



Warszawa, 9 sierpnia 2012 roku

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Dziecka  
*Marek Michalak*

ZSS/500/19/2012/JZ

**Pan  
Jarosław Gowin  
Minister Sprawiedliwości**

*Szanowny Panie Ministrze,*

przyczyną licznych próśb o interwencję kierowanych do Rzecznika Praw Dziecka i wymagającą od władz publicznych pilnych działań w obszarze stosunków międzynarodowych jest kwestia egzekucji za granicą świadczeń alimentacyjnych zasądzanych orzeczeniami polskich sądów. W wyniku zgłaszanych mi spraw dotyczących rażącej opieszałości w podejmowaniu czynności urzędowych przez właściwe organy niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej (problem dotyczy przede wszystkim Republiki Włoskiej), przedstawiam Panu Ministrowi poniższe wnioski:

Niefunkcjonalne okazuje się stosowanie przepisów dwóch aktów prawa międzynarodowego: Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87), która 13 października 1960 r. weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej [zgodnie z treścią oświadczenia rządowego z dnia 7 stycznia 1961 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 88)], przywoływanej dalej jako „Konwencja nowojorska” oraz rozporządzenia Rady Nr 4/2009 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz. U. UE L 7 z dnia 10 stycznia 2009 r., s. 1, z późn. zm.), które weszło w życie 30 stycznia 2009 r., przywoływanego dalej jako „Rozporządzenie 4/2009”.

Cel Konwencji nowojorskiej został określony w art. 1 tegoż aktu. Jest nim ułatwienie dochodzenia roszczenia alimentacyjnego, które osoba przebywająca na obszarze jednej z umawiających się stron jest uprawniona wysunąć przeciwko innej osobie, podlegającej jurysdykcji innej umawiającej się strony. Osobie uprawnionej do alimentów, egzekwującej za granicą na podstawie przepisów Konwencji nowojorskiej należne jej środki utrzymania, wsparcia

wynny udzielać organy przesyłające i organy przyjmujące państw, których jurysdykcji podlegają – odpowiednio – osoba uprawniona i osoba zobowiązana do alimentów.

Zadania organów przesyłających wykonują w Rzeczypospolitej Polskiej sądy okręgowe. Analizując przesyłane mi przez sądy okręgowe wyjaśnienia o skuteczności i stopniu zaawansowania postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie Konwencji nowojorskiej w indywidualnych sprawach zgłoszonych mi przez interesantów, dostrzegam, że współpraca polskich organów przesyłających z organami przyjmującymi innych państw nie przebiega prawidłowo. Polskie organy przesyłające są informowane z opóźnieniem o biegu sprawy za granicą.

Regulacją normatywną ułatwiającą m.in. egzekucję świadczeń alimentacyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest Rozporządzenie 4/2009. Na podstawie art. 49 ust. 1 tegoż aktu każde państwo członkowskie wyznacza własny organ centralny, który wykonuje obowiązki przewidziane dla organów centralnych w Rozporządzeniu 4/2009. Jednym z tych obowiązków jest przekazywanie i przyjmowanie wniosków określonych w art. 56 Rozporządzenia 4/2009. Zgodnie z art. 56 ust. 1 Rozporządzenia 4/2009 wierzyciel ubiegający się o odzyskanie należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych może wystąpić do organu centralnego państwa, w którym wnioskodawca-wierzyciel ma miejsce pobytu (organu centralnego wzywającego państwa członkowskiego), z wnioskiem o wykonanie orzeczenia wydanego lub uznanego w wezwanym państwie członkowskim. Organ centralny wzywającego państwa członkowskiego przekazuje następnie złożony wniosek organowi centralnemu wezwanego państwa członkowskiego.

W art. 51 ust. 1 i ust. 2 Rozporządzenia 4/2009 zostały wymienione kluczowe obowiązki organów centralnych dla ułatwienia egzekucji świadczeń alimentacyjnych w państwach członkowskich np.:

- wszczęcie lub ułatwienie wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o wykonanie orzeczenia wydanego lub uznanego w wezwanym państwie członkowskim,
- przyznanie lub ułatwienie przyznania pomocy prawnej – gdy wymagają tego okoliczności,
- ułatwienie toczącego się wykonywania orzeczeń dotyczących świadczeń alimentacyjnych, w tym świadczeń zaległych,
- ułatwienie pobrania i szybkiego przekazania alimentów.

Nietrudno dostrzec, że rola organów centralnych, ich znaczenie dla efektywnego dochodzenia za granicą zasądzonych świadczeń alimentacyjnych jest nie do przecenienia.

Zgodnie z treścią polskiej notyfikacji do Rozporządzenia 4/2009 funkcję organu centralnego w Polsce pełni Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, zaś wykonywanie zadań organu centralnego zostało powierzone sądom okręgowym.

Z przykrością stwierdzam, na podstawie informacji otrzymywanych od sądów okręgowych, że organy centralne innych państw członkowskich opieszale i niestaranie wykonują obowiązki

nałożone Rozporządzeniem 4/2009; najwięcej skarg dotyczy organu centralnego w Republice Włoskiej. Polskie sądy okręgowe nie otrzymują terminowych zawiadomień i informacji o stopniu zaawansowania postępowań egzekucyjnych toczących się za granicą, postępowania te są nieskuteczne, zaś zamieszkali w Polsce wierzyciele alimentacyjni nie otrzymują na czas świadczeń należących się im od dłużników zamieszkałych w innych państwach członkowskich.

Polski ustawodawca zadeklarował w art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę praw dziecka. Z kolei art. 27 ust. 4 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.), która weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 7 lipca 1991 r. – zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 30 września 1991 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 527) stanowi, że państwa-strony Konwencji podejmą wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko, zarówno na terenie państwa-strony, jak i za granicą.

Uważam, że praktyka stosowania przepisów Konwencji nowojorskiej i Rozporządzenia 4/2009 nie jest zgodna z duchem tychże dokumentów.

Działając na podstawie art. 10a ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zbadanie i ocenę jakości współpracy zagranicznych organów z Rzeczpospolitą Polską przy stosowaniu przepisów Konwencji nowojorskiej oraz Rozporządzenia 4/2009. Proszę również o podjęcie działań, które zagwarantowałyby terminowe i skuteczne dochodzenie środków utrzymania należnych małoletnim od dłużników przebywających za granicą.

Z wyrazami szacunku  
Marek Jankowski

**Do wiadomości:**

Pan Radosław Sikorski  
Minister Spraw Zagranicznych



DWMPC-II-0870-45/12/2

Pan

Marek Michalak

Rzecznik Praw Dziecka

Dotyczy sprawy Nr ZSS/500/19/2012/ JZ

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 sierpnia br, dotyczące egzekucji za granicą świadczeń alimentacyjnych zasądzanych orzeczeniami polskich sądów, uprzejmie informuję, co następuje.

1. Współpraca międzynarodowa w zakresie pomocy osobom uprawnionym w dochodzeniu alimentów za granicą oraz wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń zasądających alimenty opiera się na szeregu norm o charakterze traktatowym (dwu- i wielostronnym) oraz pozatraktatowym.

Na gruncie europejskim podstawowe znaczenie ma Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.U. L z 10.01.2009 r. Nr 7, str. 1-78) - dalej rozporządzenie nr 4/2009, podlegające stosowaniu od 18.06.2011 r. Przed tą datą stosowano rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. o jurysdykcji oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. L z 2001r. Nr 12, str. 1, Wydanie Specjalne 2004 z późn. zm. i sprostowaniami) oraz posiłkowo Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz. U. L z 2004 r. Nr 143, poz. 15 z późn. sprostowaniami).

Wśród umów wielostronnych zasadnicze ramy współpracy reguluje Konwencja o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzona w Nowym Jorku 20.06.1956 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87 i 88) - dalej konwencja nowojorska.

Ponadto należy wymienić Konwencję o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń odnoszących się do obowiązków alimentacyjnych sporządzoną 2.10.1973 r. w Hadze (Dz. U. z 2000r. Nr 2, poz. 13 i 14), Konwencję o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, podpisaną w Lugano 30.10.2007 r. (Dz.U. C z 23.12.2009 r. Nr 319, str. 1-56), która zastąpiła Konwencję o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych sporządzoną w Lugano 16.09.1988 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 10, poz. 132 i 133). Niebawem (prawdopodobnie w I półroczu 2013 r.) wejdzie też w życie Konwencja o międzynarodowym dochodzeniu alimentów na rzecz dzieci i innych członków rodziny podpisana w Hadze 23.11.2007 r.

W stosunkach z niektórymi państwami (np. Federacja Rosyjska, Białoruś) omawiana problematyka jest uregulowana w umowach dwustronnych. W relacjach z USA i Kanadą obrót prawny w dziedzinie dochodzenia alimentów jest pozaumowny, oparty na tzw. wzajemności faktycznej.

2. Ministerstwo Sprawiedliwości RP - Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka - pełni funkcję organu centralnego wyznaczonego na podstawie art. 49 ust. 1 rozporządzenia nr 4/2009, a także art. 2 ust. 2 konwencji nowojorskiej w odniesieniu do wniosków przychodzących do Polski zza granicy oraz prowadzi bieżącą współpracę z organami centralnymi innych państw członkowskich, zgodnie z rozdziałem VII rozporządzenia nr 4/2009 oraz art. 2 ust. 4 konwencji nowojorskiej. Zadania organu centralnego w zakresie przekazywania wniosków za granicę na podstawie powyższych aktów prawnych zostały powierzone sądom okręgowym. Identyfikacyjny podział kompetencji w zakresie przyjmowania i wysyłania wniosków obowiązuje przy przesyłaniu wniosków w stosunkach z Kanadą i USA w ramach tzw. wzajemności faktycznej w uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń zasądających alimenty.

Umowy dwustronne przewidują zazwyczaj pośrednictwo sądu I instancji, który wydał orzeczenie oraz ministerstw sprawiedliwości w przesyłaniu wniosków o uznanie i wykonanie orzeczenia zasądającego alimenty. Obrót na podstawie pozostałych obowiązujących aktów prawa europejskiego i międzynarodowego jest bezpośredni i odbywa się z pominięciem organów centralnych.

3. Od dnia 18 czerwca 2011 r., kiedy rozporządzenie nr 4/2009 jest stosowane, Ministerstwo Sprawiedliwości, jako organ przyjmujący, otrzymało około 250 wniosków w sprawach alimentacyjnych. Większość wniosków w trybie rozporządzenia pochodzi ze Szwecji,

Niemiec, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Austrii. Nie otrzymaliśmy natomiast dotychczas ani jednego wniosku z 10 państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym z Włoch.

Z uwagi na decentralizację obrotu brak jest statystyk na temat ilości wniosków w sprawach o alimenty wysłanych z Polski za granicę. Z kolei, przykładowo z danych przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości Włoch wynika, że w samym 2012 r. polskie sądy okręgowe przekazały do tego państwa 224 wnioski na podstawie rozporządzenia 4/2009.

4. Sprawy związane z pozyskaniem alimentów od dłużników zamieszkałych za granicą są wieloletowe, często mają dynamiczny charakter i trwają kilka lub kilkanaście lat - do czasu osiągnięcia przez dziecko samodzielności lub pełnoletności. W praktyce ich skuteczność uzależniona jest od istnienia w państwie wezwanym baz danych (na szczeblu centralnym lub lokalnym) pozwalających ustalić miejsce pobytu, źródła utrzymania i majątek dłużnika, a także od istniejących instrumentów postępowania egzekucyjnego i np. kwot zwolnionych z egzekucji. Istotne są także okoliczności konkretnej sprawy, takie jak np. stan zdrowia dłużnika, skala bezrobocia w danym państwie, istnienie obowiązku alimentacyjnego względem innych osób, możliwość częstego przemieszczania się przez dłużnika pomiędzy państwami strefy Schengen, przyznawanie świadczeń w miejsce alimentów z funduszy społecznych (np. Funduszu Alimentacyjnego).

5. Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości uczestniczy zarówno w corocznych spotkaniach organów centralnych państw członkowskich stosujących rozporządzenie nr 4/2009, jak i w spotkaniach Komitetu, o którym mowa w art. 73 tego rozporządzenia. Trzy pierwsze spotkania były poświęcone kwestiom intertemporalnym, ustalaniu treści załączników, wypracowaniu dobrych praktyk dotyczących dokumentów uzupełniających wniosek, ochrony danych osobowych, kontaktu pomiędzy organami centralnymi oraz konieczności wprowadzenia sprostowań do poszczególnych wersji językowych. Od 2013 r. agendy spotkań mają przewidywać formalne spotkania dwu- lub wielostronne, poświęcone ogólnym trudnościom we współpracy pomiędzy państwami lub nawet konkretnym sprawom.

Doświadczenie wynikające z wieloletniej praktyki podobnych spotkań w sprawach dotyczących Konwencji haskiej z dnia 25.10.1980 r. o cywilnych aspektach uprowadzenia dziecka za granicę oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE)

nr 1347/2000 wskazuje, że wskutek omówienia powstałych problemów, jakość współpracy w określonym zakresie lub konkretnej sprawie zazwyczaj po takich konsultacjach ulega poprawie.

Oprócz spotkań, kwestie problematyczne są wyjaśniane z organami centralnym innych państw także telefonicznie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub korespondencyjnie. Ogólne informacje i wyjaśnienia poszczególnych problemów uzyskane na spotkaniach organów centralnych, komitetu lub w toku bieżącej korespondencji, przekazywane są sądom okręgowym drogą elektroniczną na bieżąco.

Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości gromadzi informacje o rozmiarach obrotu i występujących trudnościach na podstawie wystąpień sądów okręgowych lub osób uprawnionych zawierających prośbę o interwencję, np. z powodu bezczynności organu wezwanego, wniosków organów centralnych innych państw o informacje o polskim prawie i praktyce sądowej lub o ułatwienie kontaktu z wnioskodawcą, a także z innych pism przesyłanych do wiadomości.

W okresie od 18.06.2011 r., czyli od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia nr 4/2009, nie wzrosła liczba wniosków o podjęcie interwencji w tych sprawach. Większość problemów zasygnalizowanych przez sądy okręgowe w indywidualnych sprawach lub też w związku ze stosowaną przez organy wezwane praktyką udało się w zadowalający sposób rozwiązać.

We wszystkich sprawach wymagających interwencji, sądy, wnioskodawcy i ich pełnomocnicy informowani są o stanie postępowania, przysługujących im prawach i obowiązkach, możliwości uzyskania pomocy prawnej za granicą lub pomocy od polskich placówek dyplomatycznych, a w razie potrzeby kierowane jest wystąpienie do zagranicznego organu centralnego, ponawiane w przypadku zwłoki w udzieleniu odpowiedzi do skutku. Dotychczas otrzymaliśmy pojedyncze zapytania dotyczące dopuszczalności złożenia skargi na przewlekłość postępowania w wezwanym państwie członkowskim lub złożenia skargi na państwo do Trybunału Sprawiedliwości UE albo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W odniesieniu do relacji polsko - włoskich należy podkreślić, że dotychczas na gruncie konwencji nowojorskiej sprawy te były przedmiotem szeregu bezskutecznych interwencji podejmowanych bezpośrednio lub za pośrednictwem polskich służb konsularnych. Obecnie, po zmianie włoskiego organu centralnego (wnioski na podstawie konwencji nowojorskiej rozpatrywało włoskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zaś wnioski na podstawie rozporządzenia 4/2009 przyjmuje włoskie Ministerstwo Sprawiedliwości), nie zaobserwowaliśmy dotąd podobnych krytycznych problemów we współpracy. W ostatnich miesiącach korespondencja pomiędzy włoskim organem centralnym, a sądami polskimi jest na bieżąco przesyłana do wiadomości Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka z zachowaniem ustalonych terminów. Znaczna część spraw znajduje się na wstępnym etapie

ustalania adresu lub dochodów dłużnika, uzupełniania braków formalnych wniosku bądź oczekiwania na przyznanie pomocy prawnej lub na wyznaczenie rozprawy. W wielu sprawach egzekucja jest nieskuteczna, gdyż według informacji dostarczonych przez włoski organ centralny dłużnik nie posiada legalnych dochodów ani potwierdzonego przez organy egzekucyjne majątku. Również bezpośredni kontakt pracowników Departamentu z wyznaczonym do spraw rozporządzenia nr 4/2009 personelem sądów nie wskazywał dotychczas na potrzebę podjęcia dodatkowych działań.

Należy jednak podkreślić, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest organem wysyłającym wnioski za granicę, a przedstawione Panu Rzecznikowi zastrzeżenia mogły nie zostać nam zakomunikowane przez sądy i polskich wnioskodawców.

Konkludując, rozporządzenie nr 4/2009 podlega stosowaniu od około jednego roku. W ogólnej ocenie od tego czasu współpraca z większością państw na podstawie tego instrumentu przebiega raczej sprawnie. W praktyce jakość współpracy uzależniona jest nie tylko od rozwiązań prawnych, ale także od liczebności personelu w organie centralnym danego państwa, znajomości języków obcych, wykształcenia i skali obrotu z Polską.

Niewątpliwie liczba wniosków wysyłanych z Polski znacząco przekracza liczbę wniosków otrzymanych. Należy też zwrócić uwagę na znaczącą asymetrię w liczbie spraw w stosunkach z poszczególnymi państwami wynikającą m.in. z kierunków emigracji zarobkowej, różnic kulturowych i dostępności świadczeń na rzecz dzieci.

Ocena skuteczności postępowań w sprawach o egzekucję alimentów wymaga oszacowania skali obrotu z danym państwem (również odbywającego się bez udziału organów centralnych) oraz analizy zaistniałych problemów w szerszym kontekście i z dłuższej perspektywy. Informacje o trudnościach występujących w jednostkowych sprawach stanowią jedynie punkt wyjścia dla dokonania takiej ogólnej oceny.

Zgodnie z art. 74 rozporządzenia nr 4/2009, ocena jego stosowania zostanie przedstawiona przed upływem 5 lat Parlamentowi Europejskiemu i Komisji. Wydaje się, że perspektywa kilku lat do dokonania takiej oceny jest niezbędna. Wyciąganie ogólnych wniosków po roku, na podstawie kilku lub kilkunastu indywidualnych spraw byłoby przedwczesne, przy założeniu że liczba wniosków skierowana w 2012 r. tylko do jednego państwa (Włochy) przekracza 200, a najczęściej przyczyny bezskuteczności postępowania mają charakter



obiektywny, np. niemożność odnalezienia dłużnika, brak majątku nadającego się do egzekucji.

Mając na względzie uwagi zawarte w Pana piśmie, poddamy szczególnej uwadze prośby o interwencję w sprawie egzekucji alimentów za granicą w indywidualnych sprawach. Równocześnie, zwróciliśmy się do sądów okręgowych o zgłoszenie ogólnych uwag dotyczących obrotu z poszczególnymi państwami w celu podjęcia próby ich wyjaśnienia podczas tegorocznego spotkania punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowniczej. Rozważymy też uwzględnienie w sądowych sprawozdaniach statystycznych na przyszłe lata ilości wniosków o alimenty przesyłanych przez sądy okręgowe na podstawie rozporządzenia nr 4/2009, konwencji nowojorskiej i wzajemności faktycznej, a w niedalekiej przyszłości Konwencji haskiej z 2007 r.

*Z poważaniem*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Węgrzyn*  
Wojciech Węgrzyn  
PODSEKRETARZ STANU