

UCHWAŁA

30 lipca 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

Protokolant Katarzyna Banaś

na posiedzeniu jawnym 30 lipca 2025 r. w Warszawie

w sprawie z wniosku wierzyciela Skarbu Państwa - Likwidatora Funduszu

Alimentacyjnego w osobie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

przeciwko dłużniczce E. J.

o egzekucję świadczeń pieniężnych,

na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi

postanowieniem z 18 marca 2025 r., II 1 Cz 12/25,

zagadnienia prawnego:

a) „Czy na podstawie art. 828 k.p.c. przysługuje zażalenie na postanowienie sądu, którego przedmiotem jest oddalenie skargi dłużnika na postanowienie komornika sądowego oddalające wniosek dłużnika o umorzenie postępowania egzekucyjnego?”;

b) „Czy podlegają przedawnieniu roszczenia majątkowe, których przedmiotem są wierzytelności egzekwowane przez likwidatora funduszu alimentacyjnego na podstawie art. 64 ust. 2 w zw. z art. 67 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 323)?”;

c) „Czy postępowanie egzekucyjne zmierzające do zaspokojenia wierzytelności likwidatora funduszu alimentacyjnego na podstawie art. 64 ust. 2 w zw. z art. 67 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 323) może zostać umorzone z uwagi na bezskuteczność egzekucji na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c., a jeżeli tak - czy może to nastąpić dopiero po uzyskaniu zgody likwidatora funduszu alimentacyjnego?”.

podjął uchwałę:

1. Na postanowienie sądu co do skargi na oddalenie przez komornika sądowego wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego przysługuje zażalenie (art. 828 k.p.c.);

2. Obowiązek zwrotu przez zobowiązanego do alimentów równowartości świadczeń wypłaconych uprawnionemu do alimentów z funduszu alimentacyjnego wraz z dodatkowymi opłatami, egzekwowany przez likwidatora funduszu alimentacyjnego na podstawie art. 64 ust. 2 w zw. z art. 67 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 323), nie podlega przedawnieniu;

3. Postępowanie egzekucyjne prowadzone w celu wykonania obowiązku zwrotu przez zobowiązanego do alimentów równowartości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego uprawnionemu do alimentów wraz z dodatkowymi opłatami może być umorzone na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c. za zgodą likwidatora funduszu.

Marta Romańska

Agnieszka Piotrowska

Karol Weitz

[dr]

UZASADNIENIE

Komornik Sądowy Rewiru X przy Sądzie Rejonowym w Łodzi - Śródmieście w Łodzi na wniosek D. A. prowadzi postępowanie przeciwko E. J. o egzekucję alimentów, wszczęte na podstawie tytułów wykonawczych w postaci wyroku Sądu Rejonowego w Łodzi z 28 stycznia 1987 r., R XI C 1115/85, oraz wyroków Sądu Rejonowego w Łodzi wydanych w sprawach o podwyższenie alimentów: (a) z 20 listopada 1990 r., R XI C 1225/90, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności postanowieniem tego Sądu z 9 stycznia 1991 r., (b) z 19 marca 1992 r., R XI C 1350/91, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności postanowieniem tego Sądu z 25 marca 1992 r., (c) z 21 grudnia 1993 r., R XI C 1038/93, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności postanowieniem tego Sądu z 28 grudnia 1993 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w piśmie z 25 lutego 2002 r. poinformował matkę wierzyciela, uprawnioną do odbierania w jego imieniu alimentów przez czas, gdy była jego przedstawicielem ustawowym, o wstrzymaniu od marca 2002 r. wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego przyznanych decyzją z 8 kwietnia 1991 r. z powodu nieprzedstawienia zaświadczenia o kontynuowaniu nauki przez pełnoletniego uprawnionego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych pismem z 17 maja 2004 r. poinformował dłużniczkę, że z dniem 1 maja 2004 r. fundusz alimentacyjny przechodzi w stan likwidacji, lecz egzekucję należności z tytułu wypłaconych świadczeń prowadzi się aż do ich zaspokojenia. Zadłużenie dłużniczki wobec funduszu według stanu na 17 maja 2004 r. wynosiło 8.186,08 zł, łącznie z opłatą na pokrycie kosztów związanych z działalnością funduszu.

Postanowieniem z 14 lipca 2007 r. Komornik Sądowy Rewiru X przy Sądzie Rejonowym dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi (a) umorzył postępowanie egzekucyjne z dniem 1 marca 2002 r. co do alimentów zaległych i bieżących na rzecz wierzyciela; (b) postanowił prowadzić postępowanie egzekucyjne o zaległe alimenty na rzecz likwidowanego funduszu alimentacyjnego ZUS Wydziału Realizacji Dochodów.

Komornik sądowy ustalił adres dłużniczki dopiero na podstawie informacji przekazanej przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w K. w piśmie z 14 października 2024 r.

Dłużniczka 12 listopada 2024 r. skierowała do komornika sądowego wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na przedawnienie roszczenia.

Postanowieniem z 13 listopada 2024 r. komornik sądowy oddalił wniosek dłużniczki, bez uprzedniego wystąpienia do wierzyciela o zgodę na umorzenie postępowania. Wyjaśnił, że roszczenie było egzekwowane, a więc nie doszło do jego przedawnienia. Tytuł wykonawczy stwierdzający wierzytelność nie został pozbawiony wykonalności, a tytuł egzekucyjny będący podstawą jego wydania nie został uchylony ani nie utracił mocy.

W skardze na postanowienie komornika sądowego z 13 listopada 2024 r. dłużniczka zarzuciła, że egzekucja nie jest dopuszczalna z uwagi na przedawnienie

roszczenia i utratę mocy przez tytuł wykonawczy. Postanowieniem z 22 stycznia 2025 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi oddalił tę skargę, podzieliwszy argumentację, że termin przedawnienia egzekwowanej należności nie upłynął. W toku postępowania egzekucyjnego nie wyegzekwowano od dłużniczki żadnych należności na rzecz likwidatora funduszu alimentacyjnego. Dłużniczka zaskarżyła to postanowienie zażaleniem, a przy jego rozpoznawaniu powstały zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, o treści przytoczonej w sentencji, które postanowieniem z 18 marca 2025 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia (art. 390 § 1 w zw. z art. 397 § 1 i art. 13 § 2 k.p.c.).

Sąd Rejonowy przytoczył sformułowane w doktrynie i orzecznictwie poglądy odnośnie do tego, czy postanowieniem co do umorzenia postępowania w rozumieniu art. 828 k.p.c. jest każde postanowienie sądu dotyczące choćby pośrednio kwestii umorzenia postępowania, i czy zażalenie przysługuje na nie także w razie pośredniego związku postanowienia sądu z kwestią umorzenia postępowania egzekucyjnego. Za wątpliwe uznał, żeby intencją ustawodawcy było dopuszczenie do tego, że postanowienie sądu wydane po rozpoznaniu skargi na czynności komornika będzie po raz wtóry i w tej samej materii zaskarżone na podstawie art. 828 k.p.c. do tego samego sądu, chociaż orzekającego już w składzie trzech sędziów (art. 767⁴ § 1¹ k.p.c.). Może to bowiem prowadzić do zdublowania sądowej kontroli postanowienia komornika sądowego o oddaleniu wniosku dłużnika o umorzenie postępowania, a w konsekwencji - do przedłużenia postępowania. Gdy toczy się postępowanie egzekucyjne, to w jego ramach dłużnik może korzystać z innych form obrony.

Z drugiej strony, postanowienie sądu oddalające skargę na rozstrzygnięcie komornika odnosi się do podstaw umorzenia postępowania, a zażalenie na nie prowadzi wprawdzie do ponownej kontroli tej kwestii, lecz przez sąd orzekający w składzie trzech sędziów. Może to przemawiać za dopuszczalnością zażalenia, mającego doprowadzić do rozstrzygnięcia, czy nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania. Zapatrywanie to zdaje się realizować zasadę dwuinstancyjności w zakresie kontroli orzeczeń sądowych, która na gruncie postępowania egzekucyjnego uległa ograniczeniu o tyle, że zażalenie w tym

postępowaniu po 7 listopada 2019 r. przestało być dewolutywnym środkiem zaskarżenia.

Sąd Rejonowy przytoczył art. 63 ust. 1-3 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 29 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 323; dalej – u.ś.r.) i stwierdził, że z dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. 1 maja 2004 r.) fundusz alimentacyjny przeszedł w stan likwidacji, a jego aktywa i pasywa stały się aktywami i pasywami Skarbu Państwa. Likwidatorem funduszu jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie spraw o świadczenia z funduszu, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy. Prowadzi on bieżące sprawy, ściąga wierzytelności i wykonuje zobowiązania likwidowanego funduszu oraz reprezentuje w tych sprawach Skarb Państwa. Stosownie do art. 67 u.ś.r., egzekucję należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia. Organ egzekucyjny przekazuje likwidatorowi kwoty ściągnięte od osoby zobowiązanej do alimentacji, pozostałe po zaspokojeniu alimentów i należności z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej. Wniosek o umorzenie lub zawieszenie egzekucji wymaga zgody likwidatora.

Likwidowany fundusz alimentacyjny funkcjonował na podstawie ustawy z 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200; dalej – u.f.a.). Zgodnie z art. 12 u.f.a., po wydaniu decyzji w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego postępowanie egzekucyjne przeciwko osobie zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych na podstawie tytułu egzekucyjnego ustalającego alimenty na rzecz osoby pobierającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego było prowadzone w dalszym ciągu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, ze zmianami wynikającymi z art. 13 i 14 u.f.a. Aktualnie funkcjonujący fundusz alimentacyjny działa natomiast na podstawie ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2023 r., poz. 1993; dalej – u.p.u.a.), a zasady zaspokajania jego należności od dłużników alimentacyjnych są zbliżone. Walor uchwały rozstrzygającej zagadnienia prawne będzie mieć charakter uniwersalny.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 i 4 u.p.u.a., w okresie, w którym osoba uprawniona otrzymuje świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z kwoty uzyskanej z egzekucji od dłużnika alimentacyjnego organ prowadzący postępowanie

egzekucyjne zaspokaja we wskazanej kolejności do ich całkowitego zaspokojenia m.in. należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy oraz należności likwidatora funduszu alimentacyjnego powstałe z tytułu świadczeń alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy o funduszu alimentacyjnym. W przypadku śmierci dłużnika alimentacyjnego należności te wygasają (art. 28 ust. 3 u.p.u.a.).

Przytoczone przepisy nie odnoszą się wprost do problemu przedawnienia roszczeń likwidatora funduszu alimentacyjnego, jak również do sytuacji, w której egzekucja pozostaje bezskuteczna. Sąd Rejonowy przytoczył jednak art. 117 § 1 k.c., i stwierdził, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Roszczenia alimentacyjne przedawniają się z upływem lat trzech (art. 137 § 1 k.r.o.), a stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu z upływem sześciu lat (art. 125 § 1 k.c.). W razie przerwania przedawnienia przez czynność w postępowaniu przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo sądem polubownym przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki postępowanie to nie zostanie zakończone (art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 124 § 2 k.c.).

Przedawnienie egzekwowanego roszczenia uzasadnia umorzenie postępowania przez organ egzekucyjny na wniosek dłużnika (art. 825 pkt 1¹ k.p.c.).

Pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2018 r., I UK 123/17, że roszczenie o zwrot świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego przez zobowiązanego do nich nie przedawnia się, jest – zdaniem Sądu Rejonowego – sprzeczny z art. 117 § 1 k.c. Problem przedawnienia roszczenia funduszu nie został wyjaśniony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 20 października 2010 r., III CZP 68/10. Zagadnienie prawne rozstrzygane w tej sprawie obejmowało pytanie, czy egzekucja należności z tytułu świadczeń wypłaconych przez likwidowany fundusz alimentacyjny jest egzekucją świadczeń alimentacyjnych, a tym samym nie jest możliwe – uwzględniając art. 1086 § 5 k.p.c. – umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c. z uwagi na bezskuteczność egzekucji. W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy, powołując się na art. 67 u.ś.r., stwierdził, że

należności funduszu podlegają zaspokojeniu w ramach egzekucji świadczeń alimentacyjnych, lecz art. 67 u.ś.r. nie utożsamia należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu ze świadczeniami alimentacyjnymi, które są spełniane na rzecz osoby uprawnionej na innej podstawie oraz w innym celu.

Zgodnie z art. 67 zd. 3 u.ś.r. wniosek o umorzenie egzekucji wymaga zgody likwidatora, lecz – zdaniem Sądu Rejonowego – nie wynika z tego, że nie jest dopuszczalne umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.), a jedynie potrzeba uzyskania na to zgody.

Wierzyciel Skarb Państwa – Likwidator Funduszu Alimentacyjnego wniósł o udzielenie odpowiedzi, że postanowienie sądu rozstrzygające w przedmiocie skargi na postanowienie komornika oddalające wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego jest zaskarżalne zażaleniem oraz że egzekwowane na rzecz Skarbu Państwa należności funduszu alimentacyjnego nie ulegają przedawnieniu, a postępowanie egzekucyjne dotyczące tych należności nie podlega umorzeniu na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Pierwsze zagadnienie prawne dotyczy wykładni art. 828 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem na postanowienie sądu co do zawieszenia lub umorzenia postępowania przysługuje zażalenie. Przepis wyraźnie dotyczy postanowień sądu wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym, a sąd w tym postępowaniu może wystąpić w dwojakiej roli – organu egzekucyjnego i organu nadzorującego judykacyjnie komornika będącego organem egzekucyjnym (art. 758 i art. 767 k.p.c.). Do sądu występującego w roli organu egzekucyjnego mają zastosowanie nie tylko te przepisy, w których ustawodawca używa pojęcia „sąd”, lecz także te, które dotyczą organu egzekucyjnego. Gdy w części ogólnej części trzeciej kodeksu postępowania cywilnego, w której zamieszczony jest art. 828 k.p.c., ustawodawca używa pojęcia „sąd”, to uregulowania te dotyczą sądu sprawującego nadzór judykacyjny nad komornikiem i sądu będącego organem egzekucyjnym.

Gdyby ustawodawca zamierzał ograniczyć zakres postanowień zaskarżalnych zażaleniem tylko do tych, które kończą postępowanie lub wstrzymują jego bieg, to w przepisie powinien być użyć określenia postanowienie

„o zawieszeniu”, „o umorzeniu” postępowania albo nadto jeszcze o odmowie podjęcia postępowania. Postanowienie „co do” pewnej kwestii, to inaczej postanowienie w przedmiocie tej kwestii, niezależnie od tego, w jaki sposób została rozstrzygnięta. W świetle art. 828 k.p.c. zaskarżeniu podlega zatem każde postanowienie wydane w przedmiocie zawieszenia postępowania - zarówno pozytywne, jak i negatywne, jak i każde postanowienie wydane w przedmiocie umorzenia postępowania, zarówno umarzające postępowanie, jak i odmawiające umorzenia postępowania. Zaskarżalne są przy tym postanowienia wydane przez sąd wtedy, gdy działa jako organ egzekucyjny, jak i wtedy, gdy rozstrzyga na skutek skargi na czynność komornika, która była postanowieniem w przedmiocie umorzenia lub zawieszenia postępowania egzekucyjnego wydanym z urzędu lub na wniosek którejś ze stron postępowania. O tym, kiedy na skutek skargi na czynność komornika sąd rozstrzyga co do umorzenia lub zawieszenia postępowania trzeba wnioskować na podstawie przedmiotu zaskarżenia skargą.

Przedstawione wyżej stanowisko jest w zasadzie jednolicie przyjmowane w orzecznictwie i doktrynie. Jedyna ujawniona rozbieżność dotyczy tego, czy pojęcie „co do umorzenia postępowania” obejmuje także postanowienie sądu rejonowego oddalające skargę na czynność komornika polegającą na stwierdzeniu umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa (art. 823 k.p.c.) (zob. uchwały Sądu Najwyższego z 16 maja 1996 r., III CZP 44/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 117 i z 30 marca 1998 r., III CZP 1/98, OSNC 1998, nr 10, poz. 153). Ten problem w niniejszej sprawie jednak nie występuje.

2. Alimenty są świadczeniem służącym pokryciu kosztów utrzymania, a obowiązek alimentacyjny, w którego wykonaniu są spełniane, stanowi zobowiązanie prawnorodzinne powstające *ex lege*, ze względu na takie więzy rodzinne, które moralnie uzasadniają ponoszenie odpowiedzialności za zabezpieczenie podstaw egzystencji osób w niedostatku lub niezdolnych jeszcze do utrzymania się samodzielnie. Ustawodawca w pierwszej kolejności wskazuje na krewnych w linii prostej (zstępnych przed wstępnymi) oraz rodzeństwo, jako zobowiązanych do alimentacji (art. 128 k.r.o.). Odrębnie ustawodawca uregulował obowiązek alimentacyjny rodziców w stosunku do dzieci (art. 133 k.r.o.) i przewidział też istnienie obowiązku alimentacyjnego w relacjach podobnych do

rodziny, normując obowiązek ojca pozamałżeńskiego dziecka zapewnienia matce tego dziecka przez pewien czas środków utrzymania (art. 141 i 142 k.r.o.), obowiązek dostarczania środków utrzymania i wychowania w stosunkach między pasierbem a ojczymem lub macochą (art. 144 k.r.o.), a także obowiązek wspierania się materialnie przez pewien czas przez rozwiedzionych małżonków (art. 60 k.r.o.) oraz osoby po rozwiązaniu przysposobienia (art. 125 § 1 k.r.o.).

O świadczeniu alimentów nie może być mowy w stosunkach między osobami, w relacjach między którymi ustawodawca takiego obowiązku nie przewidział. Świadczenie przez osoby niezobowiązane do alimentów na czyjeś utrzymanie musi mieć zatem inną przyczynę niż wykonanie obowiązku alimentacyjnego.

3. Świadczenie ze środków publicznych na zaspokojenie indywidualnych potrzeb członka wspólnoty państwowej jest realizacją zadań socjalnych przez państwo. Formy i zakres, w jakim państwo wykonuje te zadania określają ustawy. Przepisy przewidujące zaangażowanie środków publicznych w świadczenia mające na celu zaspokojenie potrzeb uprawnionych, jeżeli ci nie są w stanie wyegzekwować od zobowiązanych świadczeń alimentacyjnych zasądzonych na ich rzecz, nie normują zatem stosunków cywilnoprawnych, w tym w szczególności alimentacyjnych, lecz stosunki z zakresu prawa administracyjnego (publicznego) między państwem a tymi, których obejmuje ono wsparciem socjalnym. Ustawodawca przewidział podstawy do spełniania tego rodzaju świadczeń początkowo w ustawie z 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, która utraciła moc 1 maja 2004 r., w związku z wejściem w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Wówczas zlikwidowany został fundusz alimentacyjny, a świadczenia z tego funduszu zostały zastąpione świadczeniami innego rodzaju. Ustawodawca w art. 67 u.ś.r. postanowił, że z chwilą likwidacji funduszu alimentacyjnego egzekucję należności z tytułu wypłaconych świadczeń prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia. Następnie weszła w życie ustawa z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.), uchylona ustawą z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1228), która weszła w życie 1 października 2008 r. i przywróciła *de*

facto działanie funduszu alimentacyjnego.

Objaśniając przyczyny wprowadzenia przytoczonych regulacji, ustawodawca każdorazowo powoływał się na potrzebę pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów, co może zagrażać podstawom ich egzystencji. Przyjmowane kolejno rozwiązania różnią się wprawdzie w szczegółach, lecz we wszystkich tych ustawach ustawodawca określił komu i po spełnieniu jakich przesłanek przyznaje uprawnienie do uzyskania świadczeń ze środków publicznych w sytuacji niemożności wyegzekwowania alimentów od zobowiązanych do ich płacenia, oraz w jakich graniach świadczenia te mogą być przyznane.

Przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (zaliczek alimentacyjnych na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej) wymaga wydania decyzji administracyjnej. Ten akt administracyjny staje się zatem źródłem uprawnienia dla wierzyciela nieotrzymującego od zobowiązanego alimentów, do uzyskania wsparcia ze środków publicznych.

W każdej z wymienionych ustaw ustawodawca założył, że świadczenia na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami mającymi na celu odzyskanie od zobowiązanych do alimentów na rzecz funduszu publicznego równowartości świadczeń wypłaconych uprawnionym do nich. Ustawodawca przyjął, że równowartość wypłaconych uprawnionym środków będzie ściągana od zobowiązanych z dodatkowymi opłatami (art. 16 ust. 1 u.f.a., art. 12 ust. 1 u.p.d.a.) lub z odsetkami ustawowymi za opóźnienie (art. 27 ust. 1 u.p.o.u.a.).

Tak jak świadczenia przyznane ze środków publicznych uprawnionym do alimentów, na rzecz których alimenty nie zostały wyegzekwowane, nie są alimentami, lecz świadczeniami socjalnymi, tak i nie są alimentami świadczenia ściągane zwrotnie od zobowiązanych do alimentów w stosunku do osób, którym przyznano świadczenia socjalne ze środków publicznych.

Istnieje zależność między zobowiązaniem alimentacyjnym dłużnika a świadczeniem wypłaconym uprawnionemu ze środków publicznych. Od momentu tej wypłaty potrzeby wierzyciela alimentacyjnego pokrywane alimentami uważa się

za możliwe do zaspokojenia wypłaconym mu świadczeniem socjalnym, co prowadzi do wygaszenia obowiązku alimentacyjnego w stosownej części. Kwoty wyegzekwowane od dłużnika alimentacyjnego podlegają natomiast przekazaniu wierzycielowi publicznoprawnemu w granicach, w jakich świadczył wierzycielowi, ze skutkiem w postaci umorzenia przez wykonanie obowiązku zobowiązanego do alimentów zwrócenia do funduszu alimentacyjnego świadczeń wypłaconych ze środków publicznych. Ustawodawca określił przy tym kolejność, w jakiej ze środków wyegzekwowanych od dłużnika mają być zaspokajane należności publicznoprawne na rzecz likwidatora funduszu i bieżące alimenty.

Wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego w wykonaniu decyzji o ich przyznaniu nie jest jednak zaspokojeniem wierzyciela prowadzącym – stosownie do art. 518 § 1 k.c. – do nabycia spłaconej wierzytelności alimentacyjnej do wysokości dokonanej zapłaty. Przepisy kreujące obowiązek alimentacyjny są normami bezwzględnie obowiązującymi, które łączą prawo do alimentów ściśle z osobą wierzyciela i konkretnego zobowiązanego do świadczeń. Prawo do alimentów jest niezbywalne, nie podlega dziedziczeniu, a wierzytelność alimentacyjna nie może być umorzona przez potrącenie (art. 505 k.c.). Przesłanką wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela stosownie do art. 518 § 1 k.c. jest natomiast dopuszczalność przeniesienia wierzytelności, którą ma nabyć osoba spłacająca wierzyciela. Skoro zaś prawo do świadczeń alimentacyjnych jest niezbywalne i nieprzenoszalne, to art. 518 § 1 k.c. nie może mieć do niego zastosowania.

W wyroku z 24 września 1980 r., III CRN 167/80 (OSNCP 1981, nr 2-3, poz. 44) Sąd Najwyższy wyjaśnił też, że wobec unormowania w ustawie o funduszu alimentacyjnym oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Ministra Sprawiedliwości z 4 grudnia 1974 r. w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w sposób szczególny zasad i trybu uzyskania od dłużnika alimentacyjnego kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej do alimentacji, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nie przysługuje względem dłużnika alimentacyjnego odrębne, materialnoprawne roszczenie zwrotne co do kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej do alimentów, w szczególności roszczenie przewidziane w art. 140 § 1 k.r.o.

Obowiązek zwrotu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jako wierzycielowi

publicznoprawnemu równowartości świadczeń wypłaconych uprawnionym z opłatami dodatkowymi lub odsetkami ma podstawę w ustawie i charakter publicznoprawny. Powstaje bowiem już w momencie, gdy uprawnionemu wypłacone zostaną świadczenia socjalne. Co do zasady, wynikające z mocy prawa obowiązki publicznoprawne wykonywane są na drodze egzekucji administracyjnej (zob. art. 3 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2025 r., poz. 132, dalej – u.p.e.a.), lecz wykonanie obowiązku zwrotu równowartości świadczeń wypłaconych uprawnionym do alimentów z funduszy publicznych ustawodawca przekazał na drogę sądową i powiązał egzekwowanie tego obowiązku z egzekucją świadczeń alimentacyjnych (zob. art. 14 u.f.a., art. 13 ust. 1 u.p.d.a., art. 27 ust. 3 u.p.o.u.a.). Nie powoduje to jednak zmiany charakteru obowiązku, który pozostaje obowiązkiem publicznoprawnym. Charakterystyczne przy tym jest, że podlega on egzekucji na podstawie przepisów o egzekucji sądowej, z uwzględnieniem pewnych odrębności przewidzianych ustawami regulującymi wypłatę środków na utrzymanie uprawnionym do alimentów. W każdej z adekwatnych ustaw ustawodawca zobowiązywał organ bezskutecznie egzekwujący alimenty do przekazywania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych kwot ściąganych od dłużnika aż do pełnego pokrycia należności wypłaconych z funduszu. Jeżeli w okresie wypłaty świadczeń alimentacyjnych należność funduszu nie zostałaby zaspokojona, po zaprzestaniu wypłaty świadczeń organ egzekucyjny miał przekazywać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych kwoty ściągnięte od osoby zobowiązanej, pozostałe po zaspokojeniu bieżących alimentów.

4. Na gruncie prawa cywilnego materialnego zasadą jest, że roszczenia majątkowe podlegają przedawnieniu, którego konstrukcję i zasady działania reguluje art. 117 i n. k.c.

W prawie publicznym, także w odniesieniu do obowiązków o charakterze majątkowym, w tym pieniężnych, ustawodawca takiej ogólnej regulacji nie stworzył ani też nie określił zasad działania przedawnienia w stosunkach publicznoprawnych. Przedawnienie w prawie administracyjnym uregulowane jest jedynie szczątkowo, w odniesieniu do niektórych rodzajów obowiązków. Najdłuższą tradycję ma regulacja przedawnienia w odniesieniu do obowiązków podatkowych

(zob. rozdział 8 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2025 r., poz. 111), mająca zastosowanie także do tych obowiązków, do których przepisy ordynacji podatkowej mają zastosowanie wprost lub odpowiednio, a zatem do wielu opłat administracyjnych. Przedawnieniu podlegają także administracyjne kary pieniężne nakładane decyzjami (zob. art. 189g i n. k.p.a.). Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne, których kategorie wymienione są w art. 30 ust. 2 u.ś.r., podlegają zwrotowi, a o tym obowiązku stanowi art. 30 ust. 1 u.ś.r. W art. 30 ust. 3 u.ś.r. ustawodawca ustanowił przy tym trzyletni termin przedawnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

Określona w przytoczonych wyżej przepisach konstrukcja przedawnienia nie jest tożsama z przedawnieniem w prawie cywilnym, tak gdy chodzi o zasady liczenia terminu przedawnienia, jak i skutki upływu terminu przedawnienia.

Pozostałe obowiązki administracyjne, także o charakterze pieniężnym, podlegają przedawnieniu tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie o tym postanowi, przy czym powinno temu towarzyszyć doprecyzowanie, jakie reguły przedawnienia mają być do nich stosowane (zob. szerzej W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018).

Obowiązek zwrotu publicznoprawnemu wierzycielowi świadczeń wypłaconych ze środków publicznych osobom, na rzecz których nieskuteczna była egzekucja alimentów, nie został wymieniony w art. 30 ust. 2 u.ś.r. jako ten, który by podlegał przedawnieniu, chociaż w art. 63-69 u.ś.r. ustawodawca uregulował zasady likwidowania funduszu alimentacyjnego, ale i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń z funduszu, jak i zwrotu równowartości świadczeń wypłaconych z funduszu od zobowiązanych do alimentów. Taki – trafny – pogląd wyraził też Sąd Najwyższy w postanowieniu z 24 stycznia 2018 r., I UK 123/17.

Charakterystyczne jest, że we wszystkich kolejnych ustawach regulujących uprawnienie do świadczeń ze środków publicznych dla osób, na rzecz których egzekucja alimentów nie była skuteczna oraz zarazem obowiązek zwrotu równowartości wypłaconych świadczeń przez zobowiązanych do alimentów ustawodawca przewidział możliwość zastosowania właściwego dla prawa administracyjnego mechanizmu wygaszenia obowiązku zwrotu świadczenia, także

wtedy, gdyby podlegał egzekucji (zob. art. 17 u.f.a., art. 16 u.p.d.a., art. 30 ust. 1 i 2 u.p.o.u.a., art. 68 ust. 1 u.ś.r.).

5. Skierowanie przez ustawodawcę do wykonania na drodze egzekucji sądowej obowiązku zwrotu wierzycielowi publicznoprawnemu równowartości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego uprawnionemu do alimentów nie wpływa na ocenę materialnoprawną tego obowiązku. Egzekucja należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego nie jest zatem egzekucją świadczeń alimentacyjnych (zob. postanowieniu z 16 lutego 1977 r., III CRN 305/76, OSNPG 1978, nr 6, poz. 36), w której miałby zastosowanie art. 1086 § 5 k.p.c. W postępowaniu zmierzającym do wykonania tego obowiązku ma zatem zastosowanie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c., lecz z uwzględnieniem regulacji szczególnej, przewidzianej przez ustawodawcę w art. 67 u.ś.r., który to przepis – jak poprzednio art. 14 ust. 2 u.f.a. – wymaga uzyskania zgody likwidatora funduszu na umorzenie postępowania egzekucyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

Marta Romańska

Agnieszka Piotrowska

Karol Weitz

[dr]

[r.g.]