



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Opracowała: dr Ewa Dawidziuk¹

Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2017

I. Wprowadzenie.

W dniu 9 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem stało się znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane. W roku 2017 odbyły się trzy posiedzenia Zespołu: w dniu 31 stycznia, 9 maja oraz 25 września. Stali członkowie Zespołu, jak również goście zaproszeni ad hoc w kontekście omawianych tematów, dyskutowali nad kolejnymi działaniami, jakie mogą być podjęte celem poprawy sytuacji dzieci niealimentowanych.

II. Dr Elżbieta Korolczuk – członek Zespołu do spraw Alimentów.

Zmiana, szczególnie zmiana systemowa, nigdy nie pojawia się sama z siebie. Konieczny jest nieustający wysiłek: poszukiwanie danych, omawianie rozwiązań, budowanie sojuszy i przekonywanie do określonych rozwiązań. Ten wysiłek może przynieść owoce jedynie wtedy, gdy jest wspólny i gdy towarzyszy mu zaangażowanie i wiara w sens podejmowanych działań. Zespół do spraw Alimentów to przykład takiego właśnie wspólnego działania na rzecz systemowej zmiany. W Zespole, którego powstanie zainicjowali Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar i Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak, są dziś przedstawiciele i przedstawicielki poszczególnych instytucji państwowych, organizacji zrzeszających adwokatów i komorników, ale też strona obywatelska: aktywistki Stowarzyszenia Dla Naszych Dzieci oraz innych organizacji rodzicielskich, a także ekspertki i eksperci z organizacji pozarządowych.

¹ Doktor nauk prawnych, koordynatorska Zespołu do spraw Alimentów z ramienia RPO, dyrektorka Zespołu do spraw Wykonywania Kar w Biurze RPO. Autorka kilkudziesięciu publikacji poświęconych zagadnieniom penitencjarnym. Uczestniczka seminariów międzynarodowych poświęconych tej problematyce, w których występowała w roli eksperta. W swojej dotychczasowej pracy zawodowej przeprowadziła wiele wizytacji jednostek penitencjarnych i innego rodzaju miejsc detencji, reprezentowała Biuro RPO na rozprawach przez TK, SN oraz sądami administracyjnymi.

Z punktu widzenia socjologii wiedzy i polityki, doświadczenia zespołu mogą być przykładem dobrych praktyk państwowych instytucji, pokazują bowiem, jak można wypracowywać rozwiązania w obszarze polityk społecznych w drodze społecznych konsultacji, którym przyświeca zasada szukania konsensusu i kierowania się wiedzą. Z licznych badań wiemy, że nazbyt często społeczne konsultacje są fikcją. Obywatele często nie wiedzą o takiej możliwości, nie mają wiedzy i zasobów, aby w takim procesie uczestniczyć, lub wreszcie nie ma ze strony instytucji autentycznego zaangażowania w dialog oraz procedur, które by go umożliwiły. Mimo, że Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” mówi, iż podjęcie decyzji o przygotowaniu ustawy powinny poprzedzić dogłębne analizy problemu społecznego, którego dotyczyć ma ustawa, następnie określenie przewidywalnych skutków społecznych i gospodarczych, a wreszcie „zasięgnięcie opinii podmiotów objętych zakresem interwencji”, w praktyce proces stanowienia prawa wygląda tak niezwykle rzadko (a w ostatnich latach coraz rzadziej). Tym cenniejsze są takie inicjatywy jak Zespół do spraw Alimentów.

Z perspektywy demokratycznych procesów deliberacji zasady działania Zespołu są modelowe ze względu na:

- uwzględnienie wiedzy i doświadczenia różnych aktorów społecznych, w tym zarówno osób reprezentujących wiedzę instytucjonalną i ekspercką, jak i tych, które mają dogłębną wiedzę na temat praktyk, czyli samodzielnych matek, których dotyczy problem niealimentacji,
- zaangażowanie wszystkich grup i instytucji, które mają wpływ na kwestie związane z alimentacją bądź też są zaangażowane w promowanie społecznej zmiany w tym obszarze,
- otwartą formułę, która pozwala na prezentowanie wiedzy pochodzącej z różnych źródeł i omawianie wniosków w możliwie szerokim gronie, w którym można poddawać krytyce konkretne założenia i pomysły, szukając najlepszych rozwiązań,
- działanie z założenia zaplanowane jako długofalowe a nie ad hoc, z jasnym podziałem kompetencji oraz obowiązków instytucji inicjujących oraz członków i członkiń Zespołu, w tym skuteczne zarządzanie tym procesem przez Biura obu Rzeczników,
- szeroki zakres zainteresowań i wielotematyczność prac Zespołu, polegające na zmapowaniu i uwzględnieniu różnych aspektów problemu (działalność Funduszu Alimentacyjnego; działanie instytucji państwa; odpowiedzialność karna; sytuacja dzieci, które nie otrzymują alimentów; perspektywa pracodawców i instytucji pośredniczących; kampanie społeczne i zmiana postaw etc.),

- zapraszanie osób, które mają potrzebną wiedzę i/lub doświadczenie, szukanie inspiracji i możliwości działania poza Zespołem, wspieranie komunikacji za pośrednictwem mediów.

Wszystkie wymienione powyżej kwestie składają się na model relacji państwo-obywatele, który do tej pory rzadko znajdował zastosowanie w praktyce, a który pozwala na wprowadzanie zmian w obszarze działania instytucji, prawa i jego praktyki w sposób prawdziwie demokratyczny. Przynosi też wymierne efekty – w ciągu ostatniego roku udało się doprowadzić do postulowanych od dawna przez Zespół zmian w prawie karnym. Wyeliminowano ograniczenia w stosowaniu przepisu wynikające m.in. ze sformułowania o „uporczywym uchylaniu się”, tak że przestępstwo niealimentacji nie jest już przedmiotem interpretacji prokuratury bądź sędziów. Podjęte też zostały działania, których celem jest pogłębienie wiedzy o przyczynach niealimentacji i działaniach państwa w tym zakresie. Udało się uzyskać deklarację Prezesa NIK, że zostanie przeprowadzona kontrola działań organów administracji publicznej pod kątem ich skuteczności w odzyskiwaniu od dłużników alimentacyjnych świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, a w ramach przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu pt. „Przegląd systemów wsparcia rodzin” zostały opracowane rekomendacje mające na celu poprawę egzekucji alimentów. Zmieniają się też, między innymi dzięki nagłaśnianiu problemu przez osoby należące do Zespołu i obu Rzeczników, postawy społeczne. Z przeprowadzonego przez Instytut Kantar Millward Brown z inicjatywy RPO i RPD badania opinii publicznej, pt. „Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów” wynika, że zdecydowana większość ankietowanych dostrzega wagę problemu i uznaje niealimentację za naganną. Te zmiany są oczywiście niewystarczające, stąd kolejne monity do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zniesienie progu dochodowego uprawniającego do korzystania z Funduszu Alimentacyjnego oraz do Ministerstwa Sprawiedliwości o przestrzeganie nowych przepisów. Zmiana nie następuje szybko, ani nie wydarza się sama. Jednak dzięki dobrym praktykom, długofalowemu zaangażowaniu i wiedzy, staje się możliwa.

III. Dr Ewa Dawidziuk – koordynatorka Zespołu do spraw Alimentów z ramienia Biura RPO².

Dziewięć posiedzeń Zespołu do spraw Alimentów, jakie odbyły się w ciągu 2 lat jego działalności, to czas poświęcony w interdyscyplinarnym gronie na dyskusję merytoryczną nad możliwościami poprawienia problemu systemowego jakim jest w Polsce niealimentacja. Skala zadłużenia jest ogromna (ponad 11 mld zł), stąd każdy postulat – zmian legislacyjnych, czy praktyki postępowania, warto rozważyć w kontekście doprowadzenia do zmiany obecnego stanu rzeczy.

W 2017 r. istotna była nowelizacja art. 209 k.k., a tym samym wyeliminowanie przesłanek niedookreślonych, które w poprzednim brzmieniu przepisu rodziły szereg problemów interpretacyjnych. Obecnie ważne, aby przy wymierzaniu kary pozbawienia wolności do roku czasu za przestępstwo niealimentacji, sądy wyrażały zgodę na jej odbywanie w systemie dozoru elektronicznego. To pozwala kontrolować, czy osoba zobowiązana do świadczeń alimentacyjnych pracuje, a tym samym ma możliwość ich uiszczania.

W rezultacie podjętych działań udało się doprowadzić do zainteresowania właściwych resortów tematem niealimentacji. Nawet gdy odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości czy Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie spełniały oczekiwań obu Rzeczników, pewne zmiany były wprowadzane. Co istotne, zapowiedziano stworzenie międzyresortowego zespołu roboczego, który zajmie się problematyką alimentów. Prace trwają nad wprowadzeniem tabel alimentacyjnych, w tym alimentów minimalnych. To zapewne wyeliminuje częściowo długotrwałe niejednokrotnie dochodzenie w sądzie określonej wysokości alimentów.

Bardzo ważne było również pojawienie się problematyki niealimentacji w dyskursie społecznym, w przekazie medialnym, w większym wymiarze niż to miało miejsce jeszcze 3-4 lata temu. Potrzeba poprowadzenia ogólnopolskiej kampanii społecznej pozostaje jednak nadal aktualnym postulatem. Działania edukacyjne są bowiem zasadnicze dla zmiany postaw społecznych, w tym wzmocnienia przekonania, że alimenty są środkami przeznaczonymi do podnoszenia poziomu życiowego dzieci, a ich niepłacenie to forma przemocy ekonomicznej.

² Koordynatorką Zespołu do spraw Alimentów z ramienia Biura Rzecznika Praw Dziecka jest pani Katarzyna Czaj-Trzeńska.

IV. Działania Zespołu.

Zespół zajmuje się problematyką zaspokojenia potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz eliminowania barier utrudniających ich skuteczną realizację. W rezultacie przeprowadzonych w trakcie posiedzeń Zespołu analiz wskazanego zagadnienia, w 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, samodzielnie lub wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, przedstawiał postulaty w kontekście poniżej wskazanych zagadnień.

Fundusz Alimentacyjny

Obaj Rzecznicy wystąpili³ o podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji dzieci znajdujących się poza systemem wsparcia państwa. Grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego jest bowiem bardzo nieliczna w stosunku do liczby dzieci pozbawionych alimentów od rodzica oraz faktycznych potrzeb zabezpieczenia prawa dziecka do godziwych warunków życia⁴. Z roku na rok liczba dzieci korzystających z tego świadczenia maleje wobec niezmiennego od 2008 r. kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego. Od stycznia 2018 r. rodzic samotnie wychowujący dziecko i zarabiający minimalne wynagrodzenie za pracę 2100 zł brutto przekroczy próg dochodowy 725 zł, uprawniający do otrzymania wsparcia z Funduszu, o 40 zł. Odpowiedź od Prezesa Rady Ministrów nie wpłynęła jeszcze w tym przedmiocie.

W poprzednich latach Rzecznicy postulowali podniesienie wskazanego progu dochodowego lub jego zniesienie bądź wprowadzenie systemu „złotówka za złotówkę”⁵, jednakże wszystkie odpowiedzi ze strony Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były negatywne.

Przestępstwo niealimentacji (art. 209 k.k.)

Z dniem 31 maja 2017 r. weszła w życie nowa treść przepisu art. 209 k.k. Penalizuje on zachowanie polegające na uchylaniu się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące. Tym

³ Pismo RPO i RPD z 21 grudnia 2017 r. do Prezesa Rady Ministrów, III.7064.175.2015.

⁴ Według szacunków należności z Funduszu Alimentacyjnego otrzymuje 300 tys. dzieci, podczas gdy ok. 1 mln. nie otrzymuje alimentów od rodzica.

⁵ Pismo RPO z 1 grudnia 2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, pismo RPO i RPD z 31 października 2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, III.7064.175.2015.

samym wyeliminowano ograniczenia w stosowaniu przepisu wynikające m.in. ze sformułowania „uporczywie uchyla się”, budzącego wątpliwości interpretacyjne. W przypadku zagrożenia karą do roku czasu pozbawienia wolności, przy typie podstawowym przestępstwa⁶, możliwe będzie odbywanie kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, o co zabiegali Rzecznicy.

Na tle stosowania tego przepisu ujawniły się jednak kwestie problematyczne. Stąd RPO zwrócił się⁷ o informację dotyczącą liczby osób skazanych za czyn z art. 209 k.k. w poprzednio obowiązującym brzmieniu w sytuacji, gdy jedynym źródłem sankcji za uchylanie się przez nich od wykonania obowiązku alimentacyjnego była ustawa, jak również o podanie liczby osób, wobec których nastąpi zatarcie skazania ze względu na nową treść ww. przepisu.

Ponadto, RPO poddał także pod rozagę Prokuratora Generalnego⁸ wydanie wytycznych w kwestii zakresu czasowego obowiązywania nowelizacji art. 209 k.k. W związku z doniesieniami medialnymi o praktykach stosowania przez prokuratorów nowych przepisów do czynów popełnionych przed dniem ich wejścia w życie, wyraził obawy co do zgodności takiej ich interpretacji z zasadą zakazu retroaktywności i zakazem stosowania rozszerzającej wykładni przepisów na niekorzyść oskarżonego.

W 2017 r. nie wpłynęła odpowiedź na żadne ze wskazanych pism.

Jeszcze przed nowelizacją art. 209 k.k. RPO skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne⁹ i wniósł o rozstrzygnięcie dwóch zagadnień dotyczących interpretacji i skutków przerwy w okresie niealimentacji (czy przerwy pomiędzy okresami, w których sprawca zachowuje się zgodnie z dyspozycją art. 209 § 1 k.k.¹⁰, powodują, że całość jego zachowania stanowi jeden czyn czy też wiele czynów, oraz jaki jest wpływ czasowego wykonywania obowiązku alimentacyjnego na ciągłość czynu). Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały¹¹, jednakże udzielił dwóch wskazówek interpretacyjnych dla sądów w tym zakresie. Po pierwsze, w ocenie Sądu Najwyższego okresów przerw nie można czynić podstawą odpowiedzialności karnej. Przerwa natomiast, w zależności od jej długości, może przesądzać jedynie o tym, czy mamy do czynienia z jednym lub wieloma czynami. Po drugie, dłuższy

⁶ Art. 209 § 1a przewiduje typ kwalifikowany przestępstwa „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. W tym przypadku zastosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego nie jest możliwe jeżeli kara pozbawienia wolności przekracza rok czasu.

⁷ Pismo RPO z 23 czerwca 2017 r., II.502.1.2017.

⁸ Pismo RPO z 1 sierpnia 2017 r., II.502.1.2017.

⁹ Pismo RPO z 18 stycznia 2017 r., II.501.4.2016.

¹⁰ Zgodnie z wówczas obowiązującą treścią art. 209 § 1 k.k.: Kto uporczywie uchyla się od wykonania ciężącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez nielożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to naraża ją na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych,

¹¹ Postanowienie SN z 26 marca 2017 r., sygn. I KZP 1/17.

okres czasu przedzielający określone zachowania będzie podstawą domniemania, że mamy wiele czynów. Domniemanie to jednak nie jest nie do przełamania. Wszystko zależy od konkretnego stanu faktycznego: od tego czy sprawca działa z góry powziętym zamiarem, a także jak przestępstwo zostało sformułowane w części szczególnej.

Ponadto, należy odnotować, iż wobec otrzymywanych od gmin sygnałów o powszechnym odmawianiu wszczynania lub umarzaniu przez prokuratorów postępowań w sprawie przestępstwa niealimentacji, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości (19 października 2017 r.), sygnalizując konieczność zmiany podejścia prokuratury do postępowań w sprawach o przestępstwo z art. 209 k.k. Poprosiła także o przypomnienie komornikom sądowym o obowiązku zawiadamiania prokuratora o możliwości popełnienia przestępstwa gdy dług alimentacyjny stanowi równowartość co najmniej trzech należnych świadczeń alimentacyjnych¹².

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na potrzebę zapewnienia sędziom szkoleń, akcentujących konieczność szerszego stosowania środków kompensacyjnych (obowiązku naprawienia szkody lub nawiazki), podawania wyroków do publicznej wiadomości, czy stosowania kar mieszanych (krótkoterminowej kary pozbawienia wolności połączonej z karą ograniczenia wolności) w sprawach dotyczących przestępstwa niealimentacji¹³. Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury zadeklarowała poruszenie tej kwestii na posiedzeniu Rady Programowej, decydującej o szkoleniach w roku 2018. W 2017 r. nie uwzględniono postulatu RPO¹⁴.

Egzekucja alimentów

RPO zwrócił się z prośbą do Prezesa NIK¹⁵ o rozważenie możliwości podjęcia ogólnopolskiej kontroli, a następnie, wobec otrzymania odpowiedzi odmownej, o przeprowadzenie kontroli doraźnej, dotyczącej działań organów administracji publicznej w zakresie skuteczności odzyskiwania od dłużników alimentacyjnych świadczeń wypłaconych z Funduszu Alimentacyjnego. W odpowiedzi zapowiedziano kontrolę w jednym z województw.

Obowiązek przekazywania informacji o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego do wszystkich istniejących Biur Informacji Gospodarczej został nałożony na organ właściwy wierzyciela, w rozumieniu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, z dniem 1 lipca 2015 r. Jak wynika z przekazanych przez

¹² Informacja zawarta w piśmie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 9 listopada 2017 r.

¹³ Pismo RPO z 2 marca 2017 r. do Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

¹⁴ Odpowiedź z 17 marca 2017 r., BD-I.070.27.2017.

¹⁵ Pismo RPO z 14 marca 2016 r. oraz 23 marca 2017 r., III.7064.68.2016.

Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A. danych, obowiązek ten nie jest wykonywany aż przez 16% gmin. Taka praktyka organów wykonawczych gmin, realizujących świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, jest nieprawidłowa i niezgodna z celami ustawy. RPO i RPD wystąpili o ustalenie przyczyn takiego stanu rzeczy¹⁶. Dotychczas nie udało się jednak uzyskać żadnej konkretnej odpowiedzi.

Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej została zapytana przez Rzeczników¹⁷, czy planowane jest podjęcie działań, których celem byłoby wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem przez samorządy przepisów ustawy dotyczących działań wobec dłużników alimentacyjnych. W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała¹⁸ o przyjętym w dniu 4 kwietnia 2017 r. dokumencie „Przegląd wsparcia rodzin”. Zawiera on rekomendację przyjęcia tzw. pakietu alimentacyjnego, celem usprawnienia egzekucji alimentów. Ponadto, w kontekście działań pracowników gminnych organów właściwych, realizujących ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, podkreśliła, że pracownicy samorządowi realizujący tą ustawę nie są organami egzekucyjnymi. Egzekucja orzeczeń dotyczących alimentów to zadanie i właściwość komorników sądowych. Zdaniem ministerstwa należy zatem położyć większy nacisk na efektywność egzekucji, na którą nie mają wpływu pracownicy gminnych organów właściwych.

Rzecznicy wskazali również, iż utworzenie centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (RUDA), mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności świadczeń alimentacyjnych¹⁹. Minister Sprawiedliwości uznał zgłoszoną propozycję za zbyt ogólnikową²⁰. RPO zwrócił się również do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²¹ z prośbą o informację na temat zasadniczych funkcji i możliwości systemu informatycznego Emp@tia, służącego do komunikacji między służbami zabezpieczenia społecznego oraz o zajęcie stanowiska co do możliwości jego wykorzystania w charakterze zbliżonym do rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych. Nie otrzymano jednak konkretnych danych w tym przedmiocie. Ministerstwo nie wyjaśniło zasad funkcjonowania systemu Emp@tia i potencjalnych możliwości skorzystania z niego.

¹⁶ Pisma RPO i RPD z 28 grudnia 2017 r. do Wojewodów, a uprzednio do Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, Prezesa Związku Miast Polskich oraz Prezesa Zarządu Unii Miasteczek Polskich z 16 marca i 19 czerwca 2017 r., V.7100.6.2017.

¹⁷ Pismo RPO i RPD z 4 października 2017 r., III.7064.176.2017.

¹⁸ Pismo z 9 listopada 2017 r., DSR-IV.071.17.2017.

¹⁹ Pismo RPO i RPD z 1 lutego 2017 r., IV.7022.35.2016.

²⁰ Odpowiedź z 23 marca 2017 r., DL-I-053-5/17.

²¹ Pismo RPO z 25 lipca 2017 r., IV.7022.35.2016.

Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na względzie potrzebę usprawnienia egzekucji alimentów, występował także do Prezesa ZUS²² i Prezesa Krajowej Rady Komorniczej²³, w przedmiocie zmiany zasad współpracy obu tych podmiotów na poziomie informatycznych technologii usprawniających przepływ informacji. Początkowo ZUS nie uznał tego postulatu za zasadny, a także możliwy do realizacji. Następnie w odpowiedzi ZUS wskazano termin przeprowadzenia stosownych testów w styczniu 2018 r., z udziałem firmy Currenda Sp. z o.o., w zakresie udzielania odpowiedzi na składane przez komorników wnioski. Pełne wykorzystanie funkcjonalności systemów informatycznych ZUS może przyczynić się do poprawy egzekucji komorniczej alimentów.

Aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych

Rzecznicy występowali kilkakrotnie²⁴ także w sprawie potrzeby aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, poprzez wprowadzenie ich do katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych. Zagadnieniem tym zajmuje się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ramach przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu pt. „Przegląd systemów wsparcia rodzin”, opracowano rekomendacje dotyczące dodatkowych sankcji dla dłużników alimentacyjnych oraz poprawy egzekucji alimentów. Wśród proponowanych rozwiązań są również te dotyczące poprawy efektywności działań w zakresie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych. Bezrobotni dłużnicy powinni niezwłocznie po zarejestrowaniu w urzędzie pracy otrzymać z gminy skierowanie do pracy w ramach robót publicznych²⁵. Poprawa efektywności działań w tej sferze ma polegać na nieuchronności pracy. W przypadku odmowy jej podjęcia wszczynane jest postępowanie na podstawie art. 209 k.k.²⁶.

Badanie opinii publicznej

Z perspektywy analizy problemu niealimentacji bardzo ważne było przeprowadzenie w 2017 r. badania opinii publicznej przez Instytut Kantar Millward Brown, z inicjatywy RPO i RPD, pt. „Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów”²⁷. Zostało ono przeprowadzone w celu poddania ocenie rozwiązań mających na celu podniesienie skuteczności ścigalności

²² Pismo RPO z 24 lipca 2017 r., IV.512.158.2016.

²³ Pismo RPO z 31 października 2017 r., IV.512.158.2016.

²⁴ Pisma RPO i RPD z 26 stycznia i 9 marca 2017 r., III.7064.121.2016.

²⁵ Odpowiedź z 28 kwietnia 2017 r., DSR-IV.071.6.2017.

²⁶ Pismo z 9 listopada 2017 r. stanowiące odpowiedź na wystąpienie RPO i RPD z 4 października 2017 r.

²⁷ Raport z sondażu CATIBUS dla Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. oraz Krajowej Rady Komorniczej, ogłoszonego 30 maja 2017 r., przeprowadzonego pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka.

alimentów, a także znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce istnieje społeczne przyzwolenie na niepłacenie alimentów. Jak wynika z przeprowadzonych badań, Polacy są zdecydowanie za obligatoryjnym wpisywaniem dłużników alimentacyjnych do rejestrów Biur Informacji Gospodarczej oraz zakazem świadczenia im wybranych usług, jak również za automatycznym i natychmiastowym informowaniem komorników sądowych o majątku dłużników przez ZUS i Urzędy Skarbowe. Ponadto, popierają wprowadzenie uciążliwych kar dla dłużników i pracodawców oraz częste stosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego, jak również prowadzenie działań prewencyjnych – budujących relację rodziców z dziećmi oraz aktywizujących dłużników na rynku pracy²⁸.

Tabele alimentacyjne

Postulat RPO²⁹ aby stworzyć w Polsce tabele alimentacyjne³⁰ zyskał poparcie resortu sprawiedliwości, który poinformował³¹ o prowadzeniu prac analitycznych nad obowiązującymi w krajach europejskich rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi stosowania obiektywnych kryteriów do ustalania wysokości świadczenia alimentacyjnego oraz o prowadzeniu prac nad sporządzeniem tabel o walorze informacyjnym dla sądów (ze względu na potrzebę elastyczności i ochronę niezawisłości sędziowskiej w tym zakresie) i stron. Zapowiedziano uniwersalny charakter tabel oraz określenie kwoty maksymalnej, powyżej której domaganie się zwiększenia rozmiaru obowiązku alimentacyjnego będzie możliwe tylko na drodze postępowania sądowego.

V. Skład Zespołu do spraw Alimentów.

Stałymi członkami Zespołu są:

1. dr Grzegorz Baczewski – Konfederacja Lewiatan
2. Robert Damski - komornik
3. Małgorzata Druciarek – Instytut Spraw Publicznych
4. dr Elżbieta Korolczuk - Uniwersytet Södertörn w Sztokholmie
5. dr hab. Jacek Kosonoga - Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

²⁸ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport-Postawy%20Polak%C3%B3w%20wobec%20niep%C5%82acenia%20aliment%C3%B3w.pdf>

²⁹ Pismo RPO z 11 lipca 2016 r., IV.7022.20.2016.

³⁰ Tabele alimentacyjne w wersji niemieckiej zawierają zestawienie wysokości dochodów osiąganych netto przez dłużnika alimentacyjnego z proponowaną wysokością alimentów dla dziecka, zmieniającą się w zależności od wieku dziecka. Im wyższe dochody oraz wiek dziecka, tym wyższa proponowana wysokość alimentów. Tabele stanowią wytyczne i propozycję, z której sądy mogą korzystać, ale mogą je także modyfikować w zależności od okoliczności sprawy.

³¹ Odpowiedź z 25 sierpnia 2017 r. na wystąpienie RPO z 11 lipca 2016 r.

6. gen. Paweł Nasiłowski - pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych i dozoru elektronicznego
7. Roman Pomianowski – Prezes Stowarzyszenia Program Wsparcia Zadłużonych
8. Katarzyna Stadnik – Stowarzyszenie Dla Naszych Dzieci
9. dr hab. Monika Kaczmarek-Śliwińska – Uniwersytet Warszawski
10. adw. Marta Tomkiewicz – ORA w Warszawie
11. adw. Grzegorz Wrona - ORA w Warszawie
12. Iwona Janeczek-Żak - Stowarzyszenie Dla Naszych Dzieci

Powyżej wymienione osoby są stałymi członkami Zespołu do spraw Alimentów. W poszczególnych posiedzeniach Zespołu uczestniczyły jednak również inne osoby, które przyczyniły się do konstruktywnej dyskusji w temacie stanowiącym przedmiot prac Zespołu. Byli to m.in: dr Rafał Łyszczyk, Agata Chelstowska, Paulina Urbańska, Antoni Nowakowski, Remigiusz Wasiak, Justyna Żukowska-Gołębiowska. W czerwcowym posiedzeniu Zespołu wziął także udział senator Jan Rulewski, który przedłożył w Senacie projekt zmian kilku ustaw (druk senacki 408), mający na celu poprawę obecnej sytuacji w zakresie alimentów, a następnie opracował dokument „Założenia do zmian systemu alimentacyjnego w Polsce”³².

³² RPO przedstawił opinię dotyczącą druku senackiego nr 408 pismem z 5 kwietnia 2017 r., skierowanym do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, zaś do „Założeń do zmian systemu alimentacyjnego w Polsce” odniósł się pismem z 13 września 2017 r., skierowanym do Przewodniczącego senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.