

Warszawa, 23 maja 2016 roku



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

III.7064.121.2016.AN



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSS.422.27.2016.KT

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

Szanowne Pani Minister,

niepłacenie alimentów to w Polsce duży problem społeczny. Szacuje się, że rodzice nie łożą na utrzymanie blisko miliona dzieci. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U z 2016 r. poz. 169, ze zm.) tworzy w Polsce system wsparcia dla tych osób, które nie mogą uzyskać wypłaty alimentów zasądzonych przez sąd od zobowiązanego rodzica, jak również określa działania organów samorządu terytorialnego w stosunku do dłużników alimentacyjnych.

Państwo w ciągu roku z funduszu alimentacyjnego wydaje na świadczenia alimentacyjne ok. 1,5 mld zł, do tego dochodzi niecałe 200 mln zł na koszty obsługi funduszu. W przypadku bezskuteczności egzekucji zobowiązań alimentacyjnych, państwo gwarantuje wypłatę świadczenia z funduszu osobom spełniającym warunki (m.in. spełniającym kryterium dochodowe), przy jednoczesnym przejściu roszczeń w stosunku do osób zobowiązanych do alimentacji.

Celem ustawy jest łagodzenie skutków niealimentacji oraz zapobieganie zapaści finansowej rodziny, w tym przede wszystkim zabezpieczenie bytowe małoletnich dzieci. Realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z kosztami ich obsługi jest zadaniem z zakresu administracji rządowej realizowanym przez gminy i finansowanym w całości z budżetu państwa. Ponieważ stopa



26 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

zwrotów tych świadczeń od dłużników alimentacyjnych utrzymuje się od lat na bardzo niskim poziomie, w 2014 r. wyniosła 13,8 %, świadczenia z funduszu alimentacyjnego pomimo zapisanego w ustawie o pomocy uprawnionym do alimentów zwrotnego charakteru, w praktyce są świadczeniami z budżetu państwa.

Zakładane w ustawie samofinansowanie się systemu pozostaje więc jedynie postulatem. System pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi więc *de facto* część systemu pomocy społecznej. Dodać jednak należy, że kryteria wypłat z funduszu sprawiają, że z kwoty 1,5 mld zł korzysta ok. 330 tys. dzieci. Pozostałe ponad 600 tys. niealimentowanych dzieci nie otrzymuje pomocy państwa. Jednym z podstawowych celów regulacji zawartych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, dotyczących prowadzenia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, jest skoordynowanie działań wierzycieli, władz samorządowych, sądów, komorników sądowych i innych instytucji, mających na celu poprawę efektywności w zakresie egzekucji zasądzonych alimentów. Przytoczone powyżej dane uzasadniają jednak stwierdzenie, że zawarte w ustawie regulacje dotyczące dłużników alimentacyjnych są nieskuteczne i w niewielkim stopniu przyczyniają się do poprawy sytuacji w zakresie alimentacji dzieci.

Istotna w związku z powyższym jest analiza skuteczności regulacji dotyczących odzyskiwania od dłużników świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, jak również analiza regulacji dotycząca egzekucji świadczeń alimentacyjnych pozostałych dłużników.

Wyniki badania „Nastawienie Polaków do dłużników alimentacyjnych” przeprowadzonego przez Instytut ARC Rynek i Opinia na zlecenie BIG InfoMonitor wskazują, że ok. 30 proc. z miliona niealimentowanych dzieci nie dostaje finansowego wsparcia od jednego z rodziców dlatego, że zobowiązany do alimentacji rodzica na to nie stać z powodu braku pracy. Wydaje się więc, że jedną ze skuteczniejszych metod dochodzenia spłaty zobowiązań przez dłużników alimentacyjnych powinna być ich aktywizacja zawodowa. W przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swych zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, gmina, na terenie której on zamieszkuje, zobowiązuje dłużnika do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoby bezrobotnej albo poszukującej pracy, a także informuje ten urząd o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika.

Z informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r., opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa, wynika, że w 2014 r. najczęściej działań podjętych wobec dłużników alimentacyjnych przez gminy dotyczyło przekazania komornikowi sądowemu informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego (19,36% ogółu działań wobec dłużników), wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika za uchylającego się od

zobowiązań alimentacyjnych (18,40% działań) oraz złożenie do prokuratury wniosku o ściganie przestępstwa uporczywego uchylania się od alimentacji określonego w art. 209 § 1 Kodeksu karnego (12,62% działań). Natomiast **poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika stanowiło tylko 12,26% działań podejmowanych wobec dłużników**. Z powyższej informacji wynika także, że do wzrostu skuteczności egzekucji w największym stopniu przyczyniło się wystąpienie z powództwem o ustalenie alimentów od innych osób (48% skuteczności działań) natomiast **zobowiązanie dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotnej albo poszukującej pracy stanowiło tylko 7,86 % skuteczności działań a poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego tylko 6,02 %**. (Tabela 1. Liczba i struktura działań podejmowanych przez gminy wobec dłużników alimentacyjnych w 2014 r.).

Przytoczone dane jednoznacznie wskazują, że jedną z podstawowych przyczyn niealimentacji jest pozostawanie dłużnika bez pracy, a jednocześnie niewystarczające i nieskuteczne są działania podejmowane w celu aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego. W Polsce spośród ponad 1,5 mln bezrobotnych prawie 900 tys. stanowią osoby długotrwale bezrobotne. W kompetencjach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pozostaje kształtowanie polityki rynku pracy. Zakres i formy tej polityki określa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku (Dz.U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.). Aktywizacja bezrobotnych polega przede wszystkim na udzielaniu pomocy bezrobotnym w dotarciu do zatrudnienia i jego utrzymaniu, jak również przeciwdziałaniu zbyt niemu oddaleniu się bezrobotnych od rynku pracy. Podstawowe znaczenie mają w tej kwestii usługi rynku pracy, którymi są m.in. pośrednictwo pracy, w tym pozyskiwanie ofert pracy, poradnictwo zawodowe i organizacja szkoleń. Natomiast aktywnymi formami promocji zatrudnienia są m.in. prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, staż i przygotowanie zawodowe dorosłych.

Zgodnie z art. 49 ww. ustawy osobom będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy:

- 1) bezrobotnym do 30 roku życia,
 - 2) bezrobotnym długotrwale,
 - 3) bezrobotnym powyżej 50 roku życia,
 - 4) bezrobotnym korzystającym ze świadczeń z pomocy społecznej,
 - 5) bezrobotnym posiadającym co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia,
 - 6) bezrobotnym niepełnosprawnym
- przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych.

W stosunku do wyżej wymienionych kategorii osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy mogą być dodatkowo stosowane działania, o których mowa w art. 50-61a ww. ustawy.

Ustawodawca zakłada więc, że zwiększone zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych wymaga wzmożonej i bardziej ukierunkowanej interwencji ze strony państwa w celu poprawy ich szans na znalezienie trwałego zatrudnienia, a także zapobieżenia wykluczeniu tych grup z rynku pracy. Istnienie znacznych różnic pomiędzy bezrobociem poszczególnych grup społecznych w konsekwencji oznacza, że z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego ludzie wobec zjawiska bezrobocia nie są równi. Ustawodawca zakłada, że stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie jest jednakowy dla wszystkich. Można stwierdzić, że pewne grupy osób są szczególnie "predestynowane" do pomocy w znalezieniu pracy. Różnego stopnia zagrożenia bezrobociem, różna sytuacji na rynku pracy poszczególnych kategorii osób pozostających poza zatrudnieniem, spowodowała, że ustawodawca zauważył potrzeby różnicowania środków przeciwdziałania bezrobociu. Dodać należy, że starosta, będąc zwierzchnikiem powiatowego urzędu pracy, sam lub we współpracy z innymi podmiotami, może zainicjować i realizować na swoim terenie programy specjalne, na które Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na wniosek starosty może przyznać dodatkowe środki z rezerwy Funduszu Pracy. Również Marszałek województwa może inicjować programy regionalne a także w ramach środków Funduszu Pracy, o których mowa w art. 109 ust. 2b ustawy, może zlecić wykonanie działań aktywizacyjnych.

W związku z powyższym rozważenia wymaga postulat rozszerzenia pojęcia grup ryzyka przy okazji definicji programów specjalnych, w których wskazuje się szczególnego adresata, o grupę dłużników alimentacyjnych.

W związku z wprowadzeniem koncepcji profilowania pomocy dla bezrobotnych (art. 9 ust. 1 pkt 4a, art. 33 ust. 2b i 2c oraz art. 34a ww. ustawy, rozporządzenie MPiPS z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego¹) która zakłada, że aktywną pomocą w poszukiwaniu pracy, w pierwszej kolejności są obejmowane osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy należy postulować, aby dłużnicy alimentacyjni także zostali włączeni do tej kategorii. Profilowanie umożliwi zaproponowanie im najbardziej odpowiednich form pomocy i tym samym doprowadzenie bezrobotnego dłużnika alimentacyjnego do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

Efektywność programów realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy zależy w znacznym stopniu od skuteczności funkcjonowania urzędów pracy w zakresie doboru i wykorzystania ww. programów. Adresowanie programów do bezrobotnych dłużników

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 631

alimentacyjnych i sięganie po instrumentarium związane z technikami profilowania i kierowanie szczególnej pomocy do bezrobotnych dłużników alimentacyjnych sprawi, że pomoc świadczona przez urzędy pracy przynieść może pożądane rezultaty także w zakresie wywiązywania się tych osób z obowiązku alimentacyjnego.

Ustawodawca poza usługami i instrumentami rynku pracy, które zostały skierowane do wszystkich osób bezrobotnych, wyodrębnił instrumenty o ograniczonym zakresie działania, które zostały przewidziane wyłącznie dla określonych kategorii osób pozostających bez pracy. Postulat włączenia do tej kategorii osób dłużników alimentacyjnych ma szczególne uzasadnienie społeczne. Uwzględnienie w przepisach osób, które napotykają trudności w znalezieniu pracy i są dłużnikami alimentacyjnymi pozwoliłoby wypełnić wymóg przystosowania rozwiązań legislacyjnych do potrzeb tych osób a także potrzeb ich dzieci.

Jedną ze zmian zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie alimentacji dzieci powinno być m. in. zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia dłużników alimentacyjnych pozostających osobami bezrobotnymi. Preferencje dłużników w dostępie do instrumentów rynku pracy i uruchamianie specjalnych programów adresowanych do dłużników alimentacyjnych pozwoliłoby zwiększyć skuteczność egzekucji alimentów.

W związku z powyższym, zwracamy się do Pani Minister z prośbą o zajęcie stanowiska i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, a także działań w zakresie promowania programów specjalnych, regionalnych i działań aktywizacyjnych realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy, adresowanych do dłużników alimentacyjnych.

z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Marek Jurek