji innych należności – do wysokości połowy wynagrodzenia, z równoczesną ochroną kwoty odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę jako kwoty wolnej od potrąceń.

Inne odrębności postępowania egzekucyjnego prowadzonego w celu egzekucji alimentów zdają się mieć większe znaczenie, choć zarówno praktyka ich stosowania, jak i wpływ na wynik egzekucji są zróżnicowane. Część rozwiązań wydaje się nie do końca odpowiadać potrzebom egzekucji i wymagałaby zmiany (dotyczy to w szczególności możliwości wszczęcia egzekucji z nieruchomości i udziału Policji w czynnościach). Dalsze części opracowania zawierać będą omówienie praktyki stosowania poszczególnych instytucji, a w odniesieniu do części przepisów – również propozycje ich zmian.

## 2. Możliwość wyboru komornika

Zgodnie z art. 1086 § 1 k.p.c. jeżeli egzekucja dotyczy alimentów lub renty mającej charakter alimentów, wniosek o wszczęcie egzekucji można zgłosić również do komornika sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wierzyciela. Powołany przepis wprowadza właściwość przemienną komornika. Korzystając z tej właściwości, wierzyciel może zgłosić wniosek o wszczęcie egzekucji do komornika, w którego okręgu dłużnik ma swoje miejsce zamieszkania lub pobytu, albo do komornika, w okręgu którego wierzyciel ma swoje miejsce zamieszkania.

Złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji do komornika, w okręgu którego wierzyciel ma swoje miejsce zamieszkania, nie będzie oznaczało dokonania wyboru komornika w rozumieniu art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten przewiduje, że wierzyciel ma prawo wyboru komornika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem spraw o egzekucję z nieruchomości oraz spraw, w których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. W przypadku wyboru komornik działa poza obszarem swojego rewiru komorniczego. Jednak dokonanie wyboru przez wierzyciela komornika ograniczone jest przez treść art. 8 ust. 8 u.k.s.e., zgodnie z którym komornik wybrany przez wierzyciela odmawia wszczęcia egzekucji, jeżeli nie spełnia określonych w ustawie kryteriów dotyczących czasu trwania postępowań (zaległości), skuteczności i ogólnej liczby spraw, które prowadzi. Ograniczenia te nie będą jednak dotyczyły wierzyciela alimentacyjnego, który składając wniosek o wszczęcie egzekucji w swoim miejscu zamieszkania, nie korzysta z prawa wyboru komornika w rozumieniu art. 8 u.k.s.e.

Zdecydowana większość spraw podlegających badaniu prowadzona była przez komornika właściwego ze względu na miejsce zamieszkania zarówno wierzyciela, jak i dłużnika. Nieliczne przypadki, w których postępowanie prowadził komornik niebędący komornikiem właściwości ogólnej dłużnika, dotyczyły sytuacji objętych zastosowaniem art. 1081 § 1 k.p.c. – choć zarówno przez wierzycieli (co wynika z treści wniosku zawierającego wymagane przez art. 8 ust. 6 u.k.s.e. oświadczenie o wyborze komornika), jak i przez komorników (adnotacje w aktach sprawy) były niekiedy kwalifikowane jako dokonanie wyboru komornika. Rzeczywiste dokonanie wyboru przez wierzyciela komornika w oparciu o art. 8 ust. 5 u.k.s.e. nastąpiło tylko

w dwóch sprawach. W tej sytuacji przeprowadzone badania nie pozwalają na ustalenie, czy i w jakim zakresie istotne dla wierzycieli są możliwości złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji w swoim miejscu zamieszkania i osobisty kontakt z komornikiem. Dlatego też trudno wysuwać kategoryczne wnioski odnośnie do zasadności dalszego utrzymywania omawianej regulacji. Jednakże zakres czynności, jakie podejmowali w sprawach komornicy właściwi dla miejsca zamieszkania wierzyciela, zdaje się wskazywać na niecelowość utrzymywania właściwości przemiennej. Odległość, jaka dzieliła w takich przypadkach siedzibę komornika od miejsca zamieszkania dłużnika, prowadziła do wykształcenia się modelu egzekucji „zza biurka”, tj. komornik ograniczał się do wy stosowania zapytań do instytucji (często mając problemy z ustaleniem np. właściwości urzędu skarbowego) i ewentualnej reakcji na otrzymane odpowiedzi. Nie były w ogóle podejmowane czynności w miejscu zamieszkania dłużnika, mające na celu ustalenie, czy dłużnik faktycznie zamieszkuje pod wskazanym adresem, jego stanu majątkowego, w tym ewentualnego dokonania zajęcia ruchomości, bądź też czynności takie były podejmowane ze znacznym opóźnieniem. Potencjalne ułatwienie dla wierzyciela odbywało się więc ze szkodą dla ewentualnej skuteczności i poprawności egzekucji.

Należałoby zatem postawić pytanie, czy w takiej sytuacji ewentualne ułatwienia dla wierzyciela, związane z możliwością osobistego złożenia wniosku (bez ponoszenia np. kosztów korespondencji), czy też kontaktu z komornikiem (w tym np. przeglądania akt), przeważają nad niekorzystnymi skutkami dla możliwego zakresu działań komornika. Należy przy tym mieć na uwadze, że w analizowanych sprawach aktywność wierzyciela ograniczała się w zasadzie do uzyskiwania zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji. Rozważenia wymaga, czy tego konfliktu nie dałoby się rozwiązać w inny sposób – np. wprowadzając w miejsce możliwości wyboru komornika jedynie możliwość złożenia wniosku i dalszych pism w postępowaniu u komornika właściwego dla wierzyciela, który następnie przesyłałby złożone pisma wskazanemu przez wierzyciela komornikowi właściwości ogólnej dłużnika (przy czym nie uchybiałoby to możliwości wyboru komornika na ogólnych zasadach, jednak ze wszystkimi wiążącymi się z tym ograniczeniami). W taki sam sposób można by rozwiązać ewentualną konieczność uzyskania dostępu do akt sprawy<sup>15</sup>.

### 3. Wniosek o wszczęcie egzekucji

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi uregulowaniami wierzyciel nie jest zobowiązany do wskazania sposobu egzekucji<sup>16</sup>. Wystarczające jest złożenie ogólnego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wniosek o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu umożliwia prowadzenie egzekucji według wszystkich dopuszczalnych sposobów, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Skierowanie egzekucji do nieruchomości dłużnika oraz składników jego majątku, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio, jest możliwe tylko na wniosek wierzyciela.

<sup>15</sup> Wzorem może być tu regulacja § 96 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.02.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 259), zgodnie z którą na wniosek osób uprawnionych przewodniczący wydziału może zarządzić przesłanie akt do sądu rejonowego właściwego dla miejsca zamieszkania tych osób w celu ułatwienia im przejrzenia akt i sporządzenia z nich odpisów.

<sup>16</sup> Podstawowe sposoby egzekucji świadczeń pieniężnych to egzekucja: z ruchomości, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności, z innych praw majątkowych, z nieruchomości.

Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym do 8.09.2016 r., a więc w sprawach będących przedmiotem analizy, we wniosku lub żądaniu przeprowadzenia egzekucji z urzędu należało wskazać świadczenie, które ma być spełnione, oraz sposób egzekucji. Wierzyciel mógł w jednym wniosku wskazać kilka sposobów egzekucji przeciwko temu samemu dłużnikowi. Dlatego też obowiązujące wówczas uregulowanie art. 1081 § 1 k.p.c. – przewidujące, że wierzyciel nie ma obowiązku wskazywać sposobu egzekucji ani majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona, a w takim wypadku uważa się, że wniosek dotyczy wszystkich dopuszczalnych sposobów egzekucji, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości – teoretycznie stanowiło istotne ułatwienie dla wierzyciela oraz mogło się przyczynić do większej skuteczności egzekucji. W praktyce jednak zdecydowana większość wniosków o wszczęcie egzekucji alimentów składana była na formularzach przygotowanych przez komorników, przewidujących możliwość zakreszenia przez wierzyciela odpowiednich sposobów egzekucji oraz wskazanie danych o majątku dłużnika.

Niewątpliwie na niską skuteczność egzekucji alimentów wpływał brak jakiegokolwiek wiedzy wierzycieli o majątku dłużników. Jedynie w nieco ponad 11% spraw wniosek o wszczęcie egzekucji zawierał wskazanie konkretnego majątku dłużnika, umożliwiającego prowadzenie egzekucji. Najczęściej było to wskazanie numeru rachunku bankowego bądź miejsca pracy. Wskazanie innego majątku dłużnika (np. samochodu albo nieruchomości) prawie się nie zdarzało. Wnioski o wszczęcie egzekucji ograniczały się zazwyczaj do wskazania danych dłużnika, miejsca jego zamieszkania (w tym wskazania zakładu karnego, jeśli dłużnik był pozbawiony wolności), numerów identyfikacyjnych (numer PESEL, dowodu osobistego, NIP).

#### 4. Problematyka egzekucji z nieruchomości

Wniosek o wszczęcie egzekucji umożliwia prowadzenie egzekucji wszelkimi dopuszczalnymi sposobami, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości lub majątku, do którego przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio (spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu, użytkowanie wieczyste, ułamkowe części nieruchomości – udziały w nieruchomości). Dlatego też nawet w przypadku ustalenia przez komornika, że dłużnik jest właścicielem nieruchomości albo udziału w prawie własności takiej nieruchomości, nie może nastąpić wszczęcie egzekucji z ustalonego majątku dłużnika bez złożenia przez wierzyciela odpowiedniego wniosku. W badanych sprawach ustalenie, że dłużnik jest właścicielem nieruchomości albo składników majątku, do których stosuje się przepisy o egzekucji z nieruchomości, nastąpiło w 19 sprawach (10% spraw). Wszczęcie egzekucji z nieruchomości na skutek wniosku złożonego przez wierzyciela nastąpiło tylko w jednej sprawie.

Wydaje się, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy nie jest celowe. Rozwój możliwości ustalenia przysługiwania dłużnikowi prawa własności nieruchomości, wynikający przede wszystkim z informatyzacji ksiąg wieczystych, czyni takie ustalenia standardem w sprawach egzekucyjnych. Nie istnieją żadne względy, które wymagają oczekiwania z wszczęciem egzekucji z nieruchomości na wniosek wierzyciela. Tym bardziej, że w analizowanych sprawach zauważalna jest bierność wierzycieli w zakresie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, niemalże całkowita w sprawach, w których uprawnionemu do alimentów przysługuje prawo do świadczeń

z funduszu alimentacyjnego. Niestety bierność w zakresie udziału w postępowaniu wykazują również organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach egzekucji należności wypłaconych w ramach funduszu alimentacyjnego<sup>17</sup>.

Równocześnie egzekucja z nieruchomości to postępowanie dzielące się na poszczególne fazy, które mogą rozpoczynać się dopiero po zakończeniu poprzedniej. Pierwszą czynnością komornika w takim postępowaniu jest zajęcie nieruchomości, polegające na wystosowaniu do dłużnika wezwania do zapłaty należności w terminie dwóch tygodni pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania nieruchomości. Równocześnie z takim wezwaniem komornik składa wnioszek o wpis o wszczęciu egzekucji w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lub o złożenie wniosku do zbioru dokumentów (jeżeli nie jest prowadzona księga wieczysta). Dopiero bezskuteczny upływ wyznaczonego terminu do zapłaty należności umożliwia przystąpienie do dalszego etapu egzekucji, tj. opisu i oszacowania nieruchomości. Wymaga to jednak złożenia przez wierzyciela odrębnego wniosku, połączonego z wyasygnowaniem środków na przeprowadzenie tej czynności (tj. pokrycie kosztów opinii biegłego, wymaganych przez przepisy ogłoszeń). Kolejny etap egzekucji, tj. wyznaczenie terminu licytacji, może nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się opisu i oszacowania.

Opisana wyżej wielofazowość egzekucji z nieruchomości czyni zasadnym przeniesienie wymogu złożenia przez wierzyciela wyraźnego wniosku o prowadzenie egzekucji na późniejszy etap postępowania, tj. nie samo wszczęcie egzekucji – zajęcie nieruchomości, a przystąpienie do opisu i oszacowania nieruchomości. Wszczęcie egzekucji z nieruchomości i złożenie wniosku o wpis wzmianki o wszczęciu egzekucji w księdze wieczystej nie wiąże się z kosztami innymi niż koszty korespondencji w sprawie, gdyż wierzyciel alimentacyjny jest zwolniony od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, a więc również opłaty za wpis. Nie ma żadnych przeszkód, aby komornik dokonywał zajęcia nieruchomości z urzędu niezwłocznie po uzyskaniu informacji o przysługiwaniu dłużnikowi takiego prawa (można tu ewentualnie określić minimalny poziom zaległości, których powstanie uzasadnia wszczęcie egzekucji z nieruchomości), wstrzymując się z dalszymi czynnościami egzekucyjnymi do czasu złożenia odpowiedniego wniosku przez uprawnionego wierzyciela (w tym organ prowadzący egzekucję należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego). Podkreślić przy tym należy, że konstrukcja, w której dopuszczalne jest jedynie zajęcie nieruchomości, a kontynuowanie egzekucji z niej wymaga dalszych czynności wierzyciela, funkcjonuje na gruncie postępowania egzekucyjnego. Dotyczy to sytuacji opisanej w art. 923<sup>1</sup> § 1 k.p.c., zgodnie z którym tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie pozostającej w związku małżeńskim stanowi podstawę do zajęcia nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego. Dalsze czynności egzekucyjne dopuszczalne są na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko obojgu małżonkom.

Dokonanie z urzędu zajęcia nieruchomości zapobiegać będzie usuwaniu przez dłużnika wartościowych składników majątku spod grożącej im egzekucji, gdyż zgodnie z art. 930 § 1 k.p.c. rozporządzenie nieruchomością po jej zajęciu nie

<sup>17</sup> Zagadnienia udziału w postępowaniu wierzyciela i organów administracji będą przedmiotem dalszych części opracowania.

ma wpływu na dalsze postępowanie<sup>18</sup>. Ułatwić może też skorzystanie z możliwości zabezpieczenia należności alimentacyjnych poprzez obciążenie nieruchomości odpowiednią hipoteką. Może też działać motywująco na dłużnika o tyle, że będzie stanowił sygnał realnego zagrożenia przeprowadzenia egzekucji z wartościowego składnika majątku. Równocześnie nie będzie to stanowiło nadmiernego obciążenia dłużników, skoro w zakresie obejmującym egzekucję z nieruchomości obowiązuje zawarta w art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.<sup>19</sup> zasada, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne umarza się z urzędu w odpowiedniej części, jeżeli wierzyciel w ciągu sześciu miesięcy nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania<sup>20</sup>.

## 5. Egzekucja z prawa dłużnika do dokonania działu majątku

Z zagadnieniem egzekucji z nieruchomości – a dokładniej z udziału w prawie własności nieruchomości – łączy się również problem innego, całkowicie niewykorzystywanego sposobu egzekucji, tj. egzekucji z prawa dłużnika do dokonania działu majątku.

Zgodnie z uregulowaniami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa), obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Wspólność ustawowa może być oczywiście przez małżonków wyłączona, jednak w praktyce jest to dominująca forma ukształtowania stosunków między małżonkami. Z zasady wspólność taka ustaje wraz z ustaniem małżeństwa, co wiąże się z powstaniem prawa do dokonania podziału wspólnego majątku. Prawo do dokonania działu majątku powstaje również w przypadkach wspólności majątku spadkowego.

W obu przypadkach są to prawa majątkowe, które mogą być przedmiotem egzekucji – zgodnie z przepisami o egzekucji z innych praw majątkowych. Zgodnie z art. 912 k.p.c. jeżeli zajęte zostało prawo, z mocy którego dłużnik może żądać działu majątku, zajęcie obejmuje wszystko to, co dłużnikowi z działu przypadnie. Jeśli dłużnik otrzyma z działu nieruchomość lub ułamkową jej część, sąd przeprowadziwszy dział zawiadomi o zajęciu sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej w celu ujawnienia zajęcia przez wpis w księdze wieczystej lub złożenie zawiadomienia do zbioru dokumentów. Jeżeli wierzyciel w ciągu miesiąca po ukończeniu działu nie zażądał przeprowadzenia egzekucji z mienia przypadłego dłużnikowi, przedmioty majątkowe, z których egzekucji nie żądał, będą wolne od zajęcia. O zajęciu prawa, z mocy którego dłużnik może żądać działu, komornik zawiadomi wskazane przez wierzyciela osoby, przeciwko którym dłużnikowi przysługuje prawo żądania działu.

Prowadzenie egzekucji z prawa do dokonania podziału majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową albo działu spadku może przynieść wierzycielowi

<sup>18</sup> W analizowanych sprawach odnotowano przypadki zbycia przez dłużnika nieruchomości albo udziału w nieruchomości w toku postępowania.

<sup>19</sup> W stanie prawnym obowiązującym przed 8.09.2016 r. była to regulacja zawarta w art. 823 k.p.c.

<sup>20</sup> Tak Sąd Najwyższy w uchwale z 18.07.2012 r., III CZP 38/12, OSNC 2013/2, poz. 16, dotyczącej obowiązującego do 8.09.2016 r. art. 823 k.p.c., przewidującego umorzenie postępowania z mocy prawa na skutek beczynności wierzyciela.



istotne korzyści, szczególnie jeśli w skład podlegającego podziałowi majątku wchodzi nieruchomości. W istocie dokonanie podziału majątku zmierzać będzie w takich sytuacjach do uzyskania spłaty należności alimentacyjnych od osób, które w wyniku podziału majątku zobowiązane będą do dokonania spłaty na rzecz dłużnika alimentacyjnego w zamian za przyznaną im nieruchomości – trudno bowiem przypuszczać, aby nieegzekwowalnemu dłużnikowi została przyznana nieruchomości z obowiązkiem spłaty innych osób. Z omawianym zagadnieniem wiąże się w szczególności kwestia zapewnienia ochrony interesów organów wypłacających świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Problem pojawia się w sprawach, w których orzeczeniem o obowiązku alimentacyjnym jest orzeczenie o rozwodzie albo separacji. Ustanie małżeństwa skutkuje ustaniem wspólności majątkowej pomiędzy małżonkami, z których jeden jest dłużnikiem alimentacyjnym, a drugi – przedstawicielem ustawowym wierzyciela alimentacyjnego, w niektórych zaś sytuacjach – również wierzycielem. Działając w tych rolach, nie jest zainteresowany kierowaniem egzekucji do składników majątku, które podlegają podziałowi, w szczególności do przysługującego dłużnikowi alimentacyjnemu udziału w nieruchomości stanowiącej składnik majątku wspólnego. Często oznaczałoby to bowiem skierowanie egzekucji do udziału w nieruchomości, która stanowi miejsce zamieszkania zarówno uprawnionego do alimentów, jak i jego przedstawiciela ustawowego. W rezultacie w razie bezskuteczności egzekucji z innych składników majątku i spełnienia ustawowych przesłanek, uprawnionemu wypłacane są świadczenia z funduszu alimentacyjne, a egzekucja należności organu dokonującego wypłat pozostaje bezskuteczna. Odnosnie do składników majątku, w tym nieruchomości, konieczne jest zaś dokonanie jej podziału pomiędzy dłużnikiem a przedstawicielem ustawowym uprawnionego do alimentów. W postępowaniu dotyczącym takiego podziału wierzyciel alimentacyjny jest co do zasady osobą trzecią. Wykluczone jest też dokonanie w jego ramach rozliczenia zaległości alimentacyjnych<sup>21</sup>.

Nie ma jednakże żadnych przeszkód, aby należący do dłużnika alimentacyjnego udział w rzeczy wchodzącej w skład majątku wspólnego stał się, jeszcze przed dokonaniem podziału majątku, przedmiotem egzekucji albo zabezpieczenia<sup>22</sup>. O ile ewentualne uzyskanie zabezpieczenia (np. przez wpis hipoteki przymusowej) odbywa się poza postępowaniem egzekucyjnym i na podstawie przeprowadzonych badań nie sposób stwierdzić, czy takie czynności mają miejsce, o tyle w żadnej ze spraw, w których podstawą prowadzenia egzekucji był wyrok rozwodowy, nie doszło ani do wszczęcia egzekucji z przysługującego dłużnikowi udziału w prawie własności nieruchomości, ani do zajęcia prawa dłużnika do dokonania podziału majątku wspólnego. Zauważyć należy, że o ile przedstawiciel ustawowy wierzyciela alimentacyjnego może z różnych względów nie być zainteresowany prowadzeniem egzekucji w taki sposób, o tyle

<sup>21</sup> Jednakże wierzyciel dłużnika będącego uczestnikiem takiego postępowania może wziąć udział w takim postępowaniu jako uczestnik i w taki sposób poszukiwać ochrony swoich interesów.

<sup>22</sup> Kwestia ta może budzić wątpliwości z uwagi na treść art. 779 § 1 k.p.c. w zw. z art. 46 k.r.o. Pierwszy z przepisów przewiduje, że do egzekucji ze spadku konieczny jest – aż do działu spadku – tytuł egzekucyjny przeciwko wszystkim spadkobiercom, drugi nakazuje zaś odpowiednie stosowanie przepisów o wspólności majątku spadkowego i o dziale spadku do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową od chwili ustania tej wspólności. Jednakże Sąd Najwyższy w uchwale z 17.04.2015 r., III CZP 9/15, OSNC 2016/4, poz. 41, LEX nr 1665896, wyraził pogląd o dopuszczalności prowadzenia na podstawie tytułu wykonawczego przeciwko jednemu z małżonków egzekucji z udziału w rzeczy należącej do majątku wspólnego przed dokonaniem jego podziału.

dziwić może bierność w tym zakresie organów wypłacających świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jak również samych komorników. Bierność wskazanych organów w postępowaniu egzekucyjnym będzie jeszcze szerzej omawiana, jednak w tym miejscu należy podkreślić, że dokonanie przez komornika zajęcia prawa do żądania podziału majątku powinno następować z urzędu, skoro komornik jest uprawniony do prowadzenia egzekucji wszelkimi możliwymi sposobami. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy w skład majątku podlegającego podziałowi wchodzi nieruchomości, gdyż skierowanie egzekucji do prawa żądania podziału majątku nie jest równoznaczne ze skierowaniem egzekucji do nieruchomości wchodzącej w skład tego majątku.

Bierność komorników w tym zakresie ma miejsce nie tylko w sprawach, w których wobec charakteru tytułu egzekucyjnego (wyroku rozwodowego) należy przypuszczać, że może istnieć wspólny majątek podlegający podziałowi. Prawem do żądania podziału majątku jest również prawo do żądania działu spadku. W konsekwencji również w sytuacjach, w których na podstawie informacji udzielanych przez urzędy skarbowe bądź też informacji o przysługiwaniu dłużnikom udziałów w prawie własności nieruchomości możliwe jest ustalenie, że dłużnik jest współspadkobiercą, zasadne byłoby dokonanie zajęcia określonego prawa.

Oczywiście zajęcie prawa do żądania podziału majątku nie będzie oznaczało bezpośredniego zaspokojenia się z tego majątku. Umożliwi jednak zainteresowanemu wierzycielowi podjęcie dalszych działań zmierzających do tego celu – chociażby złożenia wniosku o dokonanie podziału majątku wspólnego albo działu spadku. Może też być – poprzez stworzenie realnego zagrożenia dla mienia dłużnika – sposobem wywarcia nacisku na dłużnika w celu skłonienia go do spłaty należności.

## 6. Dochodzenie w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika

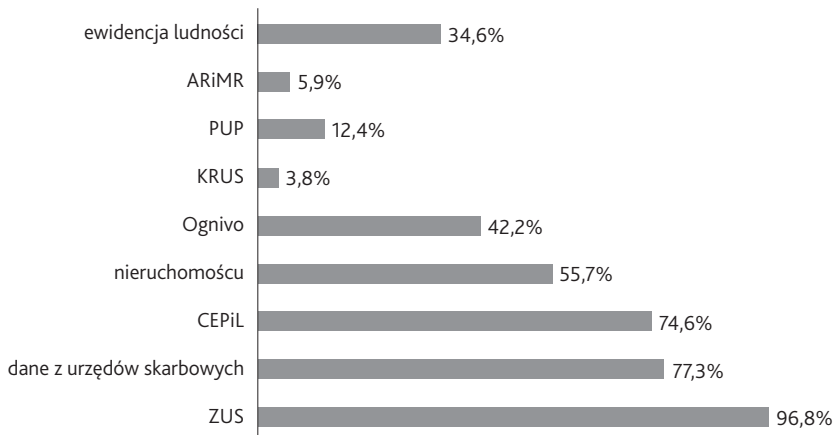
Jedną z konsekwencji zwolnienia wierzyciela alimentacyjnego od wskazania we wniosku sposobu egzekucji, a więc również i mienia, z którego ma być prowadzona egzekucja, jest nałożenie na komornika obowiązku prowadzenia z urzędu dochodzenia w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika. Obowiązek ten zwalnia wierzyciela od konieczności składania odrębnych wniosków zmierzających do wykorzystania przez komornika wynikającej z art. 761 k.p.c. możliwości zasięgania od organów administracji publicznej, organów podatkowych, organów rentowych, banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, przedsiębiorstw maklerskich, organów spółdzielni mieszkaniowych, zarządów wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów zarządzających mieszkaniami i lokalami użytkowymi, jak również innych instytucji i osób nieuczestniczących w postępowaniu informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji. Zastępował też w egzekucji świadczeń alimentacyjnych przewidzianą w obowiązującym do 8.09.2016 r. art. 797<sup>1</sup> k.p.c. możliwość zlecenia komornikowi poszukiwania majątku dłużnika.

Dochodzenie powinno być powtarzane w okresach nie dłuższych niż 6 miesięcy. Komornicy co do zasady wywiązują się, choć w różnym zakresie, z tego obowiązku. Odnotowano jednak postępowania<sup>23</sup>, w których niewątpliwie zasadny byłby staranniejszy nadzór sądu i jego prezesa nad prawidłowością działań komornika.

<sup>23</sup> Dotyczy to jednego z komorników mających swoją siedzibę w Warszawie.

**Wykres 7**

Wykorzystywane przez komorników sądowych źródła informacji o dłużniku i jego majątku



Źródło: opracowanie własne.

W praktyce egzekucji dochodzenie zmierzające do ustalenia majątku dłużnika polega na kierowaniu przez komornika zapytań do instytucji dysponujących wiedzą o majątku dłużnika. Podstawowe źródła informacji wykorzystywanych przez komorników to:

- 1) skierowanie zapytania do organów prowadzących rejestry ewidencji ludności celem ustalenia miejsca zameldowania, a w razie potrzeby również numeru PESEL dłużnika;
- 2) skierowanie zapytania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych celem ustalenia przede wszystkim tego, czy dłużnik podlega ubezpieczeniu społecznemu i danych płatnika składek, ale również adresu dłużnika czy też numeru jego rachunku bankowego;
- 3) skierowanie zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem pojazdu mechanicznego;
- 4) skierowanie zapytania do naczelnika urzędu skarbowego celem ustalenia danych o złożonych przez dłużnika deklaracjach podatkowych, danych płatników zaliczek na podatek dochodowy, informacji o dokonanych przez dłużnika czynnościach opodatkowanych podatkami od spadku i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych, jak również celem ustalenia adresu dłużnika i numeru jego rachunku bankowego;
- 5) skierowanie zapytania, za pośrednictwem prowadzonego przez Krajową Izbę Rozliczeniową systemu OGNIVO, czy dłużnik jest posiadaczem rachunku bankowego;
- 6) skierowanie zapytania do organu prowadzącego ewidencję gruntów (właściwego starosty) celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości;
- 7) skierowanie zapytania do Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości;

- 8) skierowanie zapytania do Powiatowego Urzędu Pracy celem ustalenia, czy dłużnik jest zarejestrowany jako bezrobotny i czy otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych;
- 9) skierowanie zapytania do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) skierowanie zapytania do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa celem ustalenia numeru rachunku bankowego dłużnika.

Zapytania takie były kierowane we wszystkich przebadanych sprawach, choć w różnym zakresie i liczbie.

## 7. Informacje uzyskiwane od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Zasady gromadzenia i udostępniania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacji o płatnikach składek i ubezpieczonych określone są w przepisach ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>24</sup>. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi m.in. konta ubezpieczonych i konta płatników składek. Komornicy sądowi mogą uzyskać, na wniosek, dane zgromadzone na tych kontach – w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji. Udostępnienie danych następuje w przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych nieodpłatnie. W ramach postępowania egzekucyjnego istotne znaczenie mają dane gromadzone na koncie ubezpieczonego. Każda osoba objęta obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi podlega zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych. Takie zgłoszenia powinny być złożone co do zasady w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia. W ramach prowadzonego konta ubezpieczonego gromadzone są m.in. informacje o szczegółowych danych płatników składek. W praktyce postępowania egzekucyjnego dane gromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowią podstawowe źródło informacji o osobach wypłacających dłużnikom wynagrodzenia albo innego rodzaju świadczenia za wykonywaną pracę (usługi). Dopiero ich uzyskanie stanowi podstawę do dokonania zajęcia wynagrodzenia za pracę albo wierzytelności (najczęściej wynikającej z zawartych przez dłużnika umów cywilnoprawnych). Oczywiście o ile ZUS przekazuje takie informacje, w znacznej części spraw uzyskiwana była bowiem jedynie informacja o tym, że nie odnotowano aktualnego zgłoszenia dłużnika do ubezpieczenia społecznego, ewentualnie że dłużnik został zgłoszony jako bezrobotny. Zauważalne były też przypadki, w których dłużnik w ogóle nie figurował w rejestrach ZUS.

Uzyskanie informacji od ZUS zakończyło się ustaleniem wierzytelności nadającej się do zajęcia w 31 sprawach. Z omówionych dalej przyczyn nie oznacza to, że zajęcie było skuteczne. Niewątpliwie jednak, w porównaniu z innymi sposobami gromadzenia informacji o dłużniku, ten jest najbardziej skuteczny.

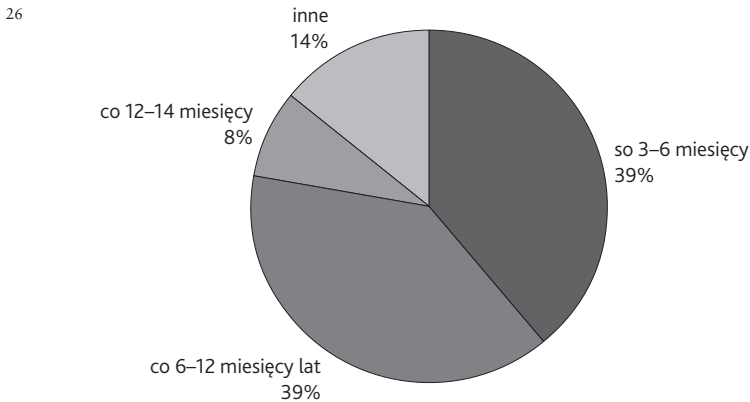
Kierowanie zapytań do ZUS odbywało się w analizowanych sprawach cyklicznie, choć z różną częstotliwością – od 3 do 12 miesięcy, a w skrajnych sytuacjach odnotowanych w przypadku kilku komorników<sup>25</sup> – jeszcze rzadziej.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.

<sup>25</sup> Znamienne, że wśród tych kilku komorników jest dwóch komorników prowadzących kancelarię w Warszawie.

**Wykres 8**

Częstotliwość zapytań kierowanych przez komorników sądowych od ZUS.



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę, że w badanych sprawach zatrudnienie w ramach trwającego dłuższy czas stosunku pracy było wyjątkiem, znacznie częstsze było natomiast zatrudnienie na podstawie umów krótkookresowych – zarówno o pracę, jak i umów cywilnoprawnych, niezwłoczne uzyskanie przez komornika danych dotyczących przysługiwania dłużnikowi określonych należności jest niezwykle istotne. Zajęcie świadczeń przysługujących dłużnikowi będzie skuteczne, jeśli nastąpi przed terminem ich wypłaty. Staje się to mało prawdopodobne, jeśli komornik uzyskuje informacje z opóźnieniem. A takie opóźnienie zazwyczaj występuje, nawet jeśli zapytania do ZUS kierowane są przez komorników dość często, np. w okresach co 3 miesiące (częstsze kierowanie zapytań nie zostało odnotowane). To jest już termin, w którym nastąpić może zarówno podjęcie, jak i zakończenie przez dłużnika zatrudnienia – połączone z odebraniem wszystkich przysługujących mu świadczeń.

W analizowanych sprawach dokonano zajęcia wynagrodzenia za pracę bądź świadczeń wynikających z cywilnoprawnych umów w 31 sprawach. W 75% zajęcie okazało się być spóźnionym, tj. albo nastąpiło już po ustaniu stosunku prawnego uzasadniającego wypłatę wynagrodzenia, albo też nie objęło całego okresu świadczenia pracy przez dłużnika i wypłaty mu należności. Opóźnienia sięgały przy tym kilku miesięcy.

Sytuacja uległaby zmianie, gdyby komornicy uzyskiwali niezbędne informacje niezwłocznie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dysponuje nimi przecież już po 7 dniach od powstania obowiązku ubezpieczenia – podjęcia zatrudnienia. Nie ma przeszkód, aby odpowiednie informacje były przekazywane komornikowi z urzędu przez ZUS, bez konieczności składania odrębnego wniosku, jedynie na podstawie informacji o wszczęciu egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Wydaje się, że przy funkcjonującym systemie informatycznym wprowadzenie do konta ubezpieczonego informacji o wszczęciu egzekucji, skutkujące automatycznym generowaniem informacji o każdym zgłoszeniu takiej osoby do ubezpieczeń, nie powinno stanowić

<sup>26</sup> Pozycja „inne” obejmuje przede wszystkim sprawy, w których z uwagi na krótki czas trwania postępowania zostało skierowane tylko jedno zapytanie.

większego problemu. Oczywiście musiało by się to wiązać z istnieniem obowiązku poinformowania ZUS o zakończeniu egzekucji. Jednak konieczność dokonania w ramach postępowania egzekucyjnego tych dwóch czynności zastąpiłaby obecną praktykę wielokrotnego zwracania się przez komorników z zapytaniami, na które ZUS zobowiązany jest odpowiadać. Obie strony zostałyby więc zwolnione z wielu czynności<sup>27</sup>.

Oprócz tego, że jest w posiadaniu informacji dotyczących płatników składek na ubezpieczenie społeczne, ZUS jest również instytucją, która wypłaca dłużnikom świadczenia emerytalno-rentowe, mogące być przedmiotem zajęcia. Jednak w badanych sprawach taka sytuacja wystąpiła jedynie 2 razy. Z natury rzeczy uzyskiwanie przez dłużnika podobnych świadczeń powoduje, że egzekucja jest skuteczna.

Zbliżony do zapytania do ZUS charakter ma kierowanie przez komorników zapytań do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, pozwalające na ustalenie, czy dłużnik pobiera świadczenia od tej instytucji. Z oczywistych względów taka możliwość była wykorzystywana przez komorników prowadzących działalność w mniejszych ośrodkach, a także których rewiry obejmowały również tereny wiejskie. Dziwić może jedynie niewielki zakres wykorzystywania przez komorników tej możliwości, choć z drugiej strony należy przyznać, że uzyskanie informacji o otrzymywaniu przez dłużnika takich świadczeń będzie też wynikiem zapytań kierowanych do naczelników urzędów skarbowych, w ramach informacji o uzyskiwanych przez dłużników dochodach.

## 8. Informacje o pojazdach dłużników

Standardową czynnością komornika jest również skierowanie zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców o pojazdy, których posiadaczem jest dłużnik. Zapytania takie zostały skierowane w 138 sprawach, tj. blisko w 3/4 ich ogólnej liczby, jednak w żadnym z 12 przypadków uzyskania pozytywnej informacji nie przyczyniły się one do wyegzekwowania należności.

W oparciu o zawartość akt egzekucyjnych trudno stwierdzić, czy i w jakim zakresie komornicy poszukiwali pojazdów zarejestrowanych na dłużnika. Nie da się wykluczyć, że po analizie danych dotyczących pojazdu – w szczególności jego wieku (daty produkcji i rejestracji), komornicy uznawali, że zajęcie pojazdu jest bezcelowe. Istotnie bowiem w zdecydowanej części spraw informacja dotyczyła pojazdów kilku albo kilkunastoletnich. Nie da się również wykluczyć, że informacje zawarte w ewidencji są nieaktualne. W znaczącej części spraw komornicy w ogóle nie nawiązali kontaktu z dłużnikiem, zatem nie może zaskakiwać, że nie odnaleźli i nie dokonali zajęcia pojazdu.

Powyższy opis sytuacji dotyka szerszego problemu skuteczności egzekucji z ruchomości. Do zajęcia ruchomości doszło w dwóch sprawach egzekucyjnych, zaś do skutecznej sprzedaży – w jednej. Dotyczyło to samochodu wskazanego przez wierzyciela jako przedmiot egzekucji. W drugiej sprawie komornik dokonał zajęcia telewizora, jednak zanim doszło do jego licytacji – rzecz uległa zniszczeniu. Egzekucja z ruchomości pozostaje zatem ogólnie rzadko stosowanym sposobem

<sup>27</sup> Postulat taki został również zgłoszony przez jednego z komorników, którzy przedstawiali akta do badań.

egzekucji, co niewątpliwie ma związek ze stanem majątkowym, w jakim znajduje się większość dłużników alimentacyjnych, jak również problemami z ustaleniem miejsca ich zamieszkania. Ta ostatnia czynność jest konieczna, aby w ogóle możliwe było ustalenie, jakie ruchomości znajdują się we władaniu dłużnika. Nawet jeśli to nastąpi – muszą to być ruchomości o choćby minimalnej wartości handlowej, tak aby opłacalne było dokonywanie wszystkich czynności związanych z wyznaczeniem ich licytacji. Być może sytuacja w tym zakresie zmieni się wraz z wejściem w życie przepisów o licytacji elektronicznej, ułatwiających sprzedaż rzeczy o niewielkiej wartości. Dopóki to nie nastąpi, badane sprawy nie dają podstawy do stwierdzenia, aby zgłaszane<sup>28</sup> postulaty – dotyczące wprowadzenia tzw. trzeciej licytacji, w której nie obowiązywałaby minimalna cena zbycia, bądź też orzekania o przepadku zajętych rzeczy – mogły znacząco wpłynąć na skuteczność egzekucji z ruchomości. Nie można jednak wykluczyć, że istnieje pewna grupa dłużników posiadających, ale ukrywających dochody, których takie rozwiązania mogłyby zmobilizować do spłaty należności. Być może rzeczywiście egzekucja należności alimentacyjnych mogłaby stanowić pole do pewnych eksperymentów w tym zakresie.

## 9. Zapytania kierowane do urzędów skarbowych

Nieocenionym źródłem wiedzy o majątku dłużnika są informacje, jakie komornicy mogą uzyskać od naczelników urzędów skarbowych. Czynili to zresztą w przeważającej części spraw, bo w 143 ze 185, choć tylko w 30 sprawach zapytania były regularnie powtarzane. Z tego źródła można bowiem czerpać nie tylko nadające się do bezpośredniego wykorzystania informacje o adresie czy rachunku bankowym dłużnika, ale też o wiele szersze dane dotyczące majątku dłużnika. W pierwszej kolejności będą to informacje dotyczące płatników zaliczek na podatek dochodowy – które jednakże z racji ich udzielania z opóźnieniem (najczęściej dotyczą poprzedniego roku) nie stanowią podstawy do dokonania skutecznych zajęć. O wiele istotniejsze, choć niekiedy trudniejsze do wykorzystania, będą informacje dotyczące innych składników majątku dłużnika. Z racji gromadzenia informacji o czynnościach objętych podatkiem od czynności cywilnoprawnych – w szczególności nabycia i zbycia rzeczy – oraz podatkiem od spadków i darowizn, dane udostępniane przez urzędy skarbowe pozwalają nie tylko ustalić bieżący stan majątku dłużnika (mienie nabyte przez niego), ale też zgromadzić informacje o czynnościach polegających na wyzbywaniu się majątku.

Wbrew pozorom również w przypadku bezskutecznej egzekucji alimentów nie są to przypadki niestniejące – w dwóch sprawach egzekucyjnych na podstawie danych uzyskanych z urzędu skarbowego możliwe było ustalenie, że dłużnik był właścicielem nieruchomości, których się wyzbył (w jednym przypadku – w drodze darowizny). W kolejnych trzech sprawach możliwe było ustalenie, że dłużnik nabył spadek. W żadnej z tych spraw uzyskanie takich informacji nie doprowadziło

<sup>28</sup> Krajowa Rada Komornicza proponuje m.in. wprowadzenie możliwości sprzedaży zajętych ruchomości dłużników za kwotę poniżej 1/2 wartości oszacowania, wprowadzenie możliwości orzekania przez sąd o prawie do zniszczenia ruchomości niesprzedanych na licytacji, wprowadzenie możliwości sprzedaży nieruchomości za kwotę poniżej 2/3 wartości oszacowania – <http://www.komornik.pl>, wpis z 21.09.2016 r., *Skuteczne motywowanie dłużnika zwiększy ściągłość alimentów w Polsce*.

do poczynienia jakichkolwiek dalszych ustaleń czy czynności egzekucyjnych. Tymczasem możliwe było nie tylko omawiane już wszczęcie egzekucji z prawa do żądania działu spadku, ale też podjęcie przez wierzyciela przewidzianych przepisami Kodeksu cywilnego<sup>29</sup> działań zmierzających do jego ochrony.

## 10. Informacje o rachunkach bankowych

Zgodnie z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. 1 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe<sup>30</sup> banki są zobowiązane do udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową na żądanie komornika sądowego – w zakresie rachunków bankowych lub pełnomocnictw do dysponowania rachunkami bankowymi, liczby tych rachunków lub pełnomocnictw, obrotów i stanów tych rachunków, z podaniem wpływów, obciążeń rachunków i ich tytułów oraz odpowiednio ich nadawców i odbiorców, w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego oraz wykonywania innych czynności wynikających z jego ustawowych zadań<sup>31</sup>.

Ułatwieniem dla korzystania przez komorników z powyższych uprawnień jest prowadzenie przez Krajową Izbę Rozliczeniową systemu Ognivo, którego jedną z funkcji jest możliwość elektronicznego poszukiwania rachunków bankowych dłużników oraz dokonywania ich zajęć. W badanych sprawach znaczna część komorników korzystała z tego systemu, często otrzymując informacje o posiadaniu przez dłużnika rachunku bankowego. Nie oznaczało to w żadnym razie skuteczności egzekucji, gdyż dokonanie zajęcia takiego rachunku skutkowało najczęściej informacją o braku środków bądź zbiegu egzekucji.

Istotną wadą opisywanego systemu była dobrowolność korzystania z niego ze strony banków. W rezultacie jeszcze w pierwszej połowie 2016 r. kilka banków, będących w czołówce pod względem liczby rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, nie była objęta systemem<sup>32</sup>, zatem skierowanie przez komornika zapytania jedynie za jego pośrednictwem nie mogło doprowadzić do ujawnienia ewentualnego rachunku dłużnika. Komornicy nie kierowali zaś zapytań bądź zajęć indywidualnie do tych banków. Omawianym systemem nie była też objęta zdecydowana większość z ponad 500 działających w Polsce banków spółdzielczych, a także żadna z kilkudziesięciu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Jednakże jedynie w jednym przypadku komornik dokonał odrębnego zajęcia w miejscowym banku spółdzielczym.

Można przypuszczać, że ograniczenie dochodzenia w zakresie ustalania rachunków bankowych dłużników jedynie do banków funkcjonujących w systemie Ognivo<sup>33</sup>, znacznie obniżało skuteczność tego sposobu poszukiwania majątku

<sup>29</sup> Przewidziana w art. 527–535 k.p.c. instytucja skargi pauliańskiej, tj. możliwości żądania uznania za bezskuteczną czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, na podstawie której osoba trzecia uzyskuje korzyść majątkową. Otwiera to drogę do zaspokojenia się wierzyciela z majątku będącego już własnością osoby trzeciej.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.

<sup>31</sup> Przed 8.09.2016 r. przepis ten miał ogólniejsze brzmienie i przewidywał, że informacje objęte tajemnicą bankową udostępnia się na żądanie komornika sądowego w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego oraz wykonywania innych czynności wynikających z jego ustawowych zadań.

<sup>32</sup> M.in. Bank BPH SA, Bank Poczty SA, Credit Agricole SA.

<sup>33</sup> Skierowanie takiego zapytania miało miejsce w 78 sprawach.



dłużnika, a w konsekwencji musiało mieć wpływ na skuteczność egzekucji. Trudno oczywiście wymagać od komorników, aby w każdej sprawie dokonywali kilkuset zapytań albo zapytań zmierzających do ustalenia rachunku bankowego dłużnika, jednak wydaje się, że zasadne było dokonanie takiej czynności wobec największych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz banków spółdzielczych działających w miejscu zamieszkania dłużnika.

Zdecydowaną poprawę w zakresie skuteczności poszukiwań rachunków bankowych dłużników powinny przynieść obowiązujące od 1.07.2016 r. zmiany w Prawie bankowym, wprowadzające obowiązek prowadzenia centralnej informacji o rachunkach. Obejmować ona będzie nie tylko wszystkie banki, ale też banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zaś komornicy sądowi są jednym z podmiotów uprawnionych do korzystania z tego rozwiązania. Uzyskiwanie informacji o rachunkach prowadzonych na rzecz osób fizycznych przez wszystkie te podmioty polegać będzie na złożeniu zapytania w dowolnym banku.

## 11. Informacje o nieruchomościach dłużnika

Zostało już wyjaśnione, że prowadzenie egzekucji z nieruchomości wymaga złożenia przez wierzyciela odrębnego wniosku. Nie oznacza to jednak, że komornik nie jest uprawniony do prowadzenia dochodzenia zmierzającego do ustalenia, czy dłużnik pozostaje właścicielem nieruchomości. Jakość i skuteczność tego dochodzenia pozostawiają jednak wiele do życzenia. Tylko w nieco ponad połowie spraw (103 ze 185) komornicy w ogóle podjęli działania zmierzające do ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem nieruchomości. W 72% przypadków ograniczyły się one do wystosowania zapytania do prowadzącego ewidencję gruntów starosty właściwego dla miejsca zamieszkania dłużnika. Zdarzały się przy tym przypadki, w których komornicy nie reagowali na otrzymaną zwrotnie informację, że prowadzenie ewidencji gruntów dla niektórych gmin leżących na terenie powiatu zostało przekazane właśnie tym gminom<sup>34</sup>, co ograniczało skuteczność kierowanych zapytań. W kolejnych 22% spraw, w których doszło do skierowania zapytania, było ono kierowane do centralnej informacji ksiąg wieczystych. Jednak w zakresie tych zapytań można mieć zastrzeżenia do wprowadzanych kryteriów wyszukiwania – ograniczały się one zazwyczaj do wskazania imienia, nazwiska i numeru PESEL dłużnika, podczas gdy część wpisów w działach II ksiąg wieczystych, służących ujawnieniu właściciela nieruchomości, posługuje się w wielu przypadkach – szczególnie starszych wpisów – imionami rodziców w miejsce numeru PESEL. Skierowanie zapytania ze wskazaniem numeru PESEL nie doprowadzi w takiej sytuacji do ujawnienia numeru księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości będącej własnością dłużnika. Stąd też dla pełnego wyszukiwania zasadne jest dwukrotne wysłanie zapytania w oparciu o nieco odmienne dane.

Tylko w niespełna 6% zapytań – co odpowiada nieco ponad 3% wszystkich spraw – zapytania były kierowane zarówno do centralnej informacji ksiąg wieczystych, jak i organu prowadzącego ewidencję gruntów. Tymczasem tylko taki sposób

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 6a ust. 4 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.) starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji.

poszukiwania nieruchomości gwarantuje z jednej strony możliwość odnalezienia nieruchomości leżących poza powiatem, w którym zamieszkuje dłużnik, a z drugiej – odnalezienie nieruchomości, dla których nie są prowadzone księgi wieczyste. Oczywiście pełen zakres wyszukiwania nastąpiłby jedynie w przypadku skierowania zapytania do wszystkich powiatów, ale trudno wymagać od komorników tak szeroko zakrojonych poszukiwań w każdej sprawie.

Kierowane przez komorników zapytania zakończyły się powodzeniem w 18% (19 sprawach), jednak w żadnej z nich nie doszło do wszczęcia egzekucji z ujawnionej nieruchomości. Wynika to nie tylko z omawianego już braku odpowiedniego wniosku wierzyciela, ale też z przepływie informacji pomiędzy komornikiem i organem właściwym do wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego – o których to problemach mowa będzie w dalszej części opracowania. Wydaje się przy tym, że zlikwidowanie zaniechań w zakresie egzekucji z nieruchomości stanowić może jeden ze sposobów poprawienia skuteczności egzekucji bądź chociażby wykorzystania instrumentów zabezpieczenia należności.

## 12. Czynności w miejscu zamieszkania dłużnika

Dotychczas omawiane czynności zmierzające do ustalenia majątku dłużnika polegały na czynnościach dokonywanych „zza biurka”. Odrębnie omówić należy natomiast czynności komornika podejmowane poza kancelarią, w miejscu zamieszkania dłużnika.

Formalnie trudno zarzucić komornikom brak aktywności w tym zakresie. Podjęcie takich czynności nastąpiło w 126 sprawach, co stanowi ich 68%. Jednak tylko w 88 sprawach (47%) wizyta komornika w miejscu zamieszkania dłużnika doprowadziła do poczynienia jakichkolwiek ustaleń – nawet jeśli ograniczały się one do ustalenia, że dłużnik nie zamieszkuje pod tym adresem. W żadnej ze spraw podjęcie tych czynności nie doprowadziło do ustalenia majątku dłużnika, a tym bardziej dokonania zajęć ruchomości. Częstym rezultatem jest ustalenie, że dłużnik nie pracuje w ogóle albo utrzymuje się z prac dorywczych oraz nie posiada ruchomości przedstawiających wartość handlową – jeden z komorników posługiwał się nawet przygotowanym już formularzem protokołu określającego taki właśnie rezultat czynności.

Powstaje pytanie, czy przy takich rezultatach czynności komorników należy od nich wymagać ich prowadzenia. Wydaje się, że tak, przy czym nie powinny być to czynności podejmowane jednorazowo w toku postępowania, a powtarzane okresowo – chyba że okoliczności konkretnej sprawy, znajdujące odzwierciedlenie w aktach, czynią to niezasadnym. Tymczasem tylko w 14 sprawach komornicy pojawili się w miejscu zamieszkania dłużnika więcej niż jeden raz. Tylko w 42 sprawach czynności takie zostały podjęte w pierwszych 3 miesiącach postępowania. Wskazać przy tym należy, że o ile wizyta w miejscu zamieszkania dłużnika nie doprowadziła do bezpośredniego ustalenia jego majątku czy nawet spotkania z dłużnikiem, to często skłoniła go do pojawienia się w kancelarii komornika, z czym wiąże się możliwość dokonania wpłaty. O ile łącznie odnotowano fakt dokonania wpłat przez dłużników w 19 sprawach, to tylko w 3 takich sprawach nie miały miejsce czynności terenowe komornika. W 16 sprawach (84%) miały

miejsce zarówno wpłata, jak i czynności terenowe. A skoro te ostatnie miały miejsce jedynie w 70% spraw, to widoczny jest związek pomiędzy aktywnością komornika a działaniami dłużników.

### 13. Możliwość wszczęcia egzekucji z urzędu

W żadnej z analizowanych spraw nie doszło do wszczęcia egzekucji na skutek zgłoszenia żądania przez sąd pierwszej instancji. Wydaje się przy tym, że przepis, który przewiduje możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego na żądanie sądu stanowi anachronizm, którego dalsze istnienie nie jest zasadne. Jeśli w wyjątkowych sytuacjach, związanych ze skrajną nieporadnością wierzyciela alimentacyjnego lub jego przedstawiciela ustawowego, istnieje potrzeba wszczęcia postępowania egzekucyjnego z urzędu, to właściwym do tego organem powinien być prokurator lub organy wykonujące czynności z zakresu pomocy społecznej<sup>35</sup>, nie zaś sąd. Sąd może zostać jedynie zobowiązany do zawiadomienia właściwego organu o potrzebie podjęcia odpowiednich działań.

### 14. Pomoc udzielana przez Policję

Zgodnie z art. 1086 § 1 k.p.c. komornik, w przypadku bezskuteczności prowadzenia przez niego dochodzenia, w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika może wnosić, aby czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika przeprowadziła Policja. W analizowanych sprawach komornicy dość często korzystali z tego uprawnienia. Problem leży jednak w tym, że skutki czynności Policji były zazwyczaj takie same jak skutki wcześniejszych czynności komornika (o ile podjął on czynności w terenie). Oznaczało to całkowicie zbędne angażowanie Policji w wykonywanie czynności, które mógł wykonać i wykonał komornik we własnym zakresie. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży w zakresie czynności, jakie Policja wykonuje na zlecenie komornika. Ograniczają się one do czynności w miejscu zamieszkania dłużnika, nie oznaczają natomiast prowadzenia jego poszukiwań. Zgodnie z odpowiedziami udzielanymi przez Policję w poszczególnych sprawach, taki sposób postępowania wynika z przepisów Zarządzenia nr pf-670/11 Komendanta Głównego Policji z 7.06. 2011 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości<sup>36</sup>. Dopiero zaś prowadzenie poszukiwań, w ramach których miejsce pobytu dłużnika alimentacyjnego zostałoby ustalone przy każdym jego kontakcie z Policją, umożliwiłoby skuteczne ustalenie miejsca pobytu dłużnika, jeśli faktycznie zamieszkuje on w innym miejscu niż adres wskazany przez wierzyciela albo adres zameldowania. Prowadzenie poszukiwań dłużnika alimentacyjnego stanowi bowiem czynność odrębną od czynności prowadzonych w miejscu jego zamieszkania – dotyczy całego obszaru kraju i wiąże się z rejestracją w odpowiednich bazach danych.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 110 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.) kierownik ośrodka pomocy społecznej może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. W jednej ze spraw postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte właśnie na wniosek takiego organu.

<sup>36</sup> Tekst zarządzenia nie został udostępniony na potrzeby badań, gdyż stanowi informację niejawną.

Równocześnie nie sposób nie zauważyć, że treść art. 1086 § 1 k.p.c. bywa nadużywana przez komorników. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w których postępowanie egzekucyjne prowadzi komornik niebędący komornikiem właściwości ogólnej dłużnika, kiedy to zlecenie Policji dokonania czynności zastępuje własne czynności komornika. Z kolei w części spraw zlecenie czynności Policji następuje przedwcześnie, będąc poprzedzone np. pojedynczą wizytą komornika w miejscu zamieszkania dłużnika, podczas której nie poczyniono żadnych ustaleń. Sytuacje takie były już w przeszłości przedmiotem zastrzeżeń ze strony Policji<sup>37</sup> i należy przypuszczać, że stały się przyczyną zmiany praktyki dotyczącej zakresu podejmowanych czynności.

W tej sytuacji wydaje się konieczne rozważenie potrzeby i zasadności utrzymania dotychczasowego kształtu regulacji. W szczególności konieczne jest rozstrzygnięcie przez ustawodawcę, czy czynności podejmowane na wniosek komornika przez Policję mają skutecznie doprowadzić do ustalenia miejsca pobytu dłużnika alimentacyjnego poprzez jego poszukiwania<sup>38</sup>, czy też należałoby w całości zrezygnować z ich podejmowania jako zbędnie powtarzających czynności samych komorników. Za pierwszym rozwiązaniem zdaje się przemawiać skala problemu niealimentacji i związane z nią skutki finansowe oraz społeczne, a także szersze możliwości ustalenia odpowiednich danych przez Policję (prowadzenie poszukiwań wykracza poza możliwości działań, które może i powinien podjąć komornik, tj. działań podejmowanych w domniemanym miejscu zamieszkania dłużnika). Wążyć trzeba jednak między potrzebami w tym zakresie a zasadnością obciążania Policji dodatkowymi obowiązkami oraz skutecznością podejmowanych przez nią działań. Nawet bowiem przeprowadzenie poszukiwań w celu ustalenia miejsca pobytu dłużnika zakończy się zazwyczaj wskazaniem przez niego – w oświadczeniu – adresu, który niekoniecznie będzie miejscem faktycznego zamieszkania. Często będzie to jedynie adres zameldowania (znany przecież komornikowi z innych źródeł). Oczywiście takie wskazanie adresu przez samego dłużnika stanowić będzie rozwiązanie problemu jego formalnego udziału w postępowaniu egzekucyjnym i uczyni niepotrzebnym ewentualne ustanowienie kuratora dla dłużnika, jednak wątpliwe jest, aby mogło przyczynić się do bezpośredniego zwiększenia skuteczności egzekucji. Ustalenie miejsca zamieszkania dłużnika daje jedynie możliwość zajęcia ruchomości, natomiast w żaden sposób nie wpłynie na skuteczność egzekucji z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę czy nieruchomości – w zakresie których ustalenia dokonywane są zazwyczaj na podstawie danych uzyskanych od odpowiednich instytucji, całkowicie niezależnie od informacji uzyskanych od samego dłużnika. Z drugiej strony zauważalne w badanych aktach było zjawisko przebywania dłużników za granicą. W takich przypadkach uzyskanie – za pośrednictwem działań Policji – potwierdzonych informacji o miejscu pobytu dłużnika mogłoby otworzyć drogę do wykorzystania odpowiednich instrumentów umożliwiających prowadzenie egzekucji alimentów poza granicami kraju.

<sup>37</sup> M.in. *Nacelowani na najgroźniejszych*, „Policja – miesięcznik Komendanta Głównego Policji” 2010/67.

<sup>38</sup> Czynności Policji odpowiadałyby w takim przypadku czynnościom podejmowanym na podstawie art. 53 ustawy z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli miejsce pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia nie jest znane, sąd może zarządzić ustalenie miejsca jej pobytu przez Policję.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że o ile zasadne może być korzystanie przez komornika z pomocy Policji w ustaleniu miejsca zamieszkania dłużnika, o tyle całkowicie bezpodstawne wydaje się być oczekiwanie, aby Policja prowadziła działania zmierzające do ustalenia miejsca pracy dłużnika. Wystarczające w tym zakresie wydają się być kompetencje komornika, wynikające z art. 761 k.p.c., tj. możliwość kierowania zapytań do instytucji oraz możliwość odebrania od dłużnika wykazu majątku bądź też wystąpienia z wnioskiem o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku. Dlatego też konieczne wydaje się opracowanie na nowo zasad współpracy Policji z komornikiem. W szczególności należałoby określić zakres działań, do podjęcia których zobowiązana będzie Policja, ale również zakres działań komornika, które będzie on zobowiązany podejmować samodzielnie przed wystąpieniem z wnioskiem do Policji. Należy też rozważyć, czy zaangażowanie Policji nie powinno zostać ograniczone do postępowań, w których osiągnięty będzie pewien poziom zadłużenia.

### 15. Rejestr dłużników niewypłacalnych

Zgodnie z art. 1086 § 4 k.p.c. w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy komornik z urzędu składa wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych. Obowiązek ten nie jest w pełni przestrzegany przez komorników, skoro wpis do rejestru nastąpił jedynie w 70 ze 185 spraw (38%), z czego w 26 sprawach po upływie ponad roku od daty wszczęcia postępowania. Wydaje się jednak, że trudno uznać ten instrument za skutecznie motywujący dłużników do spłaty zadłużenia. W żadnej ze spraw dokonanie takiego wpisu nie wiązało się z późniejszym spełnieniem świadczenia przez dłużnika.

## III. UMORZENIE POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie jest możliwe umorzenie postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności alimentacyjnych z powodu jego bezskuteczności. Nie było też możliwe zakończenie postępowania na podstawie art. 823 k.p.c.<sup>39</sup>, tj. w przypadku gdy wierzyciel nie podejmował przez rok czynności niezbędnych do dalszego prowadzenia postępowania albo upłynął roczny termin zawieszenia postępowania. Wyjątkiem jest jedynie egzekucja z nieruchomości, w której art. 823 k.p.c. znajdzie zastosowanie<sup>40</sup>.

Tymczasem w okresie od 2010 r. do końca czerwca 2016 r. z powodu bezskuteczności egzekucji umorzono 2655 spraw. W tym samym okresie na podstawie art. 823 k.p.c. zostały zakończone 22 194 sprawy. Łącznie w omawianym zakresie zakończeniu w sposób, jak się wydaje<sup>41</sup>, nieprzewidziany przez przepisy uległo 6,5% wpływających spraw.

<sup>39</sup> W sprawach wszczętych po 8.09.2016 r. bezczynność wierzyciela nie skutkuje już umorzeniem postępowania z mocy prawa (jak przewidywał uchylony art. 823 k.p.c.), a stanowi – zgodnie z art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. – przesłankę umorzenia postępowania z urzędu.

<sup>40</sup> Uchwała SN z 18.07.2012 r., III CZP 38/12, OSNC 2013/2, poz. 16.

<sup>41</sup> Nie można wykluczyć, że do zakończenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. dochodziło w sprawach, w których wierzyciel ograniczył żądanie do egzekucji z nieruchomości. Jednak wydaje się to mało prawdopodobne.

## IV. INNE PROBLEMY EGZEKUCJI

### 1. Udział dłużnika w postępowaniu

Obserwowanym w analizowanych sprawach zjawiskiem jest całkowita bierność w postępowaniu dłużników, wynikająca często z braku wiedzy po ich stronie o toczącym się postępowaniu. Skuteczne, tj. do rąk samego dłużnika albo domownika, doręczenie dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji na adres wskazany przez wierzyciela nastąpiło jedynie w nieco ponad 60% spraw (113 ze 185), uwzględniając 13 przypadków, w których dłużnik przebywał w zakładzie karnym i 13 przypadków, w których adres zamieszkania dłużnika był taki sam jak adres zamieszkania wierzyciela. Jednakże zauważyć należy, że w 10 spośród tych spraw nigdy nie doszło do kontaktu dłużnika z komornikiem.

W 33 sprawach przesyłki wysyłane na adres wskazany przez wierzyciela nie były odbierane, przy czym w blisko połowie tych spraw (15) nie doszło do kontaktu dłużnika z komornikiem. W kolejnych 22 sprawach adres wskazany przez wierzyciela okazał się być nieaktualny, zaś w blisko 2/3 tych spraw (14) w ogóle nie udało się komornikowi ustalić miejsca zamieszkania dłużnika i nawiązać z nim kontaktu. Znamienne przy tym, że tylko w 5 spośród 29 spraw, w których komornikowi nie udało się nawiązać kontaktu z dłużnikiem, podstawą prowadzenia egzekucji był tytuł egzekucyjny będący wyrokiem zaocznym. Tylko w tych sprawach można stwierdzić, że dłużnik mógł w ogóle nie mieć wiedzy o zakresie swojego obowiązku alimentacyjnego. W kolejnych 5 takich sprawach tytułem egzekucyjnym była zawarta przez dłużnika ugoda.

Zgodnie z art. 802 k.p.c. jeżeli miejsce pobytu dłużnika nie jest znane, sąd ustanowi dla niego kuratora z urzędu, gdy egzekucja ma być wszczęta z urzędu, w innych zaś sprawach – na wniosek wierzyciela. W żadnej z analizowanych spraw, w których nie udało się ustalić miejsca zamieszkania dłużnika, nie został dla niego ustanowiony kurator.

### 2. Zajęcie wierzytelności przysługujących od naczelnika urzędu skarbowego

Jednym z powszechnie stosowanych w analizowanych sprawach sposobów egzekucji było zajęcie wierzytelności z tytułu zwrotu nadpłaty podatku. Miało to miejsce w 133 sprawach (72%), choć w wielu niestety tylko jednorazowo, przy wszczęciu postępowania. Był to też sposób, który – odpowiednio stosowany – okazywał się dość skuteczny, choć przynoszący niewielkie kwoty. Wynika to z faktu, że duża część dłużników podejmowała jedynie sporadyczne „legalne” zatrudnienie, połączone z odprowadzeniem zaliczek na podatek dochodowy i złożeniem przez pracodawcę odpowiedniej informacji o przychodach, dochodach, kosztach oraz o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-11). W rezultacie osoby te nie osiągały w skali roku dochodu przekraczającego 3091 zł, a więc kwoty, która na skutek zastosowania określonych w art. 27 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>42</sup> zasad obliczania podatku powoduje ustalenie

<sup>42</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.

wysokości podatku na 0 zł (tzw. kwoty wolnej od podatku). Osobom tym przysługiwał więc zwrot odprowadzonych przez płatnika zaliczek na podatek dochodowy.

Dotychczasowe, obserwowane w ramach analizy, trudności ze stosowaniem tego sposobu egzekucji wynikały z przyjętej przez organy podatkowe wykładni, zgodnie z którą zajęciu podlega wyłącznie wierzytelność będąca nadpłatą, która powstała zgodnie z przepisami ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>43</sup> przed dokonaniem zajęcia lub w chwili zajęcia przez komornika sądowego. Niedopuszczalne jest zaś zajęcie mającej dopiero powstać w przyszłości wierzytelności. Równocześnie komornik musiał dokonać zajęcia w okresie pomiędzy złożeniem rocznego zeznania deklaracji podatkowej przez podatnika (z którą to czynnością wiąże się powstanie nadpłaty i prawa do jej zwrotu) a dokonaniem wypłaty należności przez urząd skarbowy. Dlatego też zajęcia takiej wierzytelności nie tylko musiały być cyklicznie powtarzane, ale musiało to też następować w odpowiednich terminach, odpowiadających terminom rozliczania podatku dochodowego. Jedynie niewielka część komorników podejmowała takie działania, które niekiedy były corocznie skuteczne. Znacznie więcej komorników ograniczało się do jednorazowego zajęcia wierzytelności przysługujących dłużnikowi od naczelnika urzędu skarbowego, dokonywanego jako jedna z pierwszych czynności po wszczęciu postępowania egzekucyjnego.

Dopiero od 9.09.2016 r. obowiązuje art. 902<sup>2</sup> k.p.c. (przepis wprowadzony ustawą z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>), zgodnie z którym zajęcie wierzytelności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku w rozumieniu Ordynacji podatkowej obejmuje także wierzytelności przyszłe, wynikające z nadpłaty lub zwrotu podatku powstałych w ciągu roku od dnia dokonania zajęcia. Wydaje się, że wprowadzona zmiana powinna zwiększyć skuteczność tego sposobu egzekucji.

### 3. Potrzeba regulacji zakresu dochodzenia

Stwierdzić należy, że komornicy co do zasady wywiązują się z obowiązku prowadzenia dochodzenia w celu ustalenia majątku dłużnika. Jednakże zauważalna jest daleko idąca niejednolitość praktyki w tym zakresie. Dlatego też zasadne wydaje się stwierdzenie, że obecnie obowiązująca ogólna regulacja art. 1086 k.p.c., nakładająca obowiązek prowadzenia dochodzenia, nie jest wystarczająca. Nie wydaje się jednak, aby było możliwe jej uzupełnienie w ramach przepisów wprost zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego. Należałoby natomiast rozważyć wprowadzenie do tego aktu prawnego delegacji dla wydania przez właściwych ministrów rozporządzenia regulującego szczegółowy sposób prowadzenia przez komornika dochodzeń w celu ustalenia miejsca zamieszkania i majątku dłużnika. Wydane na jej podstawie rozporządzenie stanowiłoby regulację określającą zakres obowiązków komorników w ramach prowadzonego dochodzenia, w tym rodzaje podejmowanych czynności i okresy, w jakich powinny być powtarzane. Celowe mogłoby też być uregulowanie sposobu postępowania przez komornika z uzyskanymi

<sup>43</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

<sup>44</sup> Dz.U. poz. 1311.

informacjami, w szczególności wskazanie, w jakich sytuacjach konieczne jest dalsze ich uzupełnienie zmierzające do ustalenia majątku dłużnika, jak również jakim podmiotom powinny być przekazane uzyskane informacje celem podjęcia przez nie działań wchodzących w zakres ich kompetencji.

## V. POMOC OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW

### 1. Zasady ogólne

Zasady pomocy uprawnionym do alimentów regulowane są przez przepisy ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>45</sup>. Ustawa zastąpiła<sup>46</sup> z dniem 1.10.2008 r. przepisy ustawy z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej<sup>47</sup>. Obie wskazane ustawy stanowią kolejne przepisy, mające regulować zagadnienie pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Pierwotnym aktem była wielokrotnie nowelizowana ustawa z 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym<sup>48</sup>, uchylona przez art. 71 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>49</sup>. Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów określają: zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji; warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zwanych dalej „świadczeniami z funduszu alimentacyjnego”; zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego; zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego; działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych.

Z kolei fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów była wielokrotnie nowelizowana od momentu wejścia w życie jej przepisów, tj. 1.10.2008 r. Bez zmian pozostała jednak zasadnicza konstrukcja ustawy, która kompetencje w zakresie podejmowania działań rozkłada pomiędzy organy wykonawcze (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) gmin, w których znajduje się miejsce zamieszkania dłużnika („organ właściwy dłużnika”) oraz osoby uprawnionej do alimentów („organ właściwy wierzyciela”). Ustawa przede wszystkim reguluje postępowanie mające na celu zmotywowanie dłużnika do wypełniania ciężącego na nim obowiązku alimentacyjnego, a w sytuacjach, gdy jest to konieczne – tj. gdy niemożność wywiązania się z zobowiązań wynika z braku zatrudnienia – również postępowania mające ułatwić podjęcie pracy. Równocześnie ustawa określa warunki nabycia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tryb ustalania tego prawa i wypłaty świadczeń.

<sup>45</sup> Tekst pierwotny Dz.U. Nr 192, poz. 1378, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 169 ze zm.

<sup>46</sup> Jednakże na podstawie art. 43 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów egzekucję należności z tytułu wypłaconych na podstawie ustawy z 2005 roku zaliczek alimentacyjnych prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia na podstawie dotychczasowych przepisów. Wniosek o umorzenie lub zawieszenie egzekucji wymaga zgody organu właściwego wierzyciela.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 732.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1991 r. poz. 200.

<sup>49</sup> Dz.U. poz. 2255.



## 2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Podstawowe zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego pozostają w zasadzie niezienne od początku obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Świadczenia przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia albo – w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25. roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Równocześnie dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie może przekraczać kwoty 725 zł. Warunkiem przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bezskuteczność ich egzekucji. Świadczenia są przyznawane na wniosek osoby uprawnionej albo jej przedstawiciela ustawowego w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł. Do wniosku należy dołączyć dokumenty służące ustaleniu istnienia przesłanek przyznania świadczeń. W zakresie dotyczącym egzekucji należności jest to zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne albo oświadczenie stwierdzające bezskuteczność egzekucji (art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. a ustawy). Jednakże w przypadku złożenia wniosku bez zaświadczenia stwierdzającego bezskuteczność egzekucji – organ właściwy wierzy ciela występuje do organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne (komornika) z wezwaniem o przesłanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji. Zaświadczenie takie komornik zobowiązany jest przesłać w terminie 14 dni (art. 15 ust. 5 i 6 ustawy). Wzór zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji alimentów określa obecnie, od 1.01.2016 r., załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8.12.2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustaleniu prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego<sup>50</sup>. Uprzednio obowiązywał identyczny wzór, określany przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7.07.2010 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustaleniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>51</sup>.

Wzór pozostawia organowi egzekucyjnemu znaczną swobodę w zakresie jego wypełnienia. Jedynym obligatoryjnym, a przy tym jednoznacznym elementem jest wskazanie wysokości zaległości należących do poszczególnych kategorii, wyróżnionych ze względu na wyznaczoną przez art. 28 ustawy kolejność ich zaspokojenia. Natomiast już w zakresie informacji o przyczynach egzekucji, a także działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów, komornik ma pełną swobodę ich wypełnienia. Dlatego też zaobserwowana została pewna różnorodność praktyki uzupełniania tej części zaświadczenia. Niestety zdaje się ona zmierzać do automatyzmu, polegającego na wyliczeniu listy czynności podejmowanych przez komornika, bez próby ich systematyzacji czy choćby szczątkowej analizy. Tym bardziej brak zindywidualizowanych informacji o sytuacji konkretnego dłużnika. Szerzej temu zagadnieniu poświęcona będzie część dotycząca współpracy między organami administracyjnymi i egzekucyjnymi.

<sup>50</sup> Dz.U. poz. 2229.

<sup>51</sup> Dz.U. poz. 836.

Ustawa nie wprowadza instrumentów mogących służyć jakiegokolwiek weryfikacji działań wierzyciela podejmowanych przez niego w toku postępowania egzekucyjnego. Nie wymusza zatem na nim aktywności zmierzającej do wyegzekwowania należności wszelkimi możliwymi sposobami, dopuszczając w ten sposób do sytuacji, w których wierzyciel nie żąda prowadzenia egzekucji z niektórych składników majątku – przede wszystkim nieruchomości – bądź też ogranicza żądania, doprowadzając do zakończenia egzekucji z tych składników majątku, które komornikowi udało się zająć (np. ruchomości).

Należy nadmienić, że wypłacanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego miało miejsce w 71% spraw (132 ze 185), przy czym z działań podejmowanych przez wierzycieli (np. występowanie o wydanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji w bardzo krótkim okresie po jej wszczęciu) wynika, że często jedynym motywem wszczęcia postępowania egzekucyjnego była chęć uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

### 3. Współpraca między komornikiem i organami administracji

Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zakładają współpracę pomiędzy organami administracji i komornikami, polegającą przede wszystkim na wymianie informacji. Dlatego też, zgodnie z art. 5 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy, organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego. Z kolei zgodnie z art. 6 ustawy organ właściwy dłużnika informuje organ właściwy wierzyciela oraz komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego oraz o ich efektach.

W praktyce informacje takie zostały przekazane jedynie w 16% spraw (30) i w żadnym przypadku nie przyczyniły się do skuteczności działań komornika. Wynika to z faktu, że najczęściej są to informacje już komornikowi znane. W 9 sprawach przekazana została informacja, że dłużnik uniemożliwił przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego. W 14 sprawach (8%) wpłynęła do komornika informacja o uznaniu dłużnika za osobę uchylającą się od zobowiązań alimentacyjnych. Zgodnie z art. 5 ustawy konsekwencją wydania takiej decyzji jest złożenie wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 Kodeksu karnego oraz skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika.

O ile przepływ informacji pomiędzy organem administracji a komornikiem przedstawia się nie najgorzej (pomijając przydatność tych informacji), o tyle duże zastrzeżenia można mieć do działań komorników, a w szczególności jakości zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji w części obejmującej informacje o przyczynach bezskuteczności egzekucji oraz podejmowanych działaniach.

Informując o przyczynach bezskuteczności egzekucji, komornicy ograniczają się zazwyczaj do informacji o braku zatrudnienia dłużnika i braku innego majątku. Nie są natomiast przekazywane inne dane o osobie dłużnika – jego wykształceniu, sposobie utrzymywania się, innych okolicznościach związanych z jego osobą (np. niepełnosprawność) – co prowadzi do tego, że organ właściwy dokonuje ponownie tych samych ustaleń w ramach prowadzonego przez siebie postępowania.

Z kolei informacje o podejmowanych działaniach ograniczają się do przedstawienia listy czynności. Jej kształt wskazuje przy tym na automatyczne tworzenie, na podstawie danych w systemach informatycznych. Stąd też zdarzają się w niej informacje o tak istotnych czynnościach, jak wydanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji. Przyjęty sposób sporządzania zaświadczeń wiąże się też często z posługiwaniem się skrótowymi adnotacjami, które są nieczytelne. Najczęściej brak jest informacji o skutkach wskazanych działań i kierowanych zapytań, w szczególności komornicy nie informowali o ustaleniach dotyczących miejsc zamieszkania dłużników, jak również ujawnionym majątku dłużnika. Nie wyjaśniali też, czy w i jakim zakresie dotychczasowe działania były skuteczne.

Sytuacje pominięcia w zaświadczeniu o bezskuteczności egzekucji znanych komornikowi informacji miały miejsce w 10% spraw (19 spraw). W 10 z nich komornik nie uznał za stosowne powiadomić organu o tym, że dłużnikowi przysługuje prawo własności nieruchomości albo udział w prawie własności nieruchomości (w kilku nie powiadomił nawet wierzyciela). W dwóch sprawach organ właściwy nie dowiedział się o wyjeździe dłużnika za granicę, a w pozostałych o ustaleniu, że niedługo przed wszczęciem egzekucji dłużnik zgłosił nabycie spadku.

W jednej ze spraw jedyną informacją o przyczynach bezskuteczności egzekucji było wskazanie, że dłużnik nie pracuje zawodowo. Pozostawało to co prawda zgodne z uzyskaną z ZUS informacją o braku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, jednakże pomijało jeden istotny element – otóż już we wniosku o wszczęcie egzekucji zostało wskazane, że dłużnik przebywa za granicą, jako adres dłużnika został wskazany adres tożsamy z adresem wierzyciela, a w toku postępowania ani komornikowi, ani Policji nie udało się nawiązać kontaktu z dłużnikiem.

Zaświadczenia najczęściej nie zawierają też żadnych informacji o rezultatach wymienionych w nim zapytań do szeregu instytucji – może poza rezultatem zapytań o rachunki bankowe – o ile możliwe byłoby odszyfrowanie ciągu informacji wraz z użytymi skrótami.

Odrębnym problemem jest sposób przekazywania informacji. Wydaje się, że brak jest jakichkolwiek podstaw do utrzymywania w tym zakresie tradycyjnej formy korespondencji. Przekazywanie informacji, w tym zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, powinno odbywać się w formie elektronicznej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dostrzeżona praktyka działań komorników uzasadniałaby wprowadzenie przepisów wyraźnie określających obowiązki komorników również w zakresie przekazywania informacji właściwym organom. Należałoby przy tym rozstrzygnąć, czy przekazywanie informacji powinno polegać na tworzeniu przez komornika odrębnych dokumentów – zestawień, zaświadczeń – czy też przekazaniu powinny podlegać kopie dokumentów źródłowych zawierających informacje udzielane komornikowi, zaś organy administracji dokonywałyby ich samodzielnej analizy.

#### **4. Uprawnienia organu administracji w postępowaniu egzekucyjnym**

Zgodnie z art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie

uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami. W okresie obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów daleko idącym zmianom ulegał sposób realizacji i egzekucji tego obowiązku. Upřednio w okresie, w którym osoba uprawniona otrzymywała świadczenia z funduszu alimentacyjnego, komornik sądowy przekazywał wyegzekwowane od dłużnika kwoty zaliczone na poczet alimentów organowi właściwemu wierzyciela do wysokości wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami. Podstawą tych czynności była przekazana komornikowi decyzja przyznająca osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Natomiast poza takimi sytuacjami organ właściwy wierzyciela wydawał, po zakończeniu okresu świadczeniowego lub po uchyleniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, decyzję administracyjną w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Należności podlegały ściąganiu w trybie przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>52</sup> z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

Od 18.09.2015 r. dokonano zasadniczej zmiany konstrukcji egzekucji obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń<sup>53</sup>. Należności przypadające od dłużnika alimentacyjnego z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego mają podlegać ściąganiu wraz z odsetkami w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

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, przyłącza się do tego postępowania. Organ, który przyłącza się do postępowania egzekucyjnego, ma te same prawa co wierzyciel uprawniony z tytułu alimentów. 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. Zauważalnym w badanych sprawach skutkiem zmian było przyłączenie się właściwych organów do postępowań, następujące w drugiej połowie 2015 i na początku 2016 r. Niestety, we wszystkich takich przypadkach aktywność organu ograniczała się – nawet jeśli był on reprezentowany przez zawodowego pełnomocnika (radcę prawnego albo adwokata) – do przyłączenia się do postępowania. Nie były natomiast podejmowane inne działania czy składane wnioski. Ciężar prowadzenia egzekucji spoczywał więc nadal wyłącznie na komorniku. Organy właściwe nie interesowały się dotychczasowym przebiegiem egzekucji, informacjami, jakie w jej trakcie uzyskał komornik<sup>54</sup>, nie składały wniosków o prowadzenie egzekucji z ujawnionych składników majątku – przede wszystkim nieruchomości.

Trzeba przy tym podnieść, że zawarta w art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów regulacja uprawnień organu jako wierzyciela jest

<sup>52</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.

<sup>53</sup> Nastąpiło to poprzez zmiany wprowadzone ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. poz. 1302).

<sup>54</sup> Przy czym istotnie zasady współpracy między komornikiem a właściwymi organami zakładały, że również przed przyłączeniem się organu do egzekucji komornik powinien przekazywać mu wszystkie ważne informacje. Tak niestety nie było.

niewystarczająca. Nie wiadomo, w jakiej relacji pozostają do siebie różni wierzyciele prowadzący egzekucję w jednej sprawie na podstawie różnych tytułów wykonawczych. W szczególności przepisy omawianej ustawy nie wyjaśniają, czy do skutecznego złożenia wniosków, do składania których uprawniony jest w postępowaniu egzekucyjnym wierzyciel, konieczne jest ich zgodne działanie czy też wystarczające jest działanie jednego z wierzycieli, ewentualnie jakie skutki ma rozbieżność pomiędzy wierzycielami.

## 5. Uprawnienia organów administracji w postępowaniu sądowym

Artykuł 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przewiduje, że w sprawach o roszczenia alimentacyjne organ właściwy wierzyciela albo organ właściwy dłużnika mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Do udziału tych organów w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Trudno uznać, aby tak określona kompetencja organów mogła spełniać swoją rolę. Zakres spraw, w których wskazanym w ustawie organom została przyznana zdolność sądowa i legitymizacja do wytaczania powództw na rzecz obywateli, jest zbyt wąski. Określenie, że są to sprawy o roszczenia alimentacyjne, ogranicza uprawnienia organów do występowania w sprawach dotyczących ustalenia istnienia oraz wysokości obowiązku alimentacyjnego. Tymczasem wydaje się, że o ile nie można wykluczyć, że istnieją osoby na tyle nieporadne, że konieczne jest udzielenie im pomocy również w zakresie obejmującym wytoczenia powództwa, o tyle jednak zasadnicze problemy w zakresie ochrony uprawnionych do alimentów nie są związane z problemem ograniczonego dostępu do sądu.

Miejsce do działania właściwych organów w postępowaniu cywilnym można tymczasem dostrzec w licznych sprawach, których celem jest nie tyle określenie samego obowiązku alimentacyjnego, co ochrona uprawnień wierzyciela już dysponującego tytułem wykonawczym. Przede wszystkim chodziłoby tu o wszelkie postępowania, których celem będzie umożliwienie prowadzenia egzekucji bądź zaspokojenia się z określonych składników majątku dłużnika – dotyczy to będzie w szczególności omówionych wcześniej postępowań zmierzających do podziału majątku. Za istotne należy również uznać postępowania mające na celu ochronę wierzyciela, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim postępowania zmierzające do ochrony wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika (skarga pauliańska), wreszcie postępowania zmierzające do uzyskania wszelkiego rodzaju zabezpieczeń już ustalonych należności z tytułu alimentów. Można do nich zaliczyć przede wszystkim postępowania zmierzające do uzyskania zabezpieczenia rzeczowego – zwłaszcza przez wpis hipoteki.

### 5.1. Ochrona wierzyciela

Z akt badanych spraw kilkakrotnie wynikało, że dłużnik był właścicielem majątku, jednak zbył go niedługo przed wszczęciem postępowania albo w jego toku (nieruchoomości). W takich sytuacjach dla wierzyciela może otworzyć się droga do dochodzenia ochrony przy wykorzystaniu przepisów o skardze pauliańskiej (art. 527–534 k.c.). Wytoczone na podstawie tych przepisów sprawy nie należą jednak do najłatwiejszych,

a biorąc pod uwagę ogólną bierność wierzycieli alimentacyjnych, jak również poziom ich kompetencji w zakresie postępowań sądowych, konieczne wydaje się aktywne działanie w tym zakresie wyspecjalizowanych podmiotów. Powództwo takie mógłby wytoczyć na ogólnych zasadach prokurator, jednak wydaje się, że w sytuacji, w której działania zmierzające do wyegzekwowania alimentów podejmują już właściwe organy administracji, nie ma potrzeby wprowadzania do nich kolejnego podmiotu. Oczywiście wstępnym warunkiem dopuszczalności korzystania z takich możliwości jest – obok zmiany przepisów nadających w tym zakresie uprawnienia – zmiana praktyki komorników w zakresie przekazywania informacji o majątku dłużnika.

## 5.2. Zabezpieczenie przyszłych roszczeń

Omawiając problem zabezpieczenia już przyznanych należności, należy wskazać na zakres postępowania zabezpieczającego dotyczący udzielenia zabezpieczenia już po uzyskaniu przez uprawnionego tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 730 § 2 k.p.c. po uzyskaniu przez uprawnionego tytułu wykonawczego dopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia tylko wtedy, gdy ma ono na celu zabezpieczenie roszczenia o świadczenie, którego termin spełnienia jeszcze nie nastąpił. O ile przeprowadzane badania aktowe dowodzą, że zabezpieczenie roszczeń alimentacyjnych jest dość częste (postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia było podstawą prowadzenia egzekucji w 10% spraw), to wydaje się, że instytucja zabezpieczenia roszczeń już stwierdzonych tytułem wykonawczym mogłaby znaleźć zdecydowanie szersze zastosowanie (o ile w ogóle jest obecnie stosowana – w badanych aktach takiego przypadku nie stwierdzono). Dotyczyłoby to w szczególności egzekucji prowadzonej ze składników majątku o większej wartości, do których na pewno należałoby zaliczyć nieruchomości. Bez wykorzystania instytucji zabezpieczenia roszczeń przyszłych prowadzenie egzekucji z takiego składnika majątku jest o tyle niekorzystne dla wierzyciela alimentacyjnego, że uczestnicząc w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji, otrzyma zaspokojenie jedynie istniejących zaległości, a nie świadczeń przyszłych. Pozostała część uzyskanej sumy będzie podlegać ewentualnemu podziałowi pomiędzy innych wierzycieli, a nadwyżka zostanie zwrócona dłużnikowi. Równocześnie dłużnik zostanie pozbawiony wartościowego składnika majątku, który mógłby służyć w przyszłości zaspokojeniu należności alimentacyjnych. Przy czym podkreślić należy, że takie przypadki mogą wystąpić również w egzekucji z przedmiotów o stosunkowo niewielkiej wartości (np. samochodów), gdyż decydować będzie stosunek kwoty zaległości do sumy uzyskanej z egzekucji.

Tymczasem uzyskanie zabezpieczenia w toku tak prowadzonej egzekucji umożliwiłoby zgromadzenie środków mogących służyć zaspokojeniu również rat alimentów, które staną się wymagalne w przyszłości. Zabezpieczone środki pozostawałyby na rachunku depozytowym, a wraz z nadejściem terminu wymagalności kolejnych rat – możliwe byłoby skierowanie do nich egzekucji. Właśnie w tym zakresie otwiera się pole do wykorzystania uprawnień przyznanych właściwym organom na podstawie art. 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. O ile bowiem procedura zmierzająca do uzyskania tytułu egzekucyjnego (np. wyroku) obejmującego obowiązek płatności alimentów jest powszechnie znana, a osoby uprawnione nie mają problemu z dochodzeniem swoich praw, to już stosowanie

przepisów o postępowaniu zabezpieczającym, jak również sama wiedza o możliwości uzyskania zabezpieczenia należności już objętych tytułem wykonawczym tak powszechne z pewnością nie są i nie będą. Wydaje się, że właśnie w tym zakresie należałoby widzieć potrzebę działania właściwych organów, które powinny być zainteresowane nie tylko dochodzeniem przysługujących im należności, ale też zabezpieczeniem na przyszłość praw osób uprawnionych do alimentów. Nie sposób nie zauważyć, że takie zabezpieczenie wyeliminuje konieczność wykładania w przyszłości kolejnych środków publicznych na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie wspominając o kosztach postępowań prowadzonych w związku z wypłatą takich świadczeń (w tym działań przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu).

Niezależnie od powyższych możliwości, wydaje się, że w przypadku ujawnienia w toku egzekucji przysługiwania dłużnikowi prawa własności nieruchomości lub udziału w takim prawie, właściwe organy powinny szeroko korzystać z możliwości uzyskania hipoteki przymusowej na nieruchomościach dłużnika. O ile bowiem wszczęcie egzekucji z nieruchomości może wydawać się w niektórych sytuacjach niecelowe – chociażby ze względu na trudności ze sprzedażą nieruchomości, jej znaczenie dla dłużnika (jedynie miejsce zamieszkania), stosunek wartości nieruchomości i kosztów postępowania do wysokości istniejących zaległości – to zasadne jest w każdym przypadku zabezpieczenie możliwości późniejszej egzekucji, także w razie zbycia nieruchomości przez dłużnika. Stosowanie takich rozwiązań wymaga jednak zmian w przepisach. Przede wszystkim organowi należałoby przyznać uprawnienie nie tylko do wytoczenia powództwa na rzecz uprawnionego do alimentów w sprawie o roszczenia alimentacyjne, ale także wyraźne uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie hipoteki na rzecz takiej osoby. Z drugiej strony możliwość uzyskania zabezpieczenia rzeczowego powinna dotyczyć także należności przysługujących organowi jako wierzycielowi. Dlatego też zasadne byłoby uzupełnienie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów o regulacje zawarte w innych aktach prawnych, umożliwiające dokonanie wpisu hipoteki na podstawie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 110 pkt 4 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>55</sup> hipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie decyzji administracyjnej, o ile przepisy szczególne tak stanowią, chociażby decyzja nie była ostateczna. Przepisy szczególne, do których następuje odesłanie, to m.in. art. 26 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy art. 35 § 2 Ordynacji podatkowej.

## VI. WIERZYCIEL W POSTĘPOWANIU

Niewątpliwie praktyka toczących się postępowań przenosi cały ciężar ustalenia majątku dłużnika i wyegzekwowania należności na komornika, nie wymagając od osoby uprawnionej do alimentów podejmowania żadnych działań poza złożeniem wniosku. Wydaje się również, że aktywność uprawnionego do alimentów nie jest też w żaden sposób weryfikowana na etapie przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego – gdzie wymagane jest jedynie formalne przedłożenie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji, bez konieczności wykazania, że zostały podjęte wszelkie możliwe działania zmierzające do wyegzekwowania należności. Stąd m.in.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 790 ze zm.

w 11 sprawach z 18, w których zostało ustalone, że dłużnikowi przysługuje prawo własności nieruchomości, egzekucja z tego składnika majątku nie została wszczęta, natomiast były wypłacane świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Potwierdzeniem takiej praktyki jest to, że w 158 na 185 spraw (85%) wierzyciel nie podejmował żadnych działań poza uzyskiwaniem zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, nawet działań ograniczających się do wskazania jakiegokolwiek majątku dłużnika, bez dokonywania dalszych czynności. Na aktywność wierzycieli nie miało również wpływu występowanie przez nich z pełnomocnikiem – wnioski w takich sprawach były może bardziej rozbudowane, jednak dalszej aktywności wierzyciela w postępowaniu nie zaobserwowano. Tylko w pojedynczych sprawach wierzyciel wskazywał w toku postępowania nowe składniki majątku dłużnika (np. nowe miejsce pracy, ruchomość), a o dużej aktywności wierzyciela można mówić w jednej sprawie.

## PODSUMOWANIE

Wydaje się, że nie można wskazać żadnego nowego rozwiązania, które mogłoby doprowadzić do skokowego i znaczącego wzrostu skuteczności egzekucji. Zasadniczym problemem egzekucji pozostanie ogólny stan majątkowy społeczeństwa, a więc i dłużników. Postępowanie egzekucyjne w znaczącej części spraw było bezskuteczne z uwagi na sytuację majątkową dłużników. W części przypadków była ona oczywiście skutkiem działań samych dłużników, jednak w większości przypadków położenie, w jakim znajdowali się dłużnicy, było od nich niezależne. Wynikało bądź z przymiotów osobistych (niepełnosprawność, poziom wykształcenia), bądź też z trudności ze znalezieniem zatrudnienia – szczególnie zatrudnienia legalnego, połączonego z zawarciem umowy o pracę i zgłoszeniem do ubezpieczenia społecznego (na podstawie akt egzekucyjnych nie można stwierdzić, na ile te „trudności” były kreowane przez samych dłużników zmierzających do ukrycia źródeł dochodów).

Nie można oczywiście wykluczyć przypadków, w których bezskuteczność egzekucji jest skutkiem celowych zabiegów dłużnika, zmierzających do ukrycia należącego do niego majątku i źródeł zarobkowania. W szczególności wątpliwości budzą sprawy, w których dłużnik przebywał i pracował za granicą. Również w kilku badanych sprawach można by stwierdzić, że to działania wierzyciela i cel wszczęcia postępowania egzekucyjnego budzą pewne wątpliwości – dotyczy to w szczególności postępowań, w których do wszczęcia egzekucji dochodzi po kilkuletnim okresie powstawania zaległości czy też części spraw, w których dłużnik zamieszkuje wspólnie z wierzycielem. Jednakże pomimo istnienia takich przypadków, zdecydowanie więcej przypadków bezskutecznej egzekucji wiązało się z obiektywnie istniejącymi okolicznościami, wynikającymi z sytuacji, w których dłużnik przebywał w zakładzie karnym, był osobą o stwierdzonej niepełnosprawności, osobą bezdomną.

Nie oznacza to jednak, że nie ma miejsca na działania, które mogłyby przyczynić się do niewielkiego wzrostu skuteczności egzekucji w przypadku zaistnienia określonych sytuacji faktycznych. Będą to jednak rozwiązania, które znajdą zastosowanie i odniosą skutek jedynie w niewielkiej części spraw. Ich suma może jednak dać pozytywny globalny efekt, prowadząc do choćby częściowego wzrostu skuteczności egzekucji.



W pierwszej kolejności należałoby doprowadzić do poprawy przepływu informacji pomiędzy komornikami a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, tak aby dane gromadzone przez ten ostatni podmiot mogły niezwłocznie zostać wykorzystane w ramach toczących się postępowań egzekucyjnych.

Niewątpliwie zasadna byłaby regulacja czynności podejmowanych przez komorników w ramach dochodzenia zmierzającego do ustalenia majątku dłużnika. Powstałyby w ten sposób minimalne wymagania, których zobowiązany byłby przestrzegać każdy z komorników, a równocześnie możliwe byłoby szersze rozpogowanie „dobrych praktyk” w tym zakresie.

Wreszcie poprawy wymaga przepływ informacji pomiędzy komornikami a organami prowadzącymi postępowanie na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a w konsekwencji – zwiększenie aktywności tych organów zarówno bezpośrednio w postępowaniu egzekucyjnym, jak i w innych postępowaniach, służących zabezpieczeniu wierzytelności bądź umożliwieniu ich dochodzenia. Należy oczywiście postawić pytanie, czy struktura tych organów zapewnia dostateczne i wykwalifikowane kadry do aktywnego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Ogólnym problemem egzekucji jest niezwykle niska aktywność wierzycieli w postępowaniach, ograniczająca się zazwyczaj do złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji, a w sprawach alimentacyjnych – również do pobierania zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, koniecznych dla uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Jednakże od znacznej części wierzycieli trudno – ze względu na ich nieporadność czy ogólny poziom wykształcenia – oczekiwać zwiększenia tej aktywności. Działania powinny więc zmierzać do zapewnienia takim osobom profesjonalnej pomocy prawnej, w przypadkach, w których jest to konieczne i byłoby zasadne – również z urzędu, bez konieczności składania wniosku. Możliwe jest również stworzenie takich rozwiązań instytucjonalnych, które ciężar prowadzenia egzekucji przeniosłyby na podmioty publiczne – przede wszystkim organy wypłacające świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Chodziłoby jednak o ich rzeczywistą, a nie tylko formalną aktywność. Innym, choć wydaje się, że mniej zasadnym, rozwiązaniem mogłoby być wzmocnienie działań prokuratora w ramach postępowań egzekucyjnych<sup>56</sup>.

Poza zakresem niniejszego badania pozostawała praktyka stosowania przepisów o alimentach w postępowaniu sądowym, w szczególności w zakresie ustalania możliwości zarobkowych dłużników. Znaczny odsetek postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie tytułów wykonawczych w postaci ugody lub wyroku zaocznego, a także ujawniające się w toku postępowania egzekucyjnego okoliczności związane z osobami dłużników, ich cechami osobistymi, wykształceniem, stanem zdrowia, powoduje powstanie wątpliwości odnośnie do prawidłowości stosowania przepisów w postępowaniu rozpoznawczym. Powstaje bowiem pytanie, czy wysokość orzeczonych alimentów rzeczywiście odpowiada możliwościom zarobkowym dłużników, czy też raczej stanowi odzwierciedlenie tylko jednego z czynników

<sup>56</sup> Aktywność prokuratora dała się zauważyć w przypadku spraw prowadzonych przez komorników mających siedzibę w Stargardzie. W sprawach tych prokurator wstępował do postępowania egzekucyjnego i składał wnioski zmierzające do ustalenia majątku dłużnika. Nie zawsze pozostawały one adekwatne do stanu postępowania i dostatecznie zindywidualizowane, jednak należy docenić również taką aktywność.

wpływających na zakres obowiązku alimentacyjnego, tj. usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego do alimentów. A także – co byłoby bardziej niepokojące – wysokości świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnych, traktowanego jako źródło uzyskiwania środków mających raczej charakter zapomogi niż wyjątkowego świadczenia, mającego jedynie zastąpić świadczenie, które powinien spełniać dłużnik.

*Słowa kluczowe: obowiązek alimentacyjny, postępowanie cywilne, postępowanie egzekucyjne, egzekucja sądowa, bezskuteczność egzekucji, komornik, tytuł wykonawczy, dłużnik, majątek dłużnika, świadczenie alimentacyjne, środki utrzymania, roszczenie, zabezpieczenie roszczenia, rejestr dłużników niewypłacalnych*

### Summary

**Kamil Gołaszewski, Low effectiveness of maintenance obligations enforcement**

*The gives the reasons for the low effectiveness of maintenance obligations enforcement on the basis of the analysis of 185 enforcement proceedings performed by 40 court enforcement officers to the 32 district courts.*

*The enforcement proceedings in the majority of cases was found not possible due to the weak economic position of the debtors. In the majority of cases the situation of debtors was beyond their control (impairment, low level of education, difficulties in finding employment, serving a sentence of imprisonment, homelessness). Cases were enforcement proceedings were found not possible due to a misleading falsehood of the debtor designed to hide the information on assets belonging to them and sources of their income cannot be excluded. The general problem of the enforcements turned out to be low participation of the debtors in the proceedings.*

*The author calls for improvement of the information flow between the court enforcement officers and Social Insurance Company, regulation of actions undertaken by the court enforcement officers to investigate with the view to determining the debtors assets. There is a need to improve the information flow between the court enforcement officers and the authorities conducting proceedings under the Act of Assistance to the Persons Entitled to Alimony and in consequence – increasing the activity of the authorities in enforcement proceedings and other proceedings enabling security for the debts or precluding them.*

**Keywords:** *maintenance obligations, civil proceedings, enforcement proceedings, judicial enforcement, ineffective enforcement, court enforcement officer, enforcement order with a writ of execution appended, debtor, debtor's assets, maintenance obligation, means of support, claim, security of claims, register of insolvent debtors*