



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 1 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

III.7064.175.2015.JA

Pani Beata Szydło

Prezes Rady Ministrów

Problematyka zaspokajania potrzeb dzieci uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz barier w realizacji tych uprawnień jest przedmiotem mojej najwyższej troski. Wychodząc naprzeciw postulatom licznego grona rodziców dzieci doświadczających niealimentacji pragnę zwrócić uwagę Pani Premier na problem ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 859 ze zm.) osoby, które nie otrzymują należnego wsparcia ze strony zobowiązanych do alimentacji z powodu bezskuteczności postępowań egzekucyjnych mogą uzyskać pomoc państwa w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Kwota pomocy finansowej jest ograniczona do wysokości 500 zł (art. 10 ust. 1 ustawy), a dostęp do tego świadczenia jest uzależniony od spełnienia kryterium dochodowego i to określonego sztywno w art. 9 ust. 2 ustawy na 725 zł miesięcznie na osobę w rodzinie. Ustawodawca przewidział wprawdzie możliwość podwyższenia wskazanych kwot przez Radę Ministrów, jednakże uzależnił to działanie od wysokości wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. Zgodnie bowiem z art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać wysokość kwot, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. W efekcie, na przestrzeni 7 lat obowiązywania przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wysokość świadczeń z funduszu oraz wysokość kryterium dochodowego - przyjętych za odpowiednie w warunkach społeczno-gospodarczych z roku 2007 - pozostały na niezmiennym poziomie.

Kryteria te są bezpośrednio powiązane z celami świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jako pomocy wypłacanej osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych.

Konstrukcja przepisu art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, uzależniająca podwyższenie kwot, określonych w art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy, od skuteczności organów państwowych uprawnionych do egzekwowania należności alimentacyjnych daje Radzie Ministrów prawo do podejmowania decyzji *ad hoc* bez wyraźnego schematu działania prawodawcy. Posłużenie się przez ustawodawcę tak nieostrym i arbitralnym kryterium oceny zasadności weryfikacji kwot wskazanych powyżej, uniezależnionym dodatkowo od innych czynników rzutujących na kondycję finansową rodziny, wskazuje na nadmierną swobodę prawodawcy. Konsekwencją jest brak działań uprawnionego prawodawcy w tym obszarze, a tym samym utrzymywanie kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wysokości maksymalnego świadczenia z funduszu alimentacyjnego na niezmiennym poziomie. Stan taki może budzić wątpliwości co do zgodności przepisu art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z gwarancjami konstytucyjnymi tj. zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W odczuciu rodziców dzieci pozbawionych nie tylko alimentacji ze strony rodzica, ale również pomocy państwa w tej materii, brak zmian w zakresie kwot określonych w art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie jest ani racjonalny ani sprawiedliwy, a delegacja ustawowa zawarta w art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest postrzegana jako fikcja prawna. Tym bardziej, że z Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, „publikowanych” na stronach internetowych resortu polityki społecznej, wynika, iż od roku 2009 wskaźnik zwrotu świadczeń z funduszu oscyluje na poziomie ok. 13 %. Perspektywa zmian kwot granicznych, w oparciu o tak wyznaczone kryterium zawarte w art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jest zatem mało realna. Warto przypomnieć, że kreowanie pozornych regulacji prawnych w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m. in. w wyroku z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt K 21/14 Trybunał stwierdził, iż brak mechanizmu korygującego kwotę, zmniejszającą podatek dochodowy i wieloletnie utrzymywanie kwoty wolnej od podatku na stałym poziomie i uniezależnienie jej od sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, jest niezgodne z Konstytucją. Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, to znaczy sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nie mogą z tej regulacji skorzystać. Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. K 33/02 i z dnia 9 czerwca 2003 r. sygn. SK 5/03).

Wieloletnie zaniechanie w kwestii korygowania wartości ustawowych, warunkujących prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego przy realnym ubytku wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania, a przede wszystkim wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, niesie za sobą poważne i bardzo odczuwalne konsekwencje. Prowadzi bowiem do obniżenia realnej wartości udzielonej przez państwo pomocy, a także do „wypadania” małoletnich wierzycieli alimentacyjnych z tego systemu wsparcia.

Zasady dotyczące obowiązków państwa na rzecz realizacji prawa dzieci do odpowiedniego poziomu życia i zapewnienia godnych warunków do rozwoju powinny być rekonstruowane i realizowane w oparciu o przepisy programowe zawarte w art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika z nich, że państwo uznaje prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia oraz uwzględnia dobro rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. Aktualny kształt przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w mojej ocenie nie spełnia tych standardów. Cel świadczeń z funduszu alimentacyjnego został wskazany w preambule do ustawy. Ich zadaniem jest wspieranie osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia w postaci świadczeń alimentacyjnych. Ideą świadczeń z funduszu jest zatem złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ścigania dłużnika alimentacyjnego, a pomoc ma charakter subsydiarny wyznaczany przez konstytucyjną zasadę pomocniczości. Trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonywaniem obowiązku alimentacyjnego implikuje prawo do pomocy państwa w formie świadczeń alimentacyjnych z funduszu. Świadczenia pełnią więc funkcję kompensacyjną - rekompensują brak dochodów z racji zasądzonych alimentów. Wobec jednak utrzymywania na niezmiennym poziomie progów dochodowych uprawniających do świadczeń, dwuosobowa rodzina - składająca się z rodzica, który pracuje i ma na utrzymaniu jedno dziecko dotknięte niealimentacją i osiąga dochody najniższe z możliwych dla osoby pracującej - jest wykluczona z pomocy państwa w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Od stycznia 2015 r. minimalne wynagrodzenie za pracę zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1220) wynosi 1750 zł., a w roku 2007 r. było ustalone na poziomie 936 zł.

Konfrontacja przepisu art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z art. 71 ust. 1 Konstytucji poprzez przyzmat braku weryfikacji progów dochodowych narusza prawa podmiotowe wynikające ze wskazanej normy konstytucyjnej. Art. 71 ust. 1 Konstytucji daje bowiem gwarancje szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Szczególny charakter tej pomocy wymaga, by wykraczała ona poza zwykłą pomoc świadczoną innym osobom utrzymującym dzieci. Trudna sytuacja materialna to sytuacja, w której warunki materialne nie pozwalają na wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną, a sytuacja społeczna to nienaturalny zachwiany stan osobowy rodziny i zakłócenia w jej funkcjonowaniu. Przenosząc powyższe na grunt ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, bez wątplenia rodzina, w której wychowuje się dziecko niealimentowane, winna być beneficjentem

takiej właśnie pomocy. Stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych powinien uwzględniać interesy każdego dziecka i każdej rodziny, zwłaszcza niepełnej. Tym bardziej, że świadczenia z tego tytułu nie są formą bezzwrotnej pomocy socjalnej. Kwoty wypłacane z funduszu są bowiem odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie jest uprawnieniem samoistnym, ma charakter fakultatywny, a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu wyegzekwowanie należności alimentacyjnych. Państwo poprzez świadczenia z funduszu staje się gwarantem otrzymania zasądzonych alimentów i wypłacając świadczenie „kredytuje” dłużnika alimentacyjnego, zaspokajając w ten sposób wierzyciela alimentacyjnego.

Rozważając kwestie ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu nie można abstrahować od faktu, że docelowo to władza publiczna ma odzyskać środki wypłacone z funduszu alimentacyjnego. Przy założeniu więc, że zostaną one odzyskane wraz z kosztami ich udzielenia, fundusz alimentacyjny nie jest instytucją pełniącą funkcje redystrybucyjne, co jest charakterystyczne dla pomocy socjalnej, lecz zakłada - przynajmniej w pewnym stopniu - mechanizm samofinansowania. Wypłata świadczeń nie ma więc na celu niwelowania różnic społecznych. Wobec zwrotnego charakteru świadczeń alimentacyjnych oraz faktu, iż tylko organy państwa dysponują mechanizmami dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego limitowanie dostępności do świadczeń z funduszu alimentacyjnego poprzez wprowadzenie kryterium dochodowego jest także, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wątpliwe.

Pragnę zwrócić uwagę, że na władzy publicznej spoczywa obowiązek kreowania spójnej systemowo polityki socjalnej oraz wspierającej rodzinę. Przykładem niedostatku w tej mierze było wprowadzenie tylko do ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.) mechanizmu, pozwalającego uzyskać świadczenie nawet w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, tzw. mechanizmu złotówka za złotówkę. Dzięki temu rozwiązaniu rodzina przekraczająca nieznacznie kryterium dochodowe - tj. w wysokości nie wyższej niż kwota przysługujących świadczeń rodzinnych - uzyskuje prawo do świadczeń w wysokości pomniejszonej o kwotę przekroczenia. Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla nieobjęcia tym mechanizmem świadczeń wypłacanych na podstawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zastosowanie takiego rozwiązania w przypadku świadczeń z funduszu alimentacyjnego stanowiłoby krok w dobrą stronę.

Utrzymywanie dotychczasowych regulacji ograniczających dostęp do świadczeń z funduszu alimentacyjnego dużej grupie dzieci, w sposób negatywny rzutuje na ich przyszłość. Z szacunków organizacji społecznych wynika, że ok. milion dzieci jest pozbawionych jakiegokolwiek pomocy państwa, a ciężar odpowiedzialności za ich byt został całkowicie przerzucony na jednego rodzica. Dzieci spoza kryterium nie otrzymują alimentów, nie są uprawnione do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie otrzymują pomocy społecznej.

W mojej ocenie pomoc alimentacyjna dla dzieci - wierzycieli jest jednym z obszarów, w którym ograniczenia finansowe nie mogą mieć miejsca. Rozumiejąc trudności finansowe państwa z całą stanowczością pragnę wyrazić swój sprzeciw wobec braku odpowiedzialnej polityki prowadzonej w sferze zabezpieczenia praw dzieci i rodziny. Winna ona być prowadzona ze szczególną odpowiedzialnością i rozwagą, a przede wszystkim pozostawać w zgodzie z gwarancjami, jakie daje dzieciom i rodzinie Konstytucja RP.

Niealimentacja jest nie tylko doniosłym problemem społecznym, ale winna być traktowana jako forma przemocy ekonomicznej. W przeważającej większości to samodzielne matki mają na utrzymaniu dzieci do lat 24. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2011 roku przeszło co czwarta rodzina była tworzona przez samotnego rodzica z dziećmi. W 2002 roku rodziców samodzielnie wychowujących dzieci było ok. 2030 tys., natomiast w 2011 roku o prawie 473 tys. (ponad 23%) więcej, czyli prawie 2503 tys. Udział matek z dziećmi w strukturze rodzin wyniósł w 2011 roku prawie 20%, a ojców 3,0%. Wśród rodzin niepełnych w roku 2011 matki z dziećmi do lat 24 na utrzymaniu stanowiły prawie 89%, ojcowie pozostałe 11% (Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 www.stat.gov.pl).

Z uwagi więc na fakt, iż samodzielnymi rodzicami, wychowującymi dzieci dotknięte niealimentacją, są w przeważającej większości kobiety, okoliczność niepłacenia alimentów i bezskuteczność organów państwa w zakresie ich egzekucji może stanowić przejaw dyskryminacji i nierównego traktowania. Na konieczność likwidacji przemocy ekonomicznej wobec kobiet, przejawiającej się w niskiej ściągalności alimentów wskazywał Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w zaleceniach z dnia 7 listopada 2014 r. (CEDAW/C/POL/CO/7-8).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pani Premier z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także rozważenie podjęcia działań, zmierzających do skutecznego zabezpieczenia praw rodziców i dzieci doświadczających niealimentacji, w tym o rozważenie możliwości zniesienia kryterium dochodowego bądź stosownego podwyższenia jego wysokości.

Podpis na oryginale