



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSS/500/ 1/2011/AK

Warszawa, 15 lipca 2011 r.

**Pani**

**Jolanta Fedak**

**Minister Pracy i Polityki Społecznej**

*Proszona Pani Minister,*

pragnę zwrócić uwagę na problem nieefektywnej współpracy i koordynacji działań różnych podmiotów (organów samorządu terytorialnego, komorników sądowych, organów egzekucji administracyjnej) w związku z realizacją ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.). Wprowadzenie do ustawy regulacji związanych z postępowaniem wobec dłużników alimentacyjnych miało na celu zwiększenie skuteczności egzekucji alimentów. Do Biura Rzecznika Praw Dziecka napływają sygnały o braku współpracy ww. podmiotów. Sprawy zgłaszają zainteresowani, których dochód rodziny w przeliczeniu na osobę przekracza kwotę uprawniającą do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Istnienie zgłoszonego problemu znajduje potwierdzenie w dokumencie pt. *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów* sporządzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli w marcu 2011 roku ([www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)). Przeprowadzona kontrola negatywnie oceniła realizację działań mających na celu zmobilizowanie dłużników do regulowania zobowiązań alimentacyjnych, skuteczności egzekwowania tych należności oraz współpracę między podmiotami uczestniczącymi w systemie pomocy osobom uprawnionym do świadczeń (gminami, komornikami, starostwami).

Na sformułowanie powyższej oceny wpływ miały m.in.:

- 1) brak reakcji lub opieszale podejmowanie działań w stosunku do dłużników alimentacyjnych w zakresie przekazywania: komornikom sądowym informacji zawartych w wywiadzie alimentacyjnym i oświadczeniu majątkowym, a także organom właściwym dłużnika wniosków w sprawach podjęcia działań wobec dłużników alimentacyjnych i organom właściwym wierzyciela informacji o działaniach podejmowanych wobec dłużników;
- 2) nieinformowanie sądów o bezczynności lub przejawach opieszałości komorników sądowych w zakresie informowania organu właściwego dłużnika oraz organu właściwego wierzyciela o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności;
- 3) nieinformowanie we wszystkich uzasadnionych przypadkach powiatowych urzędów pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego. W 20% skontrolowanych przez NIK jednostkach w ogóle nie podjęto takich działań, także nie we wszystkich przypadkach jednostki informowane były o efektach działań powiatowych urzędów pracy;
- 4) niewykorzystanie przez gminy w wystarczającym stopniu instrumentu w postaci wniosku o zatrzymanie prawa jazdy osobie uchylającej się od płacenia alimentów, a także kierowanie wniosków do starosty bez wcześniejszego rozeznania, czy dłużnik w ogóle prawo jazdy posiada.

Z przeprowadzonej kontroli NIK wynika ponadto, że w 80% skontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki braku wzajemnego informowania się lub zwłoki w przekazywaniu informacji mających w szczególności wpływ na działania wobec dłużników. Jednostki skontrolowane wskazały, iż czekały na przekazanie im informacji, ale same w większości przypadków nie występowały z inicjatywą ich pozyskania.

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi państwo jest zobowiązane do określonych działań mających na celu wsparcie osób uprawnionych do otrzymywania alimentów, w sytuacji, gdy dłużnik uchyla się od tego obowiązku. Standardy te wyznacza m.in. ratyfikowana w dniu 30 kwietnia 1991 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Konwencja o Prawach Dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.). Przepis art. 27 ust. 4 Konwencji stanowi, że „Państwa-Strony podejmują wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców (...)”. W społeczeństwie

funkcjonuje duża liczba rodzin, których dochód przekracza minimalnie kwotę uprawniającą do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Dla rodzin tych koordynacja działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych oraz właściwa współpraca między organami jest niewątpliwie istotnym czynnikiem w egzekucji alimentów.

Działając na podstawie art. 3, 10, 10a ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie działań, w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego, zmierzających do zwiększenia skuteczności egzekucji alimentów poprzez efektywnie prowadzone postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych.

Z wyrazami szacunku  
Marek Jankowski



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia lipca 2011 r.

*Jolanta Fedak*

DSR-IV-078-9-2-TW/11

**Pan**

**Marek Michalak**

**Rzecznik Praw Dziecka**

Odpowiadając na pismo znak: ZSR/500/1/2011/AK z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r., Nr 1, poz. 7, z późn. zm.), uprzejmie informuję:

Działania podejmowane w gminach przez organy właściwe wierzyciela i organy właściwe dłużnika na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, mają na celu jedynie wsparcie organów egzekucyjnych, przede wszystkim komorników sądowych, w tym zakresie. Skuteczność prowadzonej wobec dłużników egzekucji zależy przede wszystkim od aktywności lub opieszałości komorników sądowych. Decydujący wpływ na poziom skuteczności egzekucji alimentów ma również ogólna sytuacja ekonomiczna danego regionu np. poziom bezrobocia, dostępne instrumenty prawne i środki finansowe w zakresie promocji zatrudnienia, a także zaangażowanie urzędów pracy w aktywizację zawodową dłużników. Należy także zwrócić uwagę, że znaczna część dłużników alimentacyjnych uchyla się od podjęcia legalnego zatrudnienia, w celu uniknięcia potrąceń komorniczych z wynagrodzenia na rzecz zasądzonych alimentów. W wielu przypadkach egzekucja jest bezskuteczna, gdyż nieznane jest miejsce zamieszkania dłużnika (zgodnie z art. 1086 Kodeksu postępowania cywilnego na komorniku sądowym spoczywa obowiązek podejmowania działań w kierunku ustalenia adresu dłużnika). Niewywiązywanie się

z obowiązku alimentacyjnego przez rodziców dziecka niejednokrotnie związane jest także z uzależnieniem alkoholowym.

Komornicy sądowi prowadzą postępowanie egzekucyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, w szczególności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz. U. Nr 10, poz. 52, z późn. zm.). W związku z tym, wyjaśnienia w sprawie efektywności prowadzonego postępowania egzekucyjnego wobec dłużników alimentacyjnych mogą zostać udzielone przez Ministra Sprawiedliwości.

Dostrzegając, iż skuteczna egzekucja należności alimentacyjnych zależy przede wszystkim od aktywności komorników sądowych, Minister Pracy i Polityki Społecznej, w związku z sygnałami o przejawach opieszałości i beczynności komorników sądowych, pismem z dnia 15 lipca 2011 r., zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o wnikliwe zbadanie sprawy i o podjęcie czynności przeciwdziałających temu zjawisku.

Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przewidują działania służące przede wszystkim pozyskaniu informacji mających wpływ na skuteczność egzekucji, a w przypadku gdy osoba zobowiązana do alimentacji nie wypełnia swoich obowiązków z powodu braku zatrudnienia – działania zmierzające do aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego. Przepisy ww. ustawy przewidują pewne sankcje wobec dłużnika, który np. uniemożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego w celu ustalenia jego sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej lub odmówi - bez uzasadnionej przyczyny – przyjęcia oferty pracy przedstawionej mu przez urząd pracy. W takich przypadkach organ właściwy dłużnika ma podstawę do złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Ponadto, organ właściwy wierzyciela ma obowiązek przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego. Osoba figurująca w rejestrze dłużników może mieć np. problemy z uzyskaniem pożyczki, dokonaniem zakupów na raty itp.

Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach z zakresu realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w 2010 r. gminy podjęły ogółem 264.096 działań wobec dłużników alimentacyjnych, w tym w 24.699 przypadkach działania te

doprowadziły do wzrostu egzekucji alimentów i świadczeń z budżetu państwa wypłacanych „w zastępstwie” dłużników.

W szczególności, w 2010 roku gminy przekazały komornikom sądowym łącznie 82.179 informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego, zobowiązały 26.877 dłużników do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny lub poszukujący pracy oraz przekazały do powiatowych urzędów pracy informacje o potrzebie aktywizacji zawodowej 43.728 dłużników alimentacyjnych.

Kontrolę w zakresie sposobu realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w tym terminowości podejmowanych działań, sprawują właściwi wojewodowie. Kontrole przeprowadzane są zgodnie z planem kontroli przyjętym przez wojewodę na dany rok.

Instrumenty służące mobilizacji dłużnika do wywiązywania się przez niego ze swojego obowiązku alimentacyjnego, a przynajmniej do dołożenia przez dłużnika wszelkich starań w tym zakresie, muszą być zgodne z zasadami państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z dnia 22 września 2009 r. sygn. akt P 46/07 (Dz. U. z 2009 r., Nr 159, poz. 1261) orzekł, że art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, stanowiący podstawę do wystąpienia z wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Aktualnie prowadzone są w Sejmie prace legislacyjne nad nowelizacją przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w związku z koniecznością uwzględnienia ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 3897), w wyniku których zachowana zostanie możliwość zatrzymywania praw jazdy w określonych przypadkach. Ponieważ całkowite wyłączenie możliwości wystąpienia przez organ właściwy dłużnika do starosty z wnioskiem o zatrzymanie dłużnikowi prawa jazdy miałoby wpływ na obniżenie skuteczności działań prowadzonych wobec dłużników, proponowane są zmiany polegające na wprowadzeniu odwoławczej kontroli zasadności merytorycznej wniosku kierowanego przez gminę do starosty w tej sprawie.

Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że pomoc państwa dla osób uprawnionych do alimentów, w przypadku, gdy bezskuteczna okaże się egzekucja alimentów od ich rodziców udzielana jest tylko tym osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Ustawodawca określił zasady przyznawania tej pomocy przy założeniu, że państwo w określonych w ustawie przypadkach powinno udzielić wsparcia dzieciom

uprawnionym do alimentów – biorąc pod uwagę ograniczone możliwości budżetowe, jednym z podstawowych kryteriów przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest kryterium dochodowe.

Jak wynika z powyższego, podejmowanych jest szereg działań mających na celu zwiększenie skuteczności egzekucji alimentów. Należy jednak mieć świadomość, że w większości przypadków egzekucja jest nieskuteczna z przyczyn obiektywnych leżących po stronie dłużników (nieznany adres dłużnika, brak majątku, uchylanie się od podjęcia zatrudnienia, itd.) i niezależnie od intensywności działań gmin realizujących ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (nie ma np. możliwości prawnych zmuszenia dłużnika do podjęcia zatrudnienia), poziom skuteczności egzekucji może nie ulec istotnej zmianie.

Tym niemniej, w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, odpowiednie służby, tj. wojewodowie, podejmują działania kontrolne w zakresie realizacji przez samorzady ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.



**MINISTER**  
*Jolanta Fedak*