



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

III.7064.175.2015.AN



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSS.422.42.2016.MW

Warszawa, 31.10.2016

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

od wielu lat niezmiennie wąska pozostaje grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezmienionym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest przyznanie prawa do świadczenia.

Nawiązując do naszych poprzednich wystąpień, a także prac prowadzonych przez powołany przez nas Zespół do spraw Alimentów, chcemy przekazać wnioski, jakie rysują się po przeprowadzeniu analizy problemu¹.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego składają się na zintegrowany system pomocy państwa, służący zabezpieczeniu potrzeb rodzin z dziećmi. Powinien on wspierać szczególnie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialno-bytowej. Takimi osobami są dzieci wychowujące się w rodzinach, w których jeden z rodziców nie wypełnia ciężącego na nim obowiązku utrzymania dziecka. W większości przypadków, w rodzinach takich ciężar

¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 grudnia 2015 r. skierowane do Prezesa Rady Ministrów (sygn. III.7064.175.2015.JA); wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z 26 marca 2015 r. skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.20.2015.KT); wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z 23 listopada 2015 r. skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.37.2015.KT).



utrzymania dzieci spoczywa wyłącznie na jednym rodzicu, który – nawet podejmując pracę zarobkową – zazwyczaj nie jest w stanie zaspokoić wszystkich niezbędnych potrzeb dziecka.

Zgodnie z ustawą z 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (Dz.U. z 2016 r. poz. 169) świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Ustawodawca wskazał również, że 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. Kwota wskazana w ustawie pozostaje niezmienna od wejścia w życie ustawy tj. od 1 października 2008 r. Stąd uznać należy, że wskazane w ustawie uprawnienie Rady Ministrów do podwyższenia kwoty kreuje swego rodzaju fikcję prawną, która funkcjonuje w oparciu o nieostre i uznaniowe kryterium oceny zasadności weryfikacji wysokości świadczeń. Można również dodać, że bezsilność państwa w zakresie skutecznej egzekucji świadczeń niejako legalizuje niższy poziom pomocy osobom jej potrzebującym. Przepis uprawniający Radę Ministrów do podwyższenia kwoty kryterium dochodowego uznać można – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – za regulację pozorną, a co za tym idzie niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa². Warto wskazać, że od lat niezmienna pozostaje wysokość wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych w relacji do kwot wypłaconych świadczeń i oscyluje ok. 13 %³.

Zgodnie z *Informacją o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z 2014 r.* przygotowaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. wypłacano przeciętnie miesięcznie 333,7 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W 2013 r. liczba przekazywanych świadczeń była większa i wynosiła 339,4 tys.⁴ W związku ze stopniowym wzrostem kwoty minimalnego wynagrodzenia można przypuszczać, że tendencja spadkowa będzie się utrzymywać.

Mając pełną świadomość faktu, że na efektywność realizacji praw dzieci, które nie otrzymują alimentów od rodzica składa się szereg czynników, w tym skuteczność egzekucji alimentów od dłużników alimentacyjnych, odpowiedzialność za niewypełnianie tego

² Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. K 21/14.

³ W 2014 r. relacji do kwoty wypłaconych w 2014 r. świadczeń z funduszu alimentacyjnego kwota zwrotów stanowiła **13,9%** (13,1% w 2013 r.), patrz w: *Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r.* źródło: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/fundusz%20alimentacyjny/Informacja%20o%20realizacji%20ustawy%20o%20pomocy%20osobom%20uprawnionym%20do%20alimentow%20w%202014%20r..pdf, dostęp z 27 września 2016 r.

⁴ *Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z 2014 r.*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, informacja dostępna na stronie: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/fundusz%20alimentacyjny/Informacja%20o%20realizacji%20ustawy%20o%20pomocy%20osobom%20uprawnionym%20do%20alimentow%20w%202014%20r..df

obowiązku, społeczna świadomość problemu niealimentacji i wreszcie sprawny system pomocy osobom niealimentowanym, pragniemy podkreślić, że dobrem nadrzędnym jest udzielenie efektywnej pomocy dzieciom pozostawionym przez rodzica bez środków utrzymania.

Warto odwołać się w tym miejscu do celu pomocy państwa udzielanej osobom niealimentowanym. W cytowanej wyżej *ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* wskazano, że konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania tych osób ubogich, 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. Nie sposób nie odwołać się w tym miejscu również do konstytucyjnej normy pomocy państwa osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). Gwarancję tę należy interpretować jako zobowiązanie państwa do zapewnienia dodatkowej pomocy osobom nie mogącym samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Taką właśnie grupą są dzieci, których rodzice uchylają się od wypełniania obowiązku alimentacyjnego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że o świadczenia z funduszu alimentacyjnego występują często samotne matki, na których spoczywa całkowity ciężar utrzymania dzieci. Jeśli osoba taka podejmuje pracę zawodową to bardzo często zdarza się, że nie otrzymuje żadnych świadczeń – ani tych z funduszu ani świadczenia wychowawczego czy świadczeń rodzinnych z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Takie rodziny, mimo podjęcia starań samodzielnego utrzymania dzieci nie mogą liczyć na żadną pomoc ze strony państwa.

Przytoczyć należy w tym miejscu tekst powstałej z polskiej inicjatywy Konwencji o prawach dziecka⁵, która stanowi dziś filar międzynarodowej ochrony praw najmłodszych obywateli. W art. 26 aktu wskazano, że *państwa-Strony będą uznawać prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych, oraz będą podejmowały niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym (ust. 1). Tam gdzie jest to możliwe, powyższe świadczenia powinny być zabezpieczone z uwzględnieniem zasobów i warunków życia dziecka oraz osób odpowiedzialnych za jego utrzymanie, jak również wszelkich innych okoliczności, odnoszących się do stosowania realizacji świadczeń wnioskowanych przez dziecko lub w jego imieniu (ust. 2).*

⁵ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526, ze zm.

W naszej ocenie niezbędne jest, aby przy ustalaniu kryterium uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uwzględniano takie czynniki jak wzrost kosztów utrzymania, spadek wartości pieniądza czy wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia. Warto zauważyć, że od dnia 1 stycznia 2016 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 1850 zł, a od 1 stycznia 2017 r. ma wynosić 2000 zł. Natomiast w 2007 r. kiedy procedowano nad ustawą *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* kwota minimalnego wynagrodzenia była na poziomie 936 zł.

Wskazać należy, że w niektórych państwach europejskich, w których funkcjonuje instytucja funduszu alimentacyjnego próg dochodowy zniesiono całkowicie. Za przykład posłużyć może Dania, gdzie świadczenia otrzymuje każde dziecko bez względu na dochód rodziny.

Przechodząc do propozycji działań, które wydają się zasadne w kontekście przytoczonych wyżej argumentów zauważyć należy, że ustanowienie sztywnego kryterium dochodowego skutkuje przeliczaniem przez rodzica dochodu i nierzadko rezygnacją z premii lub nagród czy korzystaniem z urlopów bezpłatnych, tak aby dochód rodziny nie przekraczał ustawowego progu. W związku z tym, dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie na grunt ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* systemu „złotówka za złotówkę” stosowanego obecnie przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyznanie świadczeń rodzinom, których dochód nieznacznie przekracza kryterium z tym, że w zmniejszonej kwocie. Optymalnym środkiem byłoby jednak całkowite zniesienie progu dochodowego. Z analizy podjętej przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że koszty wprowadzenia takiego rozwiązania wynosiłyby 26% kosztów programu 500+⁶.

Mając na względzie powyższe argumenty zwracamy się z prośbą o poddanie naszych propozycji analizie oraz poinformowanie nas o zajętych stanowisku.

(-) [Adam Bodnar]

(-) [Marek Michalak]

⁶ Źródło: https://prezi.com/hleflngp1fom/systemy-alimentacyjne-wybrane-praktyki/?utm_campaign=share&utm_medium=copy,