



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Opracowała: dr Ewa Dawidziuk¹

Raport podsumowujący działalność Zespołu do spraw Alimentów w latach 2016-2020

I. Wprowadzenie.

W dniu 9 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) dr hab. Adam Bodnar i Rzecznik Praw Dziecka (RPD) Marek Michalak powołali Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem było poszukiwanie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły zasadę ich regulowania przez osoby zobowiązane. Mimo zmiany na stanowisku Rzecznika Praw Dziecka, którym w grudniu 2018 r. został Mikołaj Pawlak, wspólne prace obu instytucji w ramach Zespołu do spraw Alimentów, były kontynuowane.

Przez ponad cztery lata aktywności wiele udało się zmienić. Rzecznik Praw Obywatelskich dr hab. Adam Bodnar organizując w dniu 25 sierpnia 2020 r. ostatnie posiedzenie Zespołu w czasie swojej dobiegającej końca kadencji, podsumowuje te aktywności, które znalazły pozytywne efekty. Wskazuje też to co pozostaje do zrobienia w obszarze niealimentacji.

W niniejszym raporcie publikujemy wypowiedzi członków Zespołu do spraw alimentów, którzy na potrzeby niniejszego raportu zdecydowali się przedstawić swoje refleksje. Zwrócono się o to do wszystkich członków Zespołu, jednak tylko niektórzy przesłali swoje wypowiedzi.

Zaprezentowane poniżej podsumowania dokonane przez poszczególne osoby doskonale odzwierciedlają przebieg prac w Zespole. Z przyjemnością zamieszczamy je w niniejszym opracowaniu, dziękując członkom Zespołu za zaangażowanie, aktywne

¹ Dr Ewa Dawidziuk jest doktorem nauk prawnych, dyrektorem Zespołu do spraw Wykonywania Kar w Biurze RPO.

uczestnictwo w jego posiedzeniach, zgłaszanie propozycji działań, które następnie w poszczególnych zespołach merytorycznych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, znajdowały odzwierciedlenie w konkretnych wystąpieniach generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich bądź wspólnych wystąpieniach RPO i RPD. Wykaz najważniejszych wystąpień generalnych z okresu czterech lat działalności Zespołu przedstawiono w końcowej części niniejszego raportu.

II. Skład Zespołu do spraw Alimentów.

Stałymi członkami Zespołu są:

1. dr Grzegorz Baczewski – Konfederacja Lewiatan.
2. Robert Damski – Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Lipnie.
3. Małgorzata Druciarek – Instytut Spraw Publicznych.
4. dr hab. Elżbieta Korolczuk - Uniwersytet Södertörn w Sztokholmie oraz Uniwersytet Warszawskich
5. dr hab. Jacek Kosonoga - Uczelnia Łazarskiego w Warszawie.
6. gen. Paweł Nasiłowski - Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych i dozoru elektronicznego.
7. Roman Pomianowski – Prezes Zarządu Stowarzyszenia Program Wsparcia Zadłużonych.
8. Katarzyna Stadnik – Prezes Fundacji Kids.
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 – Członek Zarządu Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”.

Zespół powołany w takim składzie był wzmacniany aktywnością również innych osób. W szczególności na uznanie zasługuje zaangażowanie pani Justyny Żukowskiej-Gołębiewskiej – Prezeski Stowarzyszenia „Dla Naszych Dzieci” oraz pani dr Agaty Chełstowskiej, która przeprowadziła badania aktowe w sprawach dotyczących alimentów na dzieci.

Poniżej prezentujemy refleksje członków Zespołu do spraw Alimentów.

III. Dr hab. Elżbieta Korolczuk.

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 ds. Alimentów to przykład takiego

właśnie wspólnego działania na rzecz systemowej zmiany. W zespole, którego powstanie zainicjowali Rzecznik Praw Obywatelskich dr hab. Adam Bodnar i Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak, są dziś przedstawiciele i przedstawicielki poszczególnych ministerstw i 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.

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 dnia 20 czerwca 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 inicjatywy takie jak Zespół ds. 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 dotyka 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 uchyłaniu 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.

IV. Adw. dr Grzegorz Wrona.

Jednym z tematów poruszanych w ramach prac Zespołu ds. Alimentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich była wysokość orzekanego przez polskie sądy obowiązku alimentacyjnego. Doświadczenia przywoływane przez organizacje pozarządowe, Biuro RPO oraz ekspertów biorących udział w pracach Zespołu, wskazywały na dużą rozbieżność w różnych sądach i w różnych częściach kraju w zakresie wysokości orzeczonych alimentów w zbliżonych stanach faktycznych.

Jednocześnie uzyskanie nawet relatywnie niskich alimentów wiąże się dla osoby uprawnionej i jej przedstawiciela ustawowego z szeregiem niedogodności związanych z koniecznością udowodnienia wysokości ponoszonych kosztów związanych z utrzymaniem, a także możliwości finansowych osoby zobowiązanej do płacenia alimentów. O ile samo udokumentowanie wydatków jest jeszcze wykonalne, o tyle wykazanie jakie możliwości zarobkowe ma zobowiązany, bywa bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Osoby wykonujące prace w tzw. szarej strefie lub prowadzące działalność gospodarczą pod cudzym nazwiskiem, nie ewidencjonują oficjalnie przychodów jako własnych. Nawet jeśli sąd usiłowałby oszacować możliwości zarobkowe takich osób, miałyby trudność ze wskazaniem obiektywnego punktu odniesienia. W konsekwencji osoby, które uzyskują duże dochody mogą poprzez ich zatajenie unikać konieczności płacenia alimentów proporcjonalnych do faktycznie osiąganego dochodu.

Jako podsumowanie opisanego powyżej problemu z sądowym ustaleniem wysokości alimentów można postawić tezę, że obecnie obowiązujący model orzekania

alimentów zawiera obszary pozwalające uniknąć płacenia adekwatnych alimentów przez osoby uchylające się od tego obowiązku.

Jako alternatywny model sądowego orzekania alimentów na rzecz małoletnich Zespół wskazał model obowiązujący w Niemczech. Jest on oparty o przyjmowane na terenie jednostek administracyjnych tabel, w których przyjmuje się uśrednioną (oczekiwaną) wysokość alimentów². Jest ona uzależniona od dwóch zmiennych: wieku dziecka oraz wysokości uśrednionego dochodu osoby obowiązanej do płacenia alimentów. Tabele nie mają charakteru obowiązującego prawa, a zatem stanowią rodzaj zalecenia. Nie mniej wprowadzają do systemu orzekania alimentów punkt odniesienia oraz obiektywizują oczekiwania obu stron co do ostatecznie zasądzonych alimentów. W konsekwencji niweluje się różnice w orzekanych alimentach w skali kraju przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki poszczególnych regionów.

W trakcie prac Zespołu z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości powstał projekt ustawy wprowadzającej tzw. alimenty natychmiastowe (Druk sejmowy nr 3254 – projekt z dnia 27 lutego 2019 r.). Jedno z posiedzeń Zespołu z udziałem Rzecznika Praw Dziecka było poświęcone omówieniu projektu. Zakładał on wprowadzenie stałej kwoty alimentów podstawowych, której wysokość byłaby corocznie ustalana przez Ministra Sprawiedliwości. Projekt zakładał maksymalne uproszczenie procedury uzyskania alimentów podstawowych poprzez wprowadzenie automatyzmu w przyznawaniu tych alimentów. Bez konieczności ustalania kosztów utrzymania ani dochodów zobowiązanego sąd miał przyznawać stałą, odgórnie ustaloną kwotę alimentów. Jednocześnie nie rezygnowano z możliwości indywidualnego ich ustalenia, nie mniej gwarancja otrzymania alimentów podstawowych stanowiła zapowiedź istotnego uproszczenia procedury sądowego ustalania wysokości obowiązku alimentacyjnego. Członkowie Zespołu co do zasady z aprobatą przyjęli zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości rozwiązanie.

Do zakończenia VIII kadencji Sejmu RP omawianej wyżej ustawy nie uchwalono. Brak jest informacji, aby ponowiono prace legislacyjne w IX kadencji

² <https://www.unterhalt.net/duesseldorfer-tabelle.html>

Sejmu RP pomimo, że wcześniej przygotowany projekt był kompletny, a większość sejmowa nie uległa istotnej zmianie.

W konsekwencji temat ujednoczenia i ułatwienia procedury sądowego ustalania wysokości obowiązku alimentacyjnego wrócił do punktu wyjścia. Należy spodziewać się, że okres ogłoszonej pandemii związanej z COVID-19 oraz towarzyszące jej zmiany na rynku pracy będą w znaczący sposób oddziaływały na wysokość orzekanych alimentów. Tym bardziej osłabieniu ulegnie prawo małoletnich do uzyskania alimentów zapewniających im poziom życia na zbliżonym poziomie do poziomu życia ich rodziców.

V. Dr hab. Monika Kaczmarek-Śliwińska.

Z mojej perspektywy wciąż nierozwiązany jest problem ogólnopolskiej kampanii społecznej uświadamiającej problem niealimentacji oraz zmieniającej stereotypy w tym obszarze (związane zarówno z warstwą językową obecną w dyskursie społecznym, w tym w mediach, jak i wskazywanymi „sprawcami” niealimentacji).

Dotychczas realizowane kampanie społeczne czy elementy przekazów komunikowania się, najczęściej dotyczą jedynie powierzchownie problemu, co może utrwalać negatywne stereotypy, a ich zawartość informacyjno-edukacyjna jest uboga w treści, tym samym zwiększając ryzyko trywializacji tematu niealimentacji oraz dzieci w tym procesie.

W przyszłości bezwzględnie należy podejmować próby uświadamiania społeczeństwa w zakresie alimentacji i skutkach niealimentacji. Należałoby przewidzieć zestaw różnych działań zaplanowanych w konkretnym czasie, skierowanych do określonej grupy docelowej. Celem tak zorganizowanych działań powinno być doprowadzenie do wzrostu wiedzy, zmiany myślenia, zmiany postaw, zachowania wobec określonego problemu społecznego lub doprowadzenia do rozwiązania problemu społecznego blokującego osiągnięcie dobra wspólnego zdefiniowanego jako dany cel kampanii.

W związku z faktem, że polskie społeczeństwo reprezentuje bardzo zróżnicowane postawy wobec problemu niealimentacji warto byłoby uwzględnić różnorodne wątki tematyczne (np. sytuację emocjonalną dzieci, formy realizowania obowiązków rodzicielskich, kwestię egzekucji alimentów, obszar „grupy wspierającej

dłużnika” i pozostałe) oraz różnorodne formy i kanały przekazu (prasa, radio, telewizja, Internet, media własne), aby rzeczywiście działaniem objąć poszczególne segmenty społeczne.

VI. Robert Damski.

Zaproszenie do Zespołu do spraw Alimentów przyjąłem z satysfakcją i z nadzieją. Z satysfakcją, bo wreszcie ktoś przy poszukiwaniu rozwiązań w bardzo specjalistycznej dziedzinie postanowił skorzystać z pomocy specjalistów, praktyków, co wcześniej niemal się nie zdarzało.

A z nadzieją, bowiem pojawiła się realna płaszczyzna do dyskusji o tematach, o których w środowisku komorników rozmawialiśmy już od dłuższego czasu.

W dniu 18 września 2015 r., na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się konferencja: „Alimenty w XXI wieku – stan prawny a rzeczywistość”, organizowana przez Izbę Komorniczą w Łodzi. Niedługo potem powstał Zespół i część zgłoszonych przeze mnie pomysłów, w tym także te, które finalnie udało się wprowadzić w życie.

Udział w Zespole, widziany z perspektywy „powiatowego” komornika, który prowadzi kancelarię w piętnastotysięcznym miasteczku w centralnej Polsce, prowadzącego ok 1500 spraw dotyczących egzekucji alimentów, to także spora zmiana perspektywy. Wcześniej miałem zupełnie inny punkt odniesienia. Nie mniej ważny, ale pozbawiony dostępu do statystyk, projektów ustaw, danych, a przede wszystkim bez instytucjonalnego wsparcia, które zapewnili Panowie Rzecznicy.

Milioni dzieci w Polsce czeka na alimenty. Ta liczba funkcjonuje w obiegu medialnym od kilku lat i obawiam się, że nieco nam już „spowszedniała”. Już się do niej przyzwyczailiśmy i nie robi już takiego wrażenia, jak wówczas, kiedy ujawniliśmy ją na konferencji prasowej organizowanej przy okazji Dnia Otwartego Komorników Sądowych poświęconemu kwestii alimentów.

Dla mnie ten milion dzieci, to także milion wymówek, uników, usprawiedliwień, inwektyw i pogróżek z jakimi spotkałem się już zapewne podczas blisko 20 letniej pracy w egzekucji. Z mojej perspektywy jest to jedna z bardziej uderzających rzeczy w temacie alimentów.

Chciałbym podziękować Panom Rzecznikom za udostępnienie grupie ludzi, którym zależało na zmianie sytuacji niealimentowanych dzieci, platformy do wspólnej pracy i poszukiwania rozwiązań, które dziś mają szansę wejść w życie. Oczywiście wolałbym, żeby pomysły wypracowane w Zespole były wprowadzane „jeden do jednego”, a nie „twórczo modyfikowane”.

Pierwsza i podstawowa kwestia to modyfikacja słynnego artykułu 209 kodeksu karnego i najważniejsza moim skromnym zdaniem zmiana, czyli wprowadzenie dozoru elektronicznego. Długo postulowałem dozór elektroniczny, jako formę mobilizacji tych dłużników alimentacyjnych, którzy mogliby pracować, ale tego nie robią, względnie pracują na czarno i cieszę się, że przynajmniej teoretycznie ten środek został wprowadzony. Moje propozycje nigdy nie szły w kierunku zaostrzenia kar. Nie uważam i nigdy nie uważałem żeby dłużników alimentacyjnych należało zamykać w więzieniach. To jest zupełnie bez sensu, nie tylko dlatego, że nie mamy tylu miejsc w więzieniach. Jako podatnik nie godzę się na to, żeby z moich pieniędzy utrzymywać dłużników alimentacyjnych. Szkoda, że po początkowych nadziejach na zmianę postawy przez zmianę prawa, rzeczywistość zweryfikowała te nadzieje negatywnie.

Kolejnym pomysłem, jaki ma nadal szansę na realizację jest RUDA, czy Rejestr Uporczywych Dłużników Alimentacyjnych. Celem powstania tego rejestru jest zmiana społecznego postrzegania tych dłużników alimentacyjnych, którzy uporczywie uchylają się od swoich zobowiązań.

RUDA miała pełnić funkcję prewencyjną, a nie opresyjną i z założenia nikomu znalezienie się w takim rejestrze miało się nie opłacać, nie tylko z powodów finansowych, ale również społecznych. Dostępność rejestru uniemożliwiłaby zachowanie anonimowości tym, którzy dziś uchodzą za osoby niezwykle rzetelne, mimo, że zalegają z alimentami.

Zaproponowałem, wypracowane na łódzkiej konferencji rozwiązanie, zmiany modelu współpracy komorników z ZUS. Polegać miałyby na nałożeniu na Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązku natychmiastowego informowania komornika o podjęciu przez dłużnika alimentacyjnego pracy. To oczywiście wersja bardzo skrócona, ale to ważne, że się udało zmienić podejście ZUS do tej kwestii.

Najważniejszym pomysłem, którego Zespół nie zdążył zrealizować są tabele alimentacyjne. Tabele, wzorowane na „tabelach düsseldorfskich”, określałyby wysokości minimalnych alimentów i pozwalałyby obliczyć stosowną wysokość alimentów w zależności od dochodów rodzica i wieku dziecka. Tabele muszą być skonstruowane na podstawie obliczeń realnych kosztów utrzymania dzieci i corocznie uaktualniane. Zapobiegłoby to zasądzeniu alimentów w wysokości nieadekwatnej do realiów ekonomicznych lub możliwości finansowych rodzica. Oczywiście tabele byłyby jedynie wskazaniem dla sądu, który nadal ostatecznie decydowałby o wysokości zasądzanych alimentów.

To rozwiązanie pozwoliłoby także zmniejszyć poziom emocji wokół alimentów. A im mniejsze emocje, zwłaszcza negatywne, tym większa szansa na uratowanie relacji tak pomiędzy byłymi partnerami, jak i dzieckiem uprawnionym do alimentów oraz rodzicem zobowiązanym do ich płacenia.

W tym pomogłaby również ogólnopolska kampanie społeczna, której też nie zdążyliśmy zrealizować w ramach Zespołu. Pozostaje mieć nadzieję, że następcy Twórców Zespołu będą chcieli kontynuować działania poprzedników i również dadzą szansę praktykom.

VII. Krajowa Rada Komornicza³.

Funkcjonowanie Zespołu i regularne posiedzenia są bardzo potrzebne. Wnioski zostały przedstawione przez członka KRK odpowiedniej komisji w Krajowej Radzie Komorniczej. Na posiedzeniu dostrzeżono na przykład, z jakimi problemami mierzą się policjanci i prokuratorzy przy wyliczaniu zaległości alimentacyjnych. Wniosek jaki się nasunął, to potrzeba natychmiastowych szkoleń dla policjantów i prokuratorów. Problemy, o których mówiła przedstawicielka Policji, można łatwo rozwiązać i to powinno się przełożyć na więcej aktów oskarżenia kierowanym przeciwko dłużnikom alimentacyjnym. To z kolei, może znacząco wpłynąć na mobilizację dłużników do spłaty zadłużeń alimentowanym. Wszyscy byli zgodni, że instytucja dozoru elektronicznego musi być wykorzystywana na większą skalę. Do tej pory skorzystano z

³ Stanowisko przesłane na potrzeby niniejszego raportu przez Elżbietę Adamską-Śmigrodką, Przewodniczącą Rady Izby Komorniczej w Warszawie.

niego tylko 800 razy, a to nie wyeliminuje szarej strefy. Dłużnicy dalej będą pracowali na czarno i unikali spłaty zobowiązań.

Organy samorządu komorniczego ze swej strony zawsze służą pomocą i wiedzą, a także rozważą zorganizowanie kolejnej edycji Dni Otwartych Komorników Sądowych poświęconych kwestii alimentów w Polsce.

VIII. Roman Pomianowski.

Jestem zaszczycony udziałem w pracach Zespołu ds. Alimentów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, które nie tylko pozwoliły mi pogłębić wiedzę i to z różnych dziedzin oraz poznać osoby reprezentujące tak różne profesje i środowiska, dla których problem niealimentacji jest ważny.

Z mojej perspektywy – psychologa, praktyka reprezentującego Stowarzyszenie Program Wsparcia Zadłużonych najcenniejsza była możliwość poznania i wymiany poglądów osób reprezentujących tak zróżnicowane punkty widzenia w tym tak ważnym, trudnym i drażliwym problemie społecznym.

Od samego początku prezentowałem pogląd, że na problem niealimentacji trzeba spojrzeć kompleksowo, systemowo, profesjonalnie. Jest to warunek wzbicia się ponad często uzasadnione negatywne uczucia sprzyjające tylko uruchamianiu stereotypowego /czarno-białego/ obrazu problemu.

Kluczową kategorią pojęciową pozwalającą /moim zdaniem/ lepiej, bardziej konstruktywnie spojrzeć na przyczyny, ale także zaproponować bardziej efektywne działania zaradcze i pomocowe jest KONFLIKT. To on w swojej dynamice doprowadza do kryzysu rozpadu związku, dalej generuje kolejne problemy, wśród których niealimentacja, w szczególności świadome i instrumentalne uchylanie się od łożenia na własne dzieci jest tylko jednym z kluczowych. Mój punkt widzenia sugeruje potrzebę uwzględnienia psychologicznej istoty oraz złożonej dynamiki konfliktu w którym aktywnie uczestniczą co najmniej dwie strony i obie wymagają działań wspierających i pomocowych. Nie zmierzam do rozmywania odpowiedzialności lub poszukiwania winnych lecz działań, które w realnych okolicznościach, silnych negatywnych emocji, w dłuższej perspektywie pozwalają poszukiwać optymalnych rozwiązań. Przez cały czas podkreślałem potrzebę poszukiwania sposobu na urzeczywistnienie w praktyce tzw. „języka korzyści”, w którym zabezpieczony będzie przede wszystkim interes osób

uprawnionych – dzieci, przy równoczesnej ochronie dorosłych uczestników konfliktu alimentacyjnego, nawet przed samymi sobą. Dlatego wielokrotnie podkreślałem, że działalność legislacyjna państwa, zmierzająca do uporządkowania, uściślenia praw i doprowadzenia do jego większej efektywności, np. w zakresie orzekania, egzekucji, itd., nie może być formą opowiadania się systemowi przeciwko „alimenciarzowi”. Sceptycznie odnosiłem się /i nadal nie zmieniłem stanowiska w tej kwestii/, do naiwnego przekonania, że samym intensyfikowaniem presji, tzw. „przykręcaniem śruby” uchylającym się od płacenia alimentów uda się uzyskać realną i pozytywną zmianę sytuacji. Na dowód tego, bez osobistej satysfakcji, odwołuję się do twardych statystyk – stale rosnących zaległości alimentacyjnych, zwiększającej się liczby skazanych, także w zakładach karnych – trwania „pata alimentacyjnego”⁴.

Zdaję sobie sprawę, że proponowane przeze mnie rozwiązania, traktowane przez niektórych członków Zespołu jako naiwne i życzeniowe, a ja jako rzekomy rzecznik „alimenciarzy” nie obiecuję szybkiego i radykalnego rozwiązania problemu niealimentacji, nie będą łatwe do upowszechnienia. Więcej wskazywałem na kluczowe w tym bariery i problemy, np. ambiwalentne postawy społeczne wobec niealimentacji, negatywny stereotyp „alimenciarza”, inercję systemu prawnego i działań administracji, np. Pomocy Społecznej, Funduszu Alimentacyjnego. Mimo to nadal uważam, że warto poszukiwać i promować rozwiązania wychodzące poza rutynę i schemat, otwierając w ten sposób dyskusję nad efektywnością podejmowanych działań w tak drażliwym obszarze polityki społecznej. Kontynuuję swoje działania edukacyjne dla kadry oraz osób których problem osobiście dotyczy /obu stron konfliktu/, stale poszukując optymalnej formuły realizacji Programu Edukacyjno-Korekcyjnego⁵ dla osób zobowiązanych nie tylko w zakładach karnych, ale także placówkach odwykowych oraz tych miejscach, które ideą są zainteresowane.

Uważam, że formuła Zespołu problemowego ds. alimentów sprawdziła się w praktyce i okazała się cennym i użytecznym forum wymiany poglądów oraz inicjowania

⁴ W najbliższych dniach powinno ukazać się opracowanie BIG Infomonitor podające najbardziej aktualne statystyki

⁵ Np. w Gdańsku: https://www.gdansk.pl/tv/alimenty-wszystko-co-trzeba-wiedziec-w-obecnej-sytuacji,v,2285?fbclid=IwAR3cLQf1_3qKV_sYWYrx-xS6FLQ9qWOaok9Xmfel4vfAdRlxYldpW2H67I
<http://mopr.gda.pl/wp-co.../uploads/pocieszek-o-alimentach.pdf>

pomysłów i działań doskonalących system. Szkoda, że nie wszystkie propozycje, uwagi i zapytania wypływające z Zespołu spotykały się z należyłą uwagą organów i instytucji państwa i były spożytkowane. Pomimo to głos Rzeczników: Praw Obywatelskich i Praw Dziecka uważam za cenny i słyszalny w debacie publicznej⁶, która powinna być kontynuowana. Ciągle mam nadzieję, że doprowadzi ona do wypracowania nowego modelu systemu alimentacyjnego, przygotowania i uchwalenia nowej ustawy. Za celowe uważam:

1. Przeprowadzenie szerokich, rzetelnych i pogłębionych badań dot. przyczyn niealimentacji, uwzględniających także obiektywną sytuację osób zobowiązanych/stan zdrowia, wiek, możliwości na rynku pracy/.
2. Dokonanie przeglądu tzw. dobrych praktyk funkcjonujących w innych krajach z perspektywy możliwości implementacji rozwiązań możliwych do zastosowania w naszym kraju.
3. Przygotowanie i wdrożenie działań w zakresie edukacji społecznej. Nie może to być działanie akcyjne, najlepiej nawet przygotowanej, jednorazowej kampanii społecznej. Powinny to być oddziaływania możliwie systematyczne kształtujące właściwe postawy wobec problemu alimentacji – kluczowa w tym powinna być rola apolitycznych, publicznych mediów, systemu edukacji dorosłych oraz specjalistycznego doradztwa rodzinnego, małżeńskiego, ułatwiającego polubowne rozwiązywanie konfliktów małżeńskich z szerszym wykorzystaniem mediacji.
4. W drodze do wypracowania nowego modelu systemu alimentacyjnego powinny zostać przygotowane i choćby pilotażowo wdrożone rozwiązania alternatywne, pozwalające na rzetelną i obiektywną ocenę efektywności postulowanych rozwiązań. Za szczególnie ważne uważam działania w zakresie przeciwdziałania ucieczce osób zobowiązanych w tzw. „szarą strefę” zatrudnienia oraz nadmierne zadłużenie wykluczające ich z normalnego funkcjonowania społecznego. Odrębnym zagadnieniem powinno być wypracowanie modelu działań readaptacyjnych i wsparcia w wychodzeniu z

⁶ Np. Kongres Praw Rodzicielskich, który powinien być wydarzeniem cyklicznym

ogromnego zadłużenia osób już zadłużonych i to nie tylko z tytułu alimentów. W tym kontekście szczególnych rozwiązań wspierających wymagają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym – bezrobotni, bezdomni, uzależnieni, cierpiący na różnorodne zaburzenia psychiczne oraz opuszczający zakłady karne.

5. W debacie nad docelowym modelem wsparcia systemu alimentacyjnego szczegółowej ocenie powinny zostać poddane instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań. W szczególności dotyczy to zbadania funkcjonalnej, ale także finansowej efektywności Funduszu Alimentacyjnego, kurateli sądowej, narzędzi wymiaru sprawiedliwości, np. systemu dozoru elektronicznego, systemu egzekucji komorniczej.

Dziękując za możliwości udziału w pracach Zespołu ds. Alimentów deklaruje gotowość dalszego angażowania się /dopóki starczy mi sił/.

IX. Adw. Marta Tomkiewicz.

Możliwość wzięcia udziału w pracach Zespołu ds. Alimentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich była dla mnie, jako praktykującej adwokatki, nie tylko ogromnym wyróżnieniem, ale także okazała się być bardzo przydatna w ramach prowadzonych spraw sądowych. Zakres prac Zespołu umożliwił w szczególności poznanie bardzo interesującej perspektywy organizacji pozarządowych, komorników, pracowników akademickich czy przedstawicieli organów ścigania. Każda z ww. osób akcentowała odmienne spojrzenie na szerokie spectrum problemów związanych z procesem zasądzenia alimentów czy późniejszej ich (często nieskutecznej) egzekucji. Niestety w praktyce szereg tych aspektów jest często pomijanych w toku prowadzonych postępowań sądowych. Tymczasem liczne badania, przygotowywane przez członków Zespołu, a w szczególności bardzo konkretne wnioski wynikające z tychże badań, stają się przydatnym narzędziem w toku prowadzonych spraw. Jako adwokat mam w praktyce możliwość wykorzystania tych wniosków, jako empirycznego wsparcia dla prezentowanej przeze mnie argumentacji prawnej.

Adwokat, starając się przekonać sąd do zasadności własnych argumentów, często spotyka się na salach sądowych z niezrozumieniem. Proces zasądzenia alimentów – tj. elementy podlegające badaniu i kryteria oceny – wobec brzmienia obowiązujących

przepisów, nie powinny nastęrczać problemów. Tymczasem w praktyce zasądzone alimenty zbyt często nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb małoletnich dzieci. Podobnie, za rzadko wykorzystywana jest instytucja zasądzenia środków kompensacyjnych w sprawach karnych z art. 209 k.k., a sam sposób interpretacji znamion tego przestępstwa przez organy ścigania budzi szereg wątpliwości. Spojrzenie na problematykę alimentów z różnych, odmiennych perspektyw, jest zatem w praktyce bardzo przydatne. Pozwala uzupełniać argumentację o dodatkowe wnioski, które nie wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, ale z doświadczenia życiowego i tego, co określilibyśmy mianem „usus”.

Dodatkowo, akcentowanie przez Zespół braku praktycznej efektywności określonych regulacji prawnych i zwracanie uwagi na konkretne problemy z tym związane, przyczynia się do zmian nie tylko legislacyjnych, ale także w sferze mentalności osób stosujących prawo. To zaś niewątpliwie pozytywnie wpływa na możliwość zapewnienia skuteczniejszej ochrony prawnej klientów, korzystających z pomocy adwokatów.

X. Stowarzyszenie Poprawy Spraw Alimentacyjnych Dla Naszych Dzieci⁷.

We wrześniu 2015 r. podczas VII Kongresu Kobiet doszło do spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z członkiniami Stowarzyszenia Poprawy Spraw DLA NASZYCH DZIECI, w trakcie którego miałyśmy możliwość przedstawienia problemów z niealimentacją w Polsce. W listopadzie 2015 odbyło się spotkanie w Biurze RPO z ówczesną Zastępczynią Rzecznika Praw Obywatelskich Sylwią Spurek, Elżbietą Korolczuk i Iwoną Janeczek, na którym zostały omówione oczekiwania strony społecznej w kwestii poprawy spraw alimentacyjnych w Polsce. Do utworzonego 9 lutego 2016 r. Zespołu Ekspertów ds. Alimentów przy RPO i RPD ze strony Stowarzyszenia DLA NASZYCH DZIECI zostały powołane Katarzyna Stadnik i Iwona Janeczek. Od 2017 r. w pracach Zespołu uczestniczyła Justyna Żukowska - Gołębiowska.

⁷ Stanowisko opracowane na potrzeby niniejszego raportu przez Zarząd Stowarzyszenia „Dla Naszych Dzieci”: Iwona Janeczek, Maria Zych-Nowacka, Justyna Żukowska-Gołębiowska.

Na pierwszym posiedzeniu Zespołu zostały przedstawione członkom i członkiniom problemy, z jakimi na co dzień borykają się samodzielni rodzice. Przedstawiłyśmy również nasze cele statutowe Stowarzyszenia: zniesienie lub urealnienie progu dochodowego do Funduszu Alimentacyjnego, poprawa egzekucji alimentów oraz kampania społeczna dotycząca odpowiedzialnego rodzicielstwa po rozstaniu rodziców. Potrzeba zakrojonej na szeroką skalę kampanii społecznej, łączącej elementy kampanii edukacyjnej oraz informacyjnej, była podnoszona przez wszystkich członków i członkinie Zespołu. Ze względu na brak źródeł finansowania idea kampanii jest wciąż niezrealizowana.

W 2017 r. została wprowadzona nowelizacja art. 209 Kodeksu Karnego. Zmiany wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości zostały przede wszystkim wypracowane na posiedzeniach tego Zespołu. Jako strona społeczna Stowarzyszenie opiniowało projekt nowelizacji i wskazywało na luki prawne w nowym zapisie. Naszą opinię przedstawiliśmy także na posiedzeniu Zespołu ds. Alimentów.

W 2018 r. został przedstawiony raport z badania przeprowadzonego przez Justynę Żukowską-Gołębiowską "Postrzeganie osób niewywiązujących się z obowiązku alimentacji w modelu psychospołecznym - przyczyny niealimentacji". Celem badań było poznanie przyczyny tego, co leży u podstaw zjawiska niealimentacji i jaka jest motywacja dłużników alimentacyjnych do ekonomicznej troski o dzieci. Badanie było przeprowadzone internetowo w grupie 693 osób, z tego 678 osób to rodzice samodzielnie wychowujący dzieci, a 15 osób to osoby zobowiązane do płacenia alimentów. Autorka badania przyjrzała się postawom rodzicielskim, jakie zobowiązani do alimentacji reprezentowali przed rozstaniem i tuż po nim. Badanie potwierdziło tezę, że osoby stosujące niealimentację jako przejaw przemocy ekonomicznej, stosowali także inne formy przemocy. Stwierdzona została także korelacja między niską skutecznością egzekucji alimentów, a wspieraniem w tym procederze dłużników przez osoby trzecie (rodzinę, pracodawców, znajomych, instytucje publiczne). Przeprowadzone badanie uzupełnia ubogi dorobek naukowy w temacie niealimentacji i otwiera przestrzeń do dalszych badań i publikacji.

Dzięki pracom Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów, temat niealimentacji, dotychczas temat tabu, jest podejmowany coraz częściej przez media. W dyskursie

medialnym coraz częściej pojawia się pojęcie “samodzielnego rodzica” w miejsce “samotnego rodzica”, co ma znaczenie emocjonalne i wskazuje na zmianę postrzegania społecznego samodzielnego rodzicielstwa. Temat niealimentacji przestaje być tematem wstydlivym. Wypracowane w interdyscyplinarnym Zespole propozycje zmian weszły jako zapisy prawne w tzw. Pakiecie alimentacyjnym, podpisanym przez Prezydenta Andrzeja Dudę w 2018 r.

W lutym 2020 r. prezeska Stowarzyszenia Justyna Żukowska-Gołębiwska zaprezentowała Zespołowi Raport z efektywności stosowania nowelizacji art 209 k.k. Opracowanie to było pierwszą jak dotąd próbą ewaluacji skuteczności tak ważnej zmiany w prawie w kwestii niealimentacji. Raport został sporządzony w oparciu o dane statystyczne dostarczone z Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Sprawiedliwości i Policji. Badanie obejmowało analizę danych od momentu wejścia nowelizacji art 209 k.k., aż do końca roku 2019. Wyniki analizy jednoznacznie wskazują, że zmiana prawa nie przyczyniła się do zwiększenia skuteczności egzekucji, a dług alimentacyjny wobec dzieci nie tylko nie zmalał, a wzrósł o kolejne 600 tys. zł.

Jako przedstawicielki samodzielných rodziców wyrażamy naszą ogromną wdzięczność Panu Rzecznikowi Adamowi Bodnarowi i Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, dyrektorom Biura RPO obecnych na posiedzeniach, w szczególności dr Ewie Dawidziuk za serce i empatię. Dziękujemy również Rzecznikom Praw Dziecka, Markowi Michalakowi i Mikołajowi Pawlakowi, za powołanie Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów i ich zaangażowanie w sprawy dzieci porzuconych ekonomicznie.

XI. Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wspólne wystąpienia RPO i RPD, odnoszące się do zagadnienia niealimentacji.

Wszystkie wymienione poniżej wystąpienia generalne są dostępne na stronie internetowej rpo.gov.pl w zakładce alimenty. Poniżej zamieszczono wykaz aktywności Rzecznika, z podaniem sygnatury w Biurze RPO, co ułatwi zapewne zainteresowanym sięgnięcie do materiału źródłowego (skanów wystąpień i odpowiedzi).

1. Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 1.12.2015 r. w sprawie podniesienia progu dochodowego uprawniającego do otrzymania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (III.7064.175.2015.JA). Odpowiedź z dnia 13.01.2016 r.

2. Wystąpienie RPO do Krajowej Rady Komorniczej z dnia 14.12.2015 r. w sprawie efektywności egzekucji komorniczej alimentów oraz zwrotu świadczeń alimentacyjnych (IV.7022.36.2015.MK). Odpowiedź z dnia 19.01.2016 r.

3. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 5.01.2016 r. w sprawie danych dotyczących ścigania sprawców czynów z art. 209 § 1 k.k. za lata 2010 – I połowa 2015 r. (II.519.1524.2015.KM). Odpowiedź z dnia 1.02.2016 r.

4. Wystąpienie RPO do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 5.01.2016 r. z prośbą o przekazanie danych statystycznych dotyczących ilości osób aktualnie odbywających karę pozbawienia wolności skazanych za czyn z art. 209 k.k. (IX.517.47.2016.TRo). Odpowiedź z dnia 18.01.2016 r.

5. Wystąpienie RPO do Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 5.01.2016 r. z prośbą o udzielenie informacji czy problematyka dotycząca karania, a zwłaszcza skuteczności egzekwowania orzeczeń sądowych była przedmiotem badań Instytutu na przestrzeni ostatnich lat (II.519.1524.2015.KM). Odpowiedź z dnia 9.02.2016 r.

6. Wystąpienie RPO do Prokuratora Generalnego z dnia 5.01.2016 r. z prośbą o przekazanie danych dotyczących ścigania przestępstw z art. 209 § 1 k.k. oraz ustosunkowanie się do postulatu nowelizacji tego przepisu (II.519.1524.2015.KM). Odpowiedź z dnia 22.02.2016 r.

7. Wystąpienie do Prezesów Sądów Apelacyjnych z dnia 10.03.2016 r. z prośbą o informację czy zachodzą rozbieżności w wykładni art. 209 k.k., w szczególności w zakresie znamion czynu zabronionego tj. pojęć „uporczywie uchyla się” i „niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” (II.501.4.2016.MK). Odpowiedzi służyły sukcesywnie, co pozwoliło na przygotowanie pytania prawnego do Sądu Najwyższego.

8. Wystąpienie RPO do Prezesa NIK z dnia 14.03.2016 r. z prośbą o podjęcie ogólnopolskiej kontroli doraźnej, dotyczącej działań organów administracji publicznej w zakresie skuteczności odzyskiwania od dłużników świadczeń wypłaconych z Funduszu Alimentacyjnego (III.7064.68.2016.AN). Odpowiedź z dnia 13.04.2016 r.

9. Wystąpienie RPO do Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17.03.2016 r. z prośbą o dokonanie analizy i podjęcie stosownych działań w kwestii m.in. szkoleń dla sędziów (II.502.1.2016.MK). Odpowiedź z dnia 24.03.2016 r.

10. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 17.03.2016 r. z prośbą o analizę problematyki dot. uwrażliwienia sędziów, zagwarantowania szkoleń, szerszego stosowania środków kompensacyjnych, stosowania kar mieszanych – zważywszy na dobro prawne chronione w art. 209 k.k. (II.502.1.2016.MK). Odpowiedź z dnia 13.07.2016 r.

11. Wystąpienie RPO i RPD do Ministra Sprawiedliwości z dnia 7.04.2016 r. z prośbą o odniesienie się do propozycji szerszego wykorzystania Systemu Dozoru Elektronicznego do sprawców przestępstwa niealimentacji (IX.517.1048.2016.PM/ED). Odpowiedź z dnia 30.05.2016 r.

12. Wystąpienie RPO i RPD do Głównego Inspektora Pracy PIP z dnia 27.04.2016 r. z prośbą o przekazanie informacji, czy w trakcie kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy, zostały dostrzeżone przypadki zatrudniania pracowników na czarno (V.7100.5.2016.JF). Odpowiedź z dnia 29.07.2016 r.

13. Wystąpienie RPO i RPD do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 maja 2016 r. z postulatem podjęcia inicjatywy poprowadzenia ogólnopolskiej kampanii społecznej dot. niealimentacji (IX.7064.1.2016.ED). Odpowiedź z dnia 28.06.2016 r.

14. Wystąpienie RPO i RPD do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23.05.2016 r. w sprawie działań aktywizacyjnych adresowanych do dłużników alimentacyjnych (III.7064.121.2016.AN). Odpowiedź z dnia 28.06.2016 r.

15. Wystąpienie RPO i RPD do Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców i Konfederacji Lewiatan z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie problemu zatrudniania „na czarno” dłużników alimentacyjnych (V.7100.6.2016.JF). Odpowiedź Związku Przedsiębiorców i Pracodawców z dnia 30.06.2016 r., odpowiedź Konfederacji Lewiatan z dnia 28.07.2016 r.

16. Wystąpienie RPO z dnia 11.07.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości opracowania i wykorzystania tabel alimentacyjnych (IV.7022.20.2016.MK). Odpowiedź z dnia 25.08.2017 r.

17. Pismo RPO do Prezes ZUS z dnia 28.07.2016 r. w sprawie uzyskiwania przez komorników danych z systemu ZUS (IV.512.158.2016.MK). Odpowiedź z dnia 28.11.2016 r.

18. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 3.08.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie egzekucji alimentów od dłużników przebywających we Włoszech (IV.7022.31.2016.MK). Odpowiedź z dnia 7.06.2017 r.

19. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 3.08.2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawierające postulat kierowania dłużników alimentacyjnych do wykonywania prac społecznie użytecznych (III.7064.121.2016.AN). Odpowiedź z dnia 7.09.2016 r.

20. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 27.06.2016 r. dotyczące adwokata dla dziecka (IV.7021.72.2016.BB). Odpowiedź z dnia 20.09.2016 r.

21. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 4.08.2016 r. z prośbą o informację na temat terminu powołania międzyresortowego zespołu do spraw wypracowaniu kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających niealimentacji oraz podanie kompletnych danych statystycznych za rok 2015 w zakresie liczby i sposobu zakończenia postępowań sądowych w sprawach o przestępstwo niealimentacji (II.519.1524.2015.KM). Odpowiedź z dnia 16.11.2016 r.

22. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 10.08.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie Systemu Dozoru Elektronicznego przy art. 209 k.k. (IX.517.1048.2016.ED). Odpowiedź z dnia 16.11.2016 r.

23. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 30.08.2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym odniesiono się do informacji odnośnie podjęcia kampanii społecznej od września 2016 r. (IX.7064.1.2016.ED). Brak odpowiedzi.

24. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 30.08.2016 r. do Ministra Rozwoju w sprawie centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (RUDA) (IV.7022.35.2016.MK). Odpowiedź z dnia 19.10.2016 r.

25. Pismo RPO i RPD z dnia 12.09.2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kampanii społecznej dotyczącej niealimentacji (IX.7064.1.2016.ED). Brak odpowiedzi

26. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 31.10.2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryterium dochodowego obowiązującego przy Funduszu Alimentacyjnym (III.7064.175.2015.AN). Odpowiedź z dnia 29.11.2016 r.

27. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 23.12.2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kampanii społecznej (XI.7064.1.2016.AK). Brak odpowiedzi.

28. Wystąpienie RPO z dnia 5.12.2016 r. do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w sprawie systemu informatycznego ZUS (IV.512.158.2016.MK). Odpowiedź z dnia 14.06.2017 r.

29. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 16.01.2017 r. do Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej w związku z brakiem odpowiedzi na przesłane wcześniej pisma (V.7100.6.2016.JF). Odpowiedź z dnia 13 lutego 2017 r.

30. Pytanie prawne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2017 r. do Sądu Najwyższego w związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami w wykładni art. 209 § 1 k.k. (II.501.4.2016.MM). Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 26 marca 2017 r. odmówił podjęcia uchwały (sygn. I KZP 1/17).

31. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 26.01.2017 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktywizacji dłużników alimentacyjnych (III.7064.121.2016.AN). Odpowiedź z dnia 14.03.2017 r.

32. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 01.02.2017 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych - RUDA (IV.7022.35.2016.MK). Odpowiedź z dnia 23.03.2017 r.

33. Wystąpienie RPO z dnia 02.03.2017 r. do Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w sprawie szkoleń dla sędziów (II.502.1.2016.MM). Odpowiedź z dnia 17.03.2017 r.

34. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 09.03.2017 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych (III.7064.121.2016.AN). Odpowiedź z dnia 28.04.2017 r.

35. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 16.03.2017 r. do Prezesa Zarządu Unii Miasteczek Polskich, dotyczące uwag zgłaszanych podczas prac Zespołu do Spraw Alimentów (V.7100.6.2017.JF).

36. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 16.03.2017 r. do Prezesa Związku Miast Polskich, dotyczące uwag zgłaszanych podczas prac Zespołu do Spraw Alimentów (V.7100.6.2017.JF).

37. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 16.03.2017 r. do Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, dotyczące uwag zgłaszanych podczas prac Zespołu do Spraw Alimentów (V.7100.6.2017.JF).

38. Wystąpienie RPO z dnia 23.03.2017 r. do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (III.7064.68.2016.AN). Odpowiedź z dnia 18 kwietnia 2017 r.

39. Pismo RPO z dnia 5.04.2017 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie druku senackiego 408. (IX.002.1.2015.ED).

40. Wystąpienie RPO z dnia 26.04.2017 r. do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w sprawie odpowiedzi Podsekretarza Stanu w MS dotyczącej propozycji utworzenia rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (V.7022.35.2016.MK). Odpowiedź z dnia 1 września 2017 r.

41. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 19.06.2017 r. do Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP (V.7100.6.2017.JF). Odpowiedź z dnia 26 czerwca 2017 r.

42. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 19.06.2017 r. do Prezesa Miast Polskich z prośbą o wyjaśnienie przyczyn, które powodują, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego realizują ustawowy obowiązek przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej (V.7100.6.2017.JF).

43. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 19.06.2017 r. do Prezesa Unii Miasteczek Polskich z prośbą o wyjaśnienie przyczyn, które powodują, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego realizują ustawowy obowiązek przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej (V.7100.6.2017.JF). Odpowiedź z dnia 11.07.2017 r.

44. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego z dnia 23.06.2017 r. w sprawie dekryminalizacji niektórych przypadków niealimentacji (II.502.1.2017.MM). Odpowiedź Zastępcy Prokuratora Krajowego z dnia 13.04.2017 r.

45. Wystąpienie RPO do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24.07.2017 r. w sprawie problemu z uzyskiwaniem z ZUS informacji (IV.512.158.2016.MK). Odpowiedź z dnia 8.08.2017 r.

46. Wystąpienie RPO do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25.07.2017 r. dotyczące propozycji wykorzystania systemu Emp@tia w obszarze alimentów. Odpowiedź z dnia 7.09.2017 r.

47. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego z dnia 01.08.2017 r. w sprawie nowelizacji kodeksu karnego. Odpowiedź z dnia 25.08.2017 r.

48. Wystąpienie RPO i RPD do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4.09.2017 r. w sprawie potrzeby przeprowadzenia kampanii społecznej w sprawie niealimentacji (XI.7064.1.2016). Brak odpowiedzi.

49. Wystąpienie RPO i RPD z dnia 10.01.2018 r do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, z prośbą o informację na temat wyników kontroli doraźnej dot. ściągłości zadłużenia alimentacyjnego. Brak odpowiedzi.

50. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.01.2018 r. w sprawie tzw. alimentów natychmiastowych (IV.7022.20.2016.MK). Odpowiedź z dnia 15.02.2018 r.

51. Wystąpienie Zastępczyni RPO z 26.01.2018 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o informację dotyczącą działań podejmowanych przez Ministerstwo w odpowiedzi na wspólny apel RPO i RPD z dnia 4 września 2017 r. o przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii społecznej dotyczącej problemu niealimentacji dzieci. Odpowiedź z dnia 2.03.2018 r.

52. Wystąpienie RPO z dnia 22.02.2018 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych w związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi prac w Ministerstwie Sprawiedliwości nad Krajowym Rejestrem Zadłużonych (IV.7022.35.2016.MK). Odpowiedź z dnia 5.03.2018 r.

53. Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego z dnia 29.06.2018 r. w sprawie danych statystycznych dotyczących skazań z art. 209 k.k. (II.502.1.2017.MM). Odpowiedź z dnia 14.07.2018 r.

54. Wystąpienie RPO do Prezes ZUS z dnia 22.11.2018 r. w sprawie współpracy komorników i ZUS (IV.512.158.2016.MK). Odpowiedź z dnia 20.12.2018 r.

55. Wystąpienie RPO do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 7.03.2019 r. w sprawie danych statystycznych dotyczących art. 209 k.k. (II.502.1.2017.MM). Odpowiedź z dnia 2.04.2019 r.

56. Wystąpienie Zastępczyni RPO do Dyrektora Biura Systemu Dozoru Elektronicznego z dnia 7.02.2020 r. dotyczące liczby skazanych za niealimentację odbywających karę pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego (IX.517.1048.2016). Odpowiedź z dnia 25.02.2020 r.

57. Wystąpienie RPO do Prezesa ZUS z dnia 3.07.2019 r. w sprawie współpracy komorników z ZUS (IV.512.158.2016.MK). Odpowiedź z dnia 1.08.2019 r.

58. Wystąpienie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19.03.2020 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie alimentów natychmiastowych (IV.7022.20.2016.MK). Odpowiedź z dnia 24.03.2020 r.

59. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 01.04.2020 r. do Ministra Sprawiedliwości o włączenie do prac nad kolejną nowelizacją specustawy COVID-19 kwestii alimentów i ich egzekucji (IV.510.9.2020.MK). Brak odpowiedzi.

60. Wystąpienie RPO z dnia 28.04.2020 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wznowienia dyskusji nad alimentami natychmiastowymi (IV.510.9.2020.MK). Brak odpowiedzi.

61. Wystąpienie RPO z dnia 01.06.2020 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłat egzekucyjnych (IV.512.202.2017.BB). Brak odpowiedzi.

XII. Podsumowanie.

Ponad 4 lata aktywności Zespołu do spraw Alimentów pozwoliło zgromadzić, w czasie 14 posiedzeń Zespołu⁸, specjalistów z różnych dziedzin, którzy zajmują się problematyką niealimentacji. Posiedzenia odbywały się zarówno w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Biura Rzecznika Praw Dziecka.

Skierowanie ww. kilkudziesięciu wystąpień generalnych pozwoliło osiągnąć pozytywne rezultaty w pewnych kwestiach. Przede wszystkim temat niealimentacji pojawił się w przestrzeni publicznej, a resort sprawiedliwości doprowadził do nowelizacji art. 209 k.k. Udało się doprowadzić do lepszej współpracy komorników z ZUS. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z postulatem Rzecznika, przeprowadziła w jednym z województw badanie na temat przyczyn niskiej ściągальności świadczeń wypłaconych z Funduszu Alimentacyjnego⁹. Jeżeli chodzi o funkcjonowanie tego ostatniego, to od 1 lipca 2019 r. został podniesiony próg dochodowy uprawniający do uzyskania pomocy od państwa z Funduszu do kwoty 800 zł netto na osobę w rodzinie¹⁰.

W dobie pandemii koronawirusa Sejm uchwalił jednak ustawę z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2¹¹. Ustawa wprowadziła zmiany w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, podnosząc próg dochodowy uprawniający do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego do kwoty 900 zł. Taki próg będzie obowiązywał przy ustalaniu prawa do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego na okres świadczeniowy rozpoczynający się od dnia 1 października 2020 r. Ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie systemu złotówka za złotówkę w sytuacji przekroczenia progu¹².

⁸ Posiedzenia Zespołu do spraw Alimentów odbyły się w dniach: 9.02.2016 r., 30.03.2016 r., 28.06.2016 r., 7.09.2016 r., 17.11.2016 r., 31.01.2017 r., 9.05.2017 r., 25.09.2017 r., 9.01.2018 r., 8.05.2018 r., 28.02.2019 r., 4.02.2020 r., 8.04.2020 r., 25.08.2020 r.

⁹ Spośród wypłaconej z Funduszu Alimentacyjnego kwoty 1,13 mld zł w 2019 r., łączna kwota wyegzekwowana od dłużników wynosiła 462 mln zł, co oznacza, że udało się odzyskać 41% wypłaconej kwoty. To bardzo dużo w stosunku do lat poprzednich, kiedy poziom ściągальności wynosił 11-13%.

¹⁰ W okresie od 19 października 2008 r. do października 2019 r., próg dochodowy uprawniający do wsparcia z Funduszu wynosił 725 zł netto na osobę w rodzinie.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

¹² W ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w art. 9 po ust. 2 dodano:

2a. W przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie przekracza kwotę, o której mowa w ust. 2, o kwotę nie wyższą niż kwota świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej w okresie świadczeniowym, na który jest ustalane prawo do tego świadczenia, świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysługuje w wysokości różnicy między kwotą świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

Inne kwestie, nadal oczekują na wdrożenie, co podkreślili członkowie Zespołu w swoich wypowiedziach zamieszczonych w niniejszym raporcie. Potrzebna jest dobrze zaprojektowana kampania społeczna, która uświadomi całemu społeczeństwu, że alimenty należy płacić. Są one przeznaczone dla dziecka, które tym samym powinno uzyskać wyrównanie szans w stosunku do swoich rówieśników, w przypadku których oboje rodziców łoży na utrzymanie dziecka. Wciąż zdarza się wiele przypadków, gdy rodzina pomaga dłużnikowi alimentacyjnemu ukrywać swoje dochody, bądź pracodawca wypłaca część wynagrodzenia „pod stołem”. Dlatego tak ważna jest kampania społeczna, w którą zaangażuje się wiele podmiotów, przyjmie ona zasięg ogólnopolski i zostanie poprowadzona za pomocą wszystkich dostępnych środków przekazu.

Konieczne jest także maksymalne uproszczenie procedury uzyskania alimentów podstawowych poprzez wprowadzenie automatyzmu w przyznawaniu tych alimentów. Proponowane tabele alimentacyjne, czy alimenty natychmiastowe, nie zostały dotąd wprowadzone, co szczególnie jest odczuwalne w dobie pandemii Covid-19, kiedy sprawy o alimenty nie zostały potraktowane jako sprawy pilne procedowane w sądach.

Konieczne jest jak najszersze stosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności nie przekraczającą 1,5 roku. Umieszczenie w zakładzie karnym powinno być ostatecznością.

Blisko 11,9 mld zł długu alimentacyjnego w Polsce w połowie 2018 r.¹³ i 11,4 mld zł w maju 2020 r.¹⁴. - to liczby które wciąż robią ogromne wrażenie. Bez wątpienia tylko długoterminowe, systemowe działania mogą doprowadzić do stopniowego zmniejszania poziomu zadłużenia. Obecny kryzys gospodarczy związany z epidemią koronawirusa może jednak nie sprzyjać takiej tendencji, a wręcz stać się wymówką dla zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych.

Potrzebne są zatem dalsze badania naukowe i publikacje poświęcone powodowi niealimentacji. Ważne jest też wsparcie zadłużonych i pomoc w wychodzeniu z sytuacji

2b. W przypadku gdy wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej, ustalona zgodnie z ust. 2a, jest niższa niż 100 zł, świadczenie to nie przysługuje.

¹³ <https://media.bik.pl/publikacje/read/397423/raport-dluznik-alimentacyjny-lipiec-2018> [dostęp: 18.08.2020 r.]

¹⁴ <https://alebank.pl/kim-jest-polski-dluznik-alimentacyjny-%E2%80%92-w-maju-2020-r-kwota-zaleglosci-wynosila-ok-114-mld-zl/> [dostęp: 18.08.2020 r.].

kryzysowej, w szczególności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – bezrobotnych, bezdomnych czy opuszczających jednostki penitencjarne.

Rzecznik Praw Obywatelskich dr hab. Adam Bodnar, zamykając prace Zespołu do spraw Alimentów w związku z końcem swojej kadencji liczy na to, że wszystkie osoby zaangażowane w zmianę systemową problemu niealimentacji w Polsce, będą kontynuować swoją aktywność.

Dziękujemy wszystkim osobom aktywnie uczestniczącym w pracach Zespołu do spraw Alimentów za zaangażowanie i poświęcony czas!