

AGATA CHEŁSTOWSKA

ALIMENTY NA DZIECI – DIAGNOZA POLSKIEGO SYSTEMU I PRZEGLĄD PRAKTYK ZAGRANICZNYCH

AGATA CHEŁSTOWSKA

ALIMENTY NA DZIECI
– DIAGNOZA POLSKIEGO
SYSTEMU I PRZEGLĄD
PRAKTYK ZAGRANICZNYCH

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Obserwatorium Równości Płci

Raport powstał w ramach projektu „Monitoring zasady równości płci w polskich politykach publicznych”, finansowanego przez Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
WARSZAWA

Raport jest jednocześnie dziełem końcowym, które wieńczy półroczne stypendium PZU dla młodych naukowców.



Przegląd przepisów polskich i przepisów prawa karnego za granicą:
Karolina Więckiewicz

Konsultacja merytoryczna: Małgorzata Druciarek, Izabela Przybysz
Opracowanie redakcyjne: Marcin Grabski (mesem.pl)

ISBN: 978-86-7689-212-4

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (22) 55 64 260, faks: (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Spis treści

Najważniejsze wnioski 5

Najważniejsze rekomendacje 6

Wstęp 8

Geneza problemu alimentów – wymiar ekonomiczny 8

Ekonomia opieki 8

Opieka a pieniądze 10

Deklaracje i praktyka – wyniki badań 11

Pytanie o rozwiązania 12

Metodologia raportu 13

Jak działa polski system? Przegląd regulacji i problemów 15

Trzy ścieżki działania 15

Ścieżka pierwsza – postępowanie komornicze 17

Założenia 17

Problemy 18

Ścieżka druga – świadczenie alimentacyjne 19

Założenia 19

Problemy 20

Ścieżka trzecia – postępowanie karne 22

Założenia – kiedy niepłacenie alimentów jest przestępstwem? 22

Ile spraw jest umarzanych? 23

Ile osób odbywa karę pozbawienia wolności? 25

Problemy 25

Podsumowanie problemów 26

Praktyki zagraniczne 27

Etap wstępny – zasądzenie alimentów 30

Sądy, specjalne instytucje, modele hybrydowe – rodzaje systemów alimentacyjnych 30

Uznaniowość *versus* formuły 31

System niemiecki 34

Zalety i wady obliczania wysokości alimentów na podstawie formuły 37

Ścieżka pierwsza – modele przekazywania płatności i metody egzekwowania alimentów 38

Modele przekazywania płatności 38

Metody egzekwowania płatności 40

Skuteczność systemu (wysokość płatności) 41

Powody niepłacenia 42

Podsumowanie 43

Ścieżka druga – świadczenie alimentacyjne ze strony państwa 43

Które państwa zapewniają świadczenie alimentacyjne? 43

Dania 44

Szwecja	45
Powszechne świadczenie alimentacyjne – zalety i wady	48
Ścieżka trzecia – postępowanie karne wobec rodzica niepłacącego alimentów	48
Kraje, w których niepłacenie alimentów nie jest przestępstwem	49
Przestępstwo – przepisy jednoznaczne	49
Elementy dodatkowe: odmowa płacenia, zła wola	50
Elementy dodatkowe: możliwości finansowe rodzica	51
Przepisy szczegółowe i praktyczne: Chorwacja	52
Elementy dodatkowe: szkoda dziecka	52
Podsumowanie	54
Podsumowanie i główne rekomendacje zmian	54
Trzy ścieżki i trzy poziomy	54
Propozycja pierwsza: zlikwidowanie progu, powszechne świadczenie alimentacyjne – ocena realizacji	56
Propozycja druga: asystent dziecka	58
Rekomendacje szczegółowe wypracowane w ramach projektu „Przemoc ekonomiczna – diagnoza i dyskusja o przeciwdziałaniu”	59
Zmiany w prawie	59
Rekomendacje niewymagające zmian w prawie	61
Przegląd przepisów prawa polskiego i międzynarodowego	
Podziękowania	69

Najważniejsze wnioski

Geneza problemu alimentów - wymiar ekonomiczny

- Wychowanie dzieci wymaga dwóch rodzajów zasobów – pieniędzy i opieki. Rodzice, opiekujący się wspólnymi dziećmi, wspólnie zapewniają im opiekę i środki finansowe. W sytuacji rozwodu jeden z rodziców zwykle wyprowadza się z domu i ma obowiązek płacić alimenty na dzieci – najczęściej jest to ojciec. Jeśli zobowiązany rodzic nie płaci alimentów, rodzic opiekujący się dziećmi (zwykle matka) przejmuje 100% ciężaru utrzymania wspólnych dzieci i większość ciężaru opieki. Pozwala na to norma kulturowa, która stawia inne wymagania przed ojcami, a inne przed matkami, z punktu widzenia ich funkcji rodzicielskich.
- Debata publiczna powinna w większym stopniu koncentrować się na doświadczeniach matek (lub rodziców opiekujących się dziećmi po rozwodzie) i na dobru ekonomicznym dzieci, aby zwiększyć poziom świadomości społecznej na temat problemu niealimentacji.
- Niepłacenie alimentów na poczet swoich dzieci należy nazwać ekonomicznym porzuceniem.

Ściąganie alimentów

- Problem niepłacenia alimentów dotyczy około 1 miliona dzieci w Polsce. Komornicy prowadzą w Polsce blisko 600 tysięcy egzekucji komorniczych mających na celu wyegzekwowanie alimentów. Skuteczność egzekucji komorniczych w sprawach o alimenty szacuje się na 19,5%.
- Egzekucję komorniczą należności alimentacyjnych utrudniają trzy główne czynniki:
 - zabiegi rodziców niepłacących alimentów, polegające na ukrywaniu majątku i dochodów (na przykład poprzez pracę w „szarej strefie”)
 - niedostateczna koordynacja współpracy między komornikami, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za egzekucję należności alimentacyjnej
 - norma kulturowa, tolerancja dla niepłacenia alimentów na dzieci, która prowadzi do powstawania grup wspierających rodziców w niepłaceniu alimentów np. pracodawca, który zgadza się na nierejestrowanie dochodów pracownika, rodzina, która pomaga mu ukrywać majątek, etc.

Zapewnienie dzieciom środków do życia

- Świadczenie alimentacyjne to forma publicznej pomocy dla dzieci, których rodzice nie płacą alimentów. Taka pomoc jest w Polsce dostępna tylko dla osób o bardzo niskich dochodach (mniej niż 725 złotych na osobę w rodzinie, co stanowi kwotę niższą od minimum socjalnego). Próg dochodowy nie jest aktualizowany i jest nieadekwatny do realnych kosztów utrzymania dzieci.

Postępowanie karne

- Artykuł 209 Kodeksu karnego mówi o „uporczywym uchylaniu się” od obowiązku alimentacyjnego, którego skutkiem jest „narażenie na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” osoby uprawnionej do alimentów. Takie sformułowanie przepisu jest niekorzystne dla dzieci, które nie otrzymują alimentów: sformułowanie „uporczywie” jest niejednoznaczne (zdarzają się sytuacje, w których sędziowie nie uznają za „uporczywe uchylanie się” np. płacenia po 50 złotych miesięcznie). Podstawowe potrzeby dziecka zaspokaja zaś matka. Co więcej, kara więzienia przewidziana w przepisach, stoi w sprzeczności z możliwością dłużnika alimentacyjnego do zarabiania pieniędzy i płacenia alimentów.

Najważniejsze rekomendacje

Etap ustalania alimentów

- Wprowadzenie tabeli wysokości alimentów jako ułatwienia dla sądu. Tabela, wzorowana na „tabeli düsseldorfskiej” stosowanej w Niemczech, określałaby wysokości minimalnych alimentów i pozwalałaby obliczyć stosowną wysokość alimentów w zależności od dochodów rodzica i wieku dziecka. Tabela musi być skonstruowana na podstawie obliczeń realnych kosztów utrzymania dzieci i corocznie uaktualniana. Zapobiega to zasądzeniu alimentów w wysokości nieadekwatnej do realiów ekonomicznych lub możliwości finansowych rodzica.
- Ustanowienie asystenta dziecka – osoby, której zadaniem byłoby wyłącznie dbanie o interes dziecka w sprawie rozwodowej i po rozwodzie. Działanie asystenta dziecka niwelowałoby napięcia między rodzicami, wyznaczając interes dziecka jako priorytet.

Ściąganie alimentów

- Wprowadzenie polityk, mających na celu wzmocnienie więzi między ojcem a dziećmi na przykład poprzez dłuższy urlop ojcowski po urodzeniu dziecka.
- Prowadzenie działań edukacyjnych skierowanych do tak zwanej grupy wspierającej rodzica niepłacącego, czyli na przykład do pracodawcy, rodziny, przyjaciół, pomagających w niepłaceniu alimentów.
- Wzmocnienie współpracy między instytucjami publicznymi, na przykład automatyczna informacja dla komorników ze strony ZUS, urzędu skarbowego, banków w sprawach dotyczących finansów niepłacącego rodzica.
- Organizacja szkoleń dla pracowników instytucji publicznych i wymiaru sprawiedliwości, zwiększających świadomość problemu niepłacenia alimentów i wrażliwość na jego społeczne konsekwencje.

Zapewnienie dzieciom środków do życia

- Wprowadzenie powszechnego świadczenia alimentacyjnego dla dzieci, których rodzice nie płacą alimentów. Takie rozwiązanie na pierwszym miejscu stawia dobro dziecka, prowadząc do zmniejszenia ubóstwa w rodzinach rozwiedzionych rodziców. Powszechne świadczenie alimentacyjne przeniosłoby również problem wyegzekwowania zaległych płatności alimentów z relacji „rodzic – rodzic” na relację „rodzic – państwo”. Wzorem mogą być rozwiązania duńskie, szwedzkie czy fińskie, w których świadczenie alimentacyjne jest powszechnie dostępne i stosunkowo niskie oraz wykazuje wysoką ściągalskość od dłużników.

Postępowanie karne

- Zmiana przepisów na bardziej jednoznaczne. Usunięcie wyrażenia „uporczywie” lub doprecyzowanie go, usunięcie sformułowania „niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”. Dodanie ustępów precyzujących różne formy uchylania się od obowiązku alimentacyjnego (na przykład zmiana miejsca zamieszkania, ukrywanie majątku). Wzorem mogą być przepisy prawa karnego z Chorwacji.
- Zastąpienie kary więzienia karą nadzoru elektronicznego, co rozwiązywałoby problem niezdolności do pracy osób odbywających karę więzienia i kosztowność tej kary dla państwa.

Wstęp

Geneza problemu alimentów – wymiar ekonomiczny

Ekonomia opieki

Skąd się wzięł problem alimentów? Debata publiczna na ten temat koncentruje się na problemie niezapłaconych alimentów („długu alimentacyjnym”) i możliwych sposobach postępowania wobec niepłacących („dłużników alimentacyjnych”). Warto umieścić te problemy w szerszym wymiarze ekonomicznym i kulturowym.

W najszerszym ujęciu możemy mówić o dwóch rodzajach pracy: reprodukcyjnej i produkcyjnej. Pierwsza obejmuje wszelkie czynności, które mają na celu podtrzymanie życia, druga – pracę zarobkową w sektorze produkcji usług, lub usług publicznych¹.

Praca reprodukcyjna wykonywana w domu, czyli opieka, nie jest opłacana². Rzadko staje się przedmiotem publicznych debat, jest traktowana jako coś „prywatnego” i „naturalnego”, ponieważ odbywa się głównie w domu. Praca produkcyjna jest lepiej dostrzegalna, opisują ją prawo, polityka państw, gospodarka rynkowa czy ekonomia głównego nurtu. Tymczasem bez opieki wszystko to – rynek, produkcja i konsumpcja – nie byłoby możliwe. To dzięki pracy reprodukcyjnej pojawiają się nowi obywatele, którzy, wychowani i wyedukowani, stają się następnie pracownikami i konsumentami³. Powyższe zdanie może się wydać niepokojące, gdyż wyczuwamy w nim odwrócenie porządków – to przecież gospodarka powinna służyć życiu i opiece, nie na odwrót. W porównaniu z opieką (podtrzymywaniem życia), pojęcia rynku czy zysku wydają się sztuczne, mniej ważne. A jednak w polityce publicznej rynek

1 E. Charkiewicz, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Wprowadzenie – Kryzys opieki w Polsce i na świecie*, [w:] *Gender i ekonomia opieki*, red. E. Charkiewicz, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, Ekologia i Sztuka, Warszawa 2009.

2 Autorka nie jest zwolenniczką przeliczania wartości opieki na pieniądze. Z powodów kulturowych rynkowa wartość takiej pracy jest z reguły niska (co widać na przykładzie zarobków sprzątaczek, nauczycielek czy pielęgniarek). Jak argumentują feministyczne ekonomistki, na przykład Ewa Charkiewicz, zamiast przeliczać wartość opieki na pieniądze, warto dostrzegać i badać relacje między rynkiem a opieką, niekoniecznie dostosowując się do logiki rynku (monetaryzacja). Por. *ibidem*

3 *ibidem*

i jego logika stają się coraz ważniejsze, opieka i jej wymagania – coraz bardziej marginalne i sprywatyzowane.

Podział na dwa rodzaje pracy pokrywa się w dużym stopniu z podziałem ról między płciami. Większość pracy podtrzymywania życia wykonują kobiety (co potwierdzają badania budżetów czasu). Dzieje się tak nie tylko ze względów biologicznych, ale przede wszystkim z powodu kulturowego podziału ról. To kobiety są uczone opieki, rozwija się u nich zdolności empatii i komunikacji, ponadto kulturowe wymagania wobec matek różnią się znacznie od oczekiwań wobec ojców. Kobiety wykonują większość prac związanych z opieką nad dziećmi, osobami chorymi, starszymi i zależnymi. Praca reprodukcyjna obejmuje jednak znacznie więcej: są to wszystkie czynności związane z przygotowaniem posiłków, sprząaniem domu, naprawianiem ubrań czy organizowaniem odpoczynku. Są to więc czynności niezbędne do regeneracji sił wszystkich osób – także dorosłych, pracujących członków rodziny.

W jakim stopniu powyższe rozważania dotyczą problemu alimentów na dzieci? Do wychowania dzieci niezbędne są oba rodzaje pracy: zarówno pieniądze, zarabiane w ramach pracy produkcyjnej (chyba że rodzina czerpie zyski z nagromadzonego kapitału), jak i opieka, przez którą rozumiemy wszystkie czynności, począwszy od karmienia i przewijania, mycia i ubierania, gotowania i sprząania, skończywszy na dbaniu o zdrowie, uczeniu i wychowaniu dzieci.

Pracę opiekuńczą na rzecz dzieci wykonują głównie kobiety. Pracę zarobkową mogą wykonywać oboje rodzice. Z danych statystycznych wynika jednak, że sytuacja mężczyzn na rynku pracy jest lepsza, ich zarobki są średnio wyższe, rzadziej są bezrobotni, są częściej zatrudnieni w pełnym wymiarze. Na tej podstawie można przypuszczać, że ich wkład finansowy w utrzymanie rodzin jest z reguły większy.

W sytuacji rozwodu małżeństwa, które ma wspólne dzieci⁴, sąd określa, w jaki sposób rodzice mają dzielić się opieką nad dziećmi, i ustala wysokość alimentów. Alimenty to wyznaczona przez sąd minimalna kwota, którą jeden z rodziców (z reguły ojciec) jest zobowiązany płacić na poczet utrzymania swoich dzieci aż do osiągnięcia przez nie pełnoletności lub zakończenia edukacji. Sąd wyznacza to minimum, aby zagwarantować, że ojciec po rozwodzie nie opuści swoich dzieci w wymiarze ekonomicznym, nie zaprzestanie ich utrzymywania. Oczywiście jest to pewne uproszczenie – nie sposób dokładnie

4 Autorka rozumie pojęcie „rodziny z dziećmi” znacznie szerzej niż jako heteroseksualne małżeństwo (czy heteroseksualną rozwiedzioną parę) – może to być każda grupa osób wspólnie wychowująca i utrzymująca dzieci, a więc para homoseksualna z dziećmi czy dziecko z matką i babką. Głównym tematem niniejszego raportu są jednak alimenty na dziecko zasądzone w sytuacji rozwodu. Ponieważ w Polsce prawo do ślubu przysługuje jedynie parom heteroseksualnym i głównie ich dotyczą zapisy prawa rodzinnego, skoncentrowano się na tym zjawisku. Kwestia podziału ról opiekuńczych i ciężaru utrzymania dzieci w rodzinach innego typu zasługuje na oddzielne badania i opracowania naukowe.

przeliczyć zobowiązania rodzica wobec dziecka na dni i pieniądze. Miłość rodzicielska i pomoc, jakiej rodzice udzielają w naszej kulturze dzieciom, nie poddaje się próbom pomiaru i trwa właściwie przez całe życie. Decyzja sądu jest z konieczności uproszczeniem, operacjonalizacją, której celem jest ustalenie pewnego minimum zobowiązań rodzica wobec dziecka – możliwego do oszacowania i wyegzekwowania. Jest to wszystko, co leży w zakresie możliwości wymiaru sprawiedliwości i władz publicznych.

Kiedy małżonkowie się rozwodzą, z reguły to ojciec wyprowadza się z domu, a dzieci zostają z matką (i czasem jej rodziną). W tej sytuacji opieka nad dziećmi spada na matkę w jeszcze większym stopniu niż przed rozwodem. Jeśli ojciec nie płaci alimentów na dzieci, to cały ciężar utrzymania spada również na matkę⁵. Przejmuje ona wówczas całość obowiązków rodzicielskich – utrzymania i opieki. Taka sytuacja jest sama w sobie trudna, ale trudność tę pogłębia gorsza pozycja kobiet na rynku pracy (zarobki, bezrobocie, większa niepewność zatrudnienia, segregacja rynku pracy).

Tak wygląda problem niepłacenia alimentów w aspekcie ekonomicznym. Warto zachować w pamięci całość tego obrazu w czasie studiów i debat nad zjawiskiem niepłacenia alimentów, największą uwagę kierując na dzieci i ich potrzeby oraz na doświadczenia matek, które niosą całkowity ciężar opieki i utrzymania.

Opieka a pieniądze

W wymiarze alimentów na dzieci, warto odnieść się do problemu, który najkrócej można określić hasłem „pieniądze a opieka”. Zdaniem autorki, są to dwa różne zasoby, których nie należy mylić ani mieszać, choć wychowanie dzieci wymaga obu. Praktyka społeczna pokazuje, że matki mogą próbować ograniczać kontakt dzieci z ojcem, który nie płaci alimentów. Szafowanie lub szantażowanie kontaktem z dziećmi trzeba uznać za szkodliwe dla dobra samych dzieci i traktować jako zabieg rozpaczliwy. Kontakt rozwiedzionych rodziców z dziećmi powinien być niezależny od kwestii finansowych, podział

⁵ Oczywiście taka sytuacja nie jest regułą. Wielu rozwiedzionych rodziców dzieli się opieką i kosztami utrzymania wspólnych dzieci. Wielu ojców nie zaniedbuje relacji z dziećmi po rozwodzie, czasem przeciwnie – pogłębia je w wyniku opieki naprzemiennnej. Temat niniejszego raportu wymusza skupienie uwagi na scenariuszu, w którym jeden z rodziców nie płaci alimentów.

opieki powinien wynikać w pierwszej kolejności z dobra dziecka⁶. Sprzężanie płacenia alimentów i prawa do kontaktu z dzieckiem wydaje się zmierzać w kierunku ujmowania alimentów jako „płacenia za opiekę”. Takie ujęcie jest zupełnie oderwane od rzeczywistości społecznej, w której nie występuje w ogóle pojęcie płacenia rodzicowi za opiekę nad jej czy własnym dzieckiem. Dlatego zagadnienia opieki naprzemiennej, choć mogą być obiecującym sposobem na wzmocnienie więzi między ojcami i dziećmi, nie powinno być traktowane jako uniwersalne rozwiązanie, panaceum na problem płacenia alimentów. Zrozumiała jest frustracja ojców związana z tym, że często w wyniku spraw rozwodowych opieka nad dziećmi jest przyznawana matce, a ojcu są zasądzone alimenty. Obie te kwestie – pieniędzy i opieki – powinny być jednak rozważane oddzielnie i zawsze przede wszystkim w wymiarze dobra dziecka.

Deklaracje i praktyka – wyniki badań

Niepłacenie alimentów to w Polsce poważny problem społeczny. Uwagę autorki na skalę i doniosłość tego problemu zwróciły badania, które prowadziła w ramach zespołu Obserwatorium Równości Płci na przełomie 2014 i 2015 roku nad przemocą ekonomiczną w związkach jako formą przemocy ze względu na płeć. Uwzględniono wówczas problem niepłaconych alimentów w części ilościowej i jakościowej badania – w badaniu opinii publicznej przeprowadzonym jesienią 2014 roku i w wywiadach z ekspertami zajmującymi się pomocą osobom doświadczającym przemocy⁷.

6 Problem opieki nad dziećmi komplikuje się w sytuacji, kiedy jeden z rodziców jest sprawcą przemocy. Nie sposób ominąć tego wątku, szczególnie zważywszy, jak częste jest to zjawisko i jak mierne wyniki osiąga polskie państwo w walce z przemocą domową i przemocą wobec kobiet. Jeśli jeden z rodziców był sprawcą przemocy, to kontakty z dziećmi i byłą partnerką po rozwodzie przestają być kwestią równego sprawowania opieki, a zaczynają być kwestią ich bezpieczeństwa lub jego braku. W tej sytuacji opieka naprzemienna – czy w ogóle kontakty przemocowego rodzica z dziećmi – mogą być niewskazane. Rozsądek podpowiada, że sprawy opieki i zobowiązań finansowych rodziców wobec dzieci powinny być tutaj rozpatrywane zupełnie oddzielnie od zagadnień kontaktu i opieki. A jednak w praktyce łatwo sobie wyobrazić, że matka, opuszczając przemocowy związek, rezygnuje także z egzekwowania alimentów od byłego partnera, kierując się obawą o bezpieczeństwo swoje i dzieci i chęcią ukrycia na przykład swojego nowego adresu. Studium wyroków sądowych w takich sprawach, uwzględniające skalę niepłacenia alimentów, mogłoby rzucić światło na to, w jakim stopniu w świadomości społecznej płacenie alimentów uznaje się za gwarancję kontaktu z dziećmi i jakie strategie przyjmują rodzice, aby zapobiec temu kontaktowi w sytuacji przemocy, szerzej – jak wygląda ekonomiczny wymiar życia rodziny, w której była lub jest obecna przemoc. Więcej informacji o pozytywnych i negatywnych skutkach kontaktu dziecka z ojcem po rozwodzie rodziców znajduje się w metaanalizie: P. Amato, J. Gilbreth, *Non-resident fathers and children's well-being: a meta-analysis*, „Journal of Marriage and the Family” 1999, t. 61, nr 3, s. 557–573.

7 A. Chełstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, *Przemoc ekonomiczna w związkach. Diagnoza i dyskusja o przeciwdziałaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.

Badania jakościowe przyniosły następujące wyniki: wszystkie ekspertki, z którymi przeprowadzono wywiady, spotkały się ze zjawiskiem niepłacenia alimentów w rodzinach swoich klientek. Na podstawie ich wypowiedzi uznano, że niepłacenie alimentów albo groźba ich niepłacenia może być argumentem używanym w relacji przemocowej jako forma przemocy ekonomicznej (nawet po rozwodzie). Świadomość, że były mąż może odmówić płacenia alimentów na dzieci, jest także jednym z czynników utrudniających kobietom opuszczenie relacji przemocowej (obawa o materialną przyszłość dzieci).

Wyniki sondażu opinii publicznej wskazały, że na poziomie deklaracji, Polacy potępiają niepłacenie alimentów⁸. Na pytanie: „Czy można usprawiedliwić niepłacenie alimentów na dziecko?” jedynie 17% badanych odpowiedziało „tak”. Wyniki sondażu wykazały pewną różnicę między opiniami respondentów i respondentek: 14% badanych kobiet i 20% badanych mężczyzn odpowiedziało twierdząco na to pytanie.

Różnice między płciami wystąpiły także w rodzajach odpowiedzi negatywnych. Ogólnie 72% badanych odpowiedziało, że nie można usprawiedliwić niepłacenia alimentów na dzieci. W tej grupie część badanych wyraziła jeszcze mocniejszy sprzeciw wobec takiej praktyki – 44% wybrało odpowiedź: „zasądzone alimenty zawsze powinny być płacone, niezależnie od sytuacji”. Wśród tych badanych różnica między opiniami mężczyzn i kobiet przekroczyła dziesięć punktów procentowych – 38% mężczyzn i 49% kobiet wyraziła bezwzględny sprzeciw wobec niepłacenia alimentów, z kolei 6% osób biorących udział w badaniu odpowiedziało, że doświadczyło problemu niepłacenia alimentów na dziecko, a jedna piąta ogółu (20%) powiedziała, że zna kogoś, kogo dotknął ten problem. Sondaż został przeprowadzony na reprezentatywnej grupie badanych, zróżnicowanej ze względu na wiek, płeć, wykształcenie i miejsce zamieszkania. Jeśli jedna piąta badanych spotkała się z tym problemem, a znajomość tego problemu wymaga najpierw znajomości kogoś, kto się rozwiódł lub czy rodzice się rozwiedli, można powiedzieć, że jest to zjawisko częste, na pewno nie marginalne – mimo potępienia społecznego deklarowanego w pierwszej części sondażu. Można więc powiedzieć, że deklaratywne potępienie i realne występowanie problemu się nie wykluczają.

Pytanie o rozwiązania

Wniesienie problemu niealimentacji do sfery publicznej i zdefiniowanie go jako problemu społecznego, a nie prywatnego, to skutek protestów grup rodziców, głównie matek, walczących o alimenty dla swoich dzieci. Pierwsza fala takich protestów, wywołana przez likwidację Funduszu Alimentacyjnego, została zorganizowana przez grupy matek w 2003 roku i w ciągu kilku

⁸ *ibidem*

następnych lat⁹. Zmieniła ona sposób, w jaki postrzega się ten problem, i język używany do jego opisu w mediach. Druga fala aktywności środowisk rodziców walczących o alimenty narodziła się wraz z powstaniem w 2015 roku Stowarzyszenia na Rzecz Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”¹⁰.

Wobec coraz nowszych danych o niedostatkach systemu alimentacyjnego, ważniejsze zdaje się pytanie: jak temu zaradzić? Jak ulepszyć system, żeby lepiej chronił dobro dzieci, których rodzic nie płaci alimentów?

Trudno powiedzieć, że problem niepłacenia alimentów został całkowicie rozwiązany w którymkolwiek państwie europejskim. Doświadczenie i ciekawość badawcza wskazują jednak, że warto przyjrzeć się rozwiązaniom stosowanym w innych krajach i rozważyć, które z nich można zastosować w Polsce. Wymaga to najpierw spojrzenia na polski system alimentacyjny, jego model i główne problemy w jego działaniu.

Metodologia raportu

Metodologia niniejszego raportu była następująca: aby zdiagnozować polski system alimentacyjny, zrealizowano badania dostępnych danych i opracowań, przeprowadzono także wywiady z ekspertami i ekspertkami, zajmującymi się różnymi aspektami niealimentacji¹¹. Na podstawie tego materiału został skonstruowany model trzech ścieżek działania w sytuacji niepłacenia alimentów przez jednego z rodziców. Model ten pokazuje sposoby działania dostępne dla rodzica, którego dziecko nie otrzymuje alimentów. Tym samym centralne miejsce w badaniu zajmują dziecko i rodzic działający w jego imieniu, a więc główni aktorzy społeczni systemu alimentacyjnego (nie zaś konkretna instytucja, ministerstwo czy określony zestaw przepisów).

Przegląd zagranicznych praktyk związanych z systemami alimentacyjnymi rozpoczął się od kwerendy dostępnych badań i opracowań międzynarodowych o charakterze porównawczym. Najbardziej aktualne całościowe opracowanie danych na temat systemów alimentacyjnych na świecie to dokument Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 2010 roku¹², sporządzony na podstawie brytyjskiego studium *Child support policy: An international perspective*¹³ pod redakcją Christine Skinner, Jonathana Bradshawa i Jacque-

9 Musimy pokazać swoją siłę. Rozmowa z Elżbietą Dyś, [w:] *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, red. R.E. Hryciuk, E. Korolczuk, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

10 Przygotowanie analizy historycznej i udokumentowanie działań ruchów rodzicielskich bardzo poszerzyłyby rozumienie problemu alimentów w Polsce.

11 Pełna lista wywiadów znajduje się na końcu niniejszego raportu.

12 <https://www.oecd.org/els/family/41920285.pdf>

13 *Child support policy: An international perspective*, red. Ch. Skinner, J. Bradshaw, J. Davidson, Department of Work and Pensions, Leeds 2007.

14 [Agata Chełstowska](#)

line Davidson, opublikowanego w 2007 roku i uaktualnionego. Całościowe opracowania mające na celu porównanie systemów funkcjonujących w wielu krajach powstają dość rzadko i muszą się mierzyć z licznymi wyzwaniami metodologicznymi (na przykład z problemem porównywalności dostępnych danych). Opracowanie *Child support policy: An international perspective* powstało na zlecenie Department of Work and Pensions – brytyjskiej instytucji rządowej. Było to zamówienie publiczne, którego celem był przegląd praktyk z różnych państw i wyznaczenie na tej podstawie kierunku reform brytyjskiego systemu alimentacyjnego. Cel opracowania i jego porównawczy charakter uczyniły z niego bardzo cenne źródło dla niniejszego raportu.

Po etapie wstępnym dokonano wyboru najbardziej interesujących praktyk i rozwiązań z różnych krajów. Raport nie opisuje systemów alimentacyjnych poszczególnych krajów w całości (na przykład całego systemu niemieckiego czy całego systemu duńskiego), ale wybrane praktyki, które wydawały się szczególnie rozwinięte lub interesujące w danej ścieżce działania. Po selekcji tych praktyk autorka przeprowadziła serię konsultacji z ekspertami i naukowcami z zagranicy, którzy udzielili bardziej szczegółowych informacji na temat praktyk ze swoich krajów. Trzeba tutaj wspomnieć zwłaszcza o dość szeroko opisanym systemie brytyjskim, który nie jest uwzględniony w tym raporcie z powodu swojej złożoności i dwóch fal reform przeprowadzonych przez rząd. Ewaluacja i wnioski z reformy systemu brytyjskiego mogą być przydatne dla polskich instytucji, ale ich szczegółowy opis wykracza poza ramy niniejszego raportu.

Przegląd aktów prawnych przeprowadzono oddzielnie dla polskich przepisów regulujących kwestię płacenia alimentów na dzieci (łącznie z prawami międzynarodowymi obowiązującymi w Polsce) i dla adekwatnych przepisów prawa karnego obowiązujących w innych krajach¹⁴.

Raport powstał z myślą o praktycznym wykorzystaniu płynących z niego wniosków i pomocy instytucjom zajmujących się omawianym problemem, szczególnie Zespołowi Ekspertów do spraw Alimentów działającemu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyniki badań zostały przedstawione zespołowi 7 września 2016 roku w formie prezentacji, która jest dostępna publicznie¹⁵.

14 Przeglądu dokonała Karolina Więckiewicz, materiały zredagowała Agata Chełstowska.

15 Por. http://prezi.com/hleflngp1fom/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=exoshare [dostęp: 19 września 2016 roku].

Jak działa polski system? Przegląd regulacji i problemów

Trzy ścieżki działania

W tej części raportu przedstawiono obecny polski system alimentacyjny i główne problemy w jego funkcjonowaniu.

Działanie polskiego systemu alimentacyjnego zaprezentowano na modelu, który opiera się na założeniu, że najważniejszym aktorem w systemie alimentacyjnym jest dziecko, na które jeden z rodziców ma płacić alimenty. W imieniu nieletniego dziecka alimenty otrzymuje rodzic sprawujący nad nim opiekę, zwykle matka. Model został skonstruowany tak, aby przedstawić system alimentacyjny z punktu widzenia jego głównego aktora społecznego – matki dziecka, które nie otrzymuje alimentów¹⁶. Wyróżnione w modelu trzy ścieżki obrazują możliwości działania dostępne dla rodzica dziecka. Taki sposób przedstawienia relacji między rodzicem a instytucjami pomaga się zorientować w dostępnych możliwościach i porządkuje zagadnienia związane z alimentami w układzie, który pomaga zrozumieć sytuację rodzica i ostateczne skutki działania prawa i instytucji. Jest to tym ważniejsze, że kwestię alimentów regulują różne prawa (różne kodeksy), problem ich niepłacenia pozostaje w gestii wielu różnych instytucji.

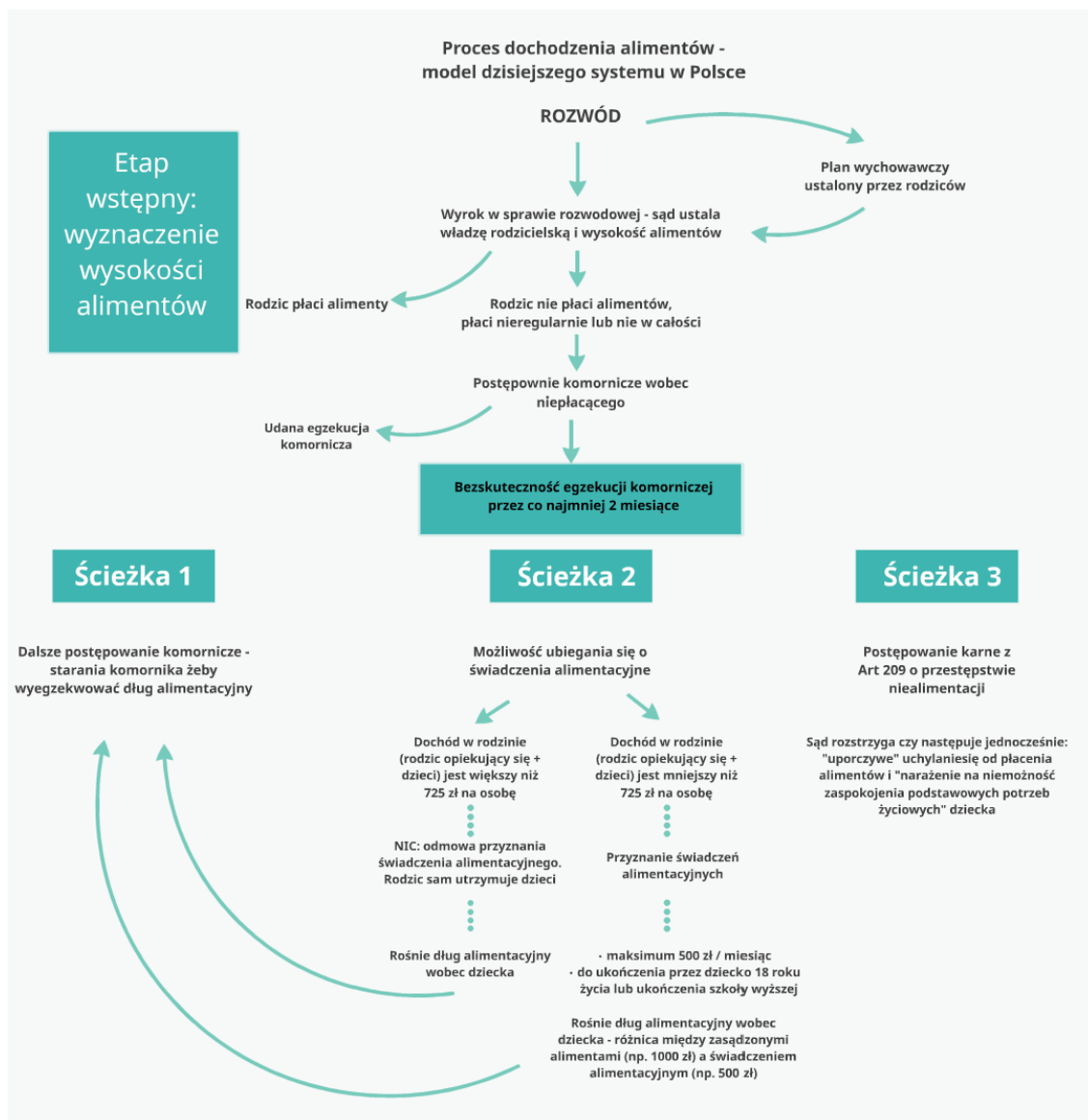
Na potrzeby raportu zawężono analizę do sytuacji, w której rodzice biorą rozwód (lub z innych powodów nie współpracują przy utrzymaniu dziecka). W najbardziej popularnym wariantcie dzieci zamieszkują po rozwodzie z matką, a ojciec rozwodnik zmienia miejsce zamieszkania¹⁷. Chcąc zapewnić dziecku poziom życia zbliżony do tego sprzed rozwodu, sąd zasądza, aby rodzic, który nie mieszka z dzieckiem (zwykle ojciec), przekazywał miesięcznie alimenty, czyli określoną sumę pieniędzy na poczet utrzymania swojego dziecka.

Wyrok w sprawie rozwodowej (jeśli strony mają wspólne małoletnie dzieci) musi określać władzę rodzicielską i wysokość alimentów na dzieci. Rodzice

16 W raporcie posługujemy się wyrażeniami „rodzic opiekujący się” lub „rodzic zamieszkujący z dzieckiem” i „rodzic, któremu zasądzono alimenty na dziecko”. Przyjmujemy taką terminologię, aby lepiej dostosować raport do potrzeb instytucji publicznych operujących urzędowym, neutralnym płciowo językiem. W niektórych miejscach raportu używamy tych pojęć zamiennie – odpowiednio - „matka” i „ojciec”. Wynika to nie tylko ze statystyki, ale także z kulturowych korzeni podziału ról płciowych i dominacji matek w stowarzyszeniach reprezentujących rodziców, domagających się lepszego egzekwowania alimentów na dzieci. Wobec realnego wysiłku tych osób, wywiadów, których udzieliły, aby pomóc w stworzeniu raportu, i politycznego potencjału ich macierzyństwa, nie możemy zrezygnować z tego nazewnictwa.

17 Podobnego wsparcia jak samodzielne matki czy ojcowie po rozwodzie potrzebują rodzice, którzy samodzielnie utrzymują rodzinę z powodu śmierci partnera lub których były partner nie płaci alimentów z powodu choroby uniemożliwiającej pracę. Całościowa polityka rodzinna powinna brać pod uwagę wszystkie możliwe warianty i powody sytuacji, w której rodzic samodzielnie utrzymuje dzieci. Na potrzeby tego opracowania ograniczono się do omówienia sytuacji rozwodu i niepłacenia alimentów zasądzonych w wyroku w sprawie rozwodowej.

mogą przedstawić sądowi plan wychowawczy, w którym wspólnie ustalają zasady opieki i wysokość alimentów, sąd zaś bierze ten plan pod uwagę. Wysokość alimentów zależy od uzasadnionych potrzeb małoletniego i od możliwości zarobkowych osoby obowiązanej do alimentacji. Ta część procesu jest przedstawiona w pierwszej części schematu, „Etap wstępny – wyznaczenie wysokości alimentów”.



W sytuacji, gdy rodzic mający zasądzone alimenty ich nie płaci, płaci je nieregularnie lub nie w całości, rodzic, z którym mieszka dziecko, może podjąć pewne działania¹⁸. Po pierwsze, może udać się do komornika, żeby rozpocząć postępowanie komornicze. Po drugie, w razie nieskutecznej egzekucji komorniczej trwającej co najmniej dwa miesiące, może ubiegać się o świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego, które może częściowo zastąpić niezapłacone alimenty (do wysokości 500 złotych). Po trzecie, uporczywe niepłacenie alimentów jest przestępstwem określonym przez art. 209 Kodeksu karnego, wobec rodzica niepłacącego alimentów może być zatem wszczęte postępowanie przygotowawcze przez policję lub prokuraturę.

Te trzy główne ścieżki postępowania w wypadku niepłacenia alimentów na dziecko służą różnym celom:

- ścieżka pierwsza – celem postępowania komorniczego jest odzyskanie zaległych alimentów od niepłacącego rodzica,
- ścieżka druga – celem świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego jest zapewnienie dziecku środków finansowych, które mają na bieżąco zastąpić niezapłacone alimenty,
- ścieżka trzecia – celem postępowania karnego jest ściganie i ukaranie rodzica za przestępstwo uporczywego niepłacenia alimentów.

W dalszej części rozdziału przyjrzymy się temu, jak działa każda z tych ścieżek i jakie problemy napotyka w praktyce rodzice próbujący wyegzekwować alimenty dla dzieci. Wcześniej jednak warto się zatrzymać przy różnych celach trzech tych kierunków postępowania i zastanowić się, który z nich ma największą wagę. Z punktu widzenia dobra dziecka najpilniejszy wydaje się cel zapewnienia dziecku na bieżąco środków do życia, w drugiej kolejności – ściągnięcie z rodzica długu wobec dziecka, w trzeciej – ściganie przestępstwa.

Poniżej przedstawiono charakterystykę trzech ścieżek dochodzenia alimentów, dostępne dane statystyczne na temat działania instytucji publicznych i informacje o praktycznych trudnościach w skutecznej pomocy rodzicom, w których jeden z rodziców nie płaci zasądzonych alimentów¹⁹.

18 Warto zauważyć, że w polskim systemie uruchomienie którejkolwiek z tych ścieżek działania wymaga inicjatywy rodzica opiekującego się. Wiele matek nie podejmuje wysiłku egzekwowania alimentów lub nie ma dostępu do niektórych opisanych niżej ścieżek postępowania. W rezultacie problem niezapłaconych alimentów pozostaje nierozwiązany, a rodzic sprawujący opiekę nad dzieckiem nie otrzymuje żadnej pomocy w utrzymaniu go ani ze strony drugiego rodzica, ani ze strony państwa. Brakuje danych, które pozwoliłyby określić dokładnie, jak wiele rozwodów kończy się takim scenariuszem, ale na podstawie przeanalizowanych materiałów można przypuszczać, że jest to częste zjawisko.

19 Rozdział oparty na badaniach własnych i wywiadach z ekspertami, w tym z przedstawicielką Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci” Iwoną Janeczek.

Ścieżka pierwsza – postępowanie komornicze

Założenia

Aby rozpocząć dochodzenie zapłaty zasądzonych alimentów, rodzic, z którym mieszka dziecko, musi najpierw udać się do komornika i złożyć wniosek o wszczęcie egzekucji komorniczej. Komornik rozpoczyna wtedy starania, żeby wyegzekwować od niepłacącego rodzica należne jego dziecku alimenty. Jeśli przez dwa miesiące nie uda się wyegzekwować tej należności, rodzic, który opiekuje się dzieckiem, może uzyskać od komornika zaświadczenie o bezskuteczności egzekucji i ubiegać się o świadczenia alimentacyjne.

Dwumiesięczne bezskuteczne postępowanie komornicze²⁰ nie kończy oczywiście sprawy, komornik dalej prowadzi sprawę odzyskania długu alimentacyjnego. Może starać się ustalić miejsce pracy dłużnika i oszacować jego majątek. Co pół roku ma obowiązek wystosować do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zapytanie, czy dłużnik został zgłoszony do ubezpieczenia społecznego, a więc czy podjął legalną pracę (pracę nie w „szarej strefie”). Po dwunastu miesiącach bezskutecznej egzekucji komornik ma obowiązek zgłosić dłużnika do Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzącego rejestr dłużników niewypłacalnych.

Co roku wpływa do prokuratury około 60 tysięcy nowych spraw o egzekucję długów alimentacyjnych²¹. W 2014 roku było ich 59 276, a 598 901 pozostało z lat poprzednich. W 2015 roku wpłynęło 59 229 takich spraw, z wcześniejszego okresu pozostało ich 612 458²². Skuteczność egzekucji komornicznych w sprawach o alimenty szacuje się na 19,5% (jest to stosunek spraw zakończonych wyegzekwowaniem długu alimentacyjnego do liczby wszystkich zakończonych spraw).

Problemy

Wielu dłużników alimentacyjnych celowo unika płacenia alimentów i ucieka się do różnych sposobów ukrycia swojego majątku – osoby takie podejmują pracę w „szarej strefie”, skłaniają szefa do zmniejszenia ich pensji i wypłaty reszty bez umowy, prowadzą działalność gospodarczą, która według dokumentów nie przynosi dochodów, przepisują nieruchomości na członków rodziny, wyjeżdżają z kraju. Są również tacy dłużnicy alimentacyjni, którzy świadomie rezygnują z jakiegokolwiek działalności zarobkowej, byle

20 Bezskuteczność egzekucji zachodzi w sytuacji, gdy komornikowi nie udało się wyegzekwować żadnej kwoty lub wyegzekwował niepełną kwotę alimentów.

21 Por. <http://slawomirpiechota.pl/pomoc-osobom-uprawnionym-do-alimentow-w-roku-2014> [dostęp: 19 września 2016 roku].

22 *Sprawozdanie z czynności komornika za rok 2015*, MS-Kom23, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2016.

tylko uniknąć płacenia alimentów. Komornicy mówią o dużej pomysłowości dłużników alimentacyjnych w unikaniu płacenia alimentów²³.

Jedną z trudności, jakiej doświadczają komornicy, to brak automatycznego zawiadomienia ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zgłoszeniu dłużnika alimentacyjnego do ubezpieczenia (co świadczy o podjęciu legalnego zatrudnienia). Komornicy mają obowiązek co pół roku wystosować zapytanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tej sprawie. Automatyczne zawiadomienie ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyspieszyłoby otrzymanie informacji przez komornika i umożliwiłoby szybsze działanie.

Inny problem to wyłączenie diet z możliwości egzekucji komorniczej i nadużywanie tego przepisu przez pracodawców i pracowników działających w celu uniknięcia płacenia długu alimentacyjnego przez pracownika.

Zaledwie w 19,5% spraw komornicy są w stanie wyegzekwować dług alimentacyjny, choć skuteczność postępowania komorniczego (w ramach ścieżki pierwszej) jest nadal oceniana jako niska²⁴. W innych wypadkach nie pozwalają im na to ich uprawnienia lub niewystarczająca współpraca z innymi instytucjami publicznymi (szczególnie z Państwową Inspekcją Pracy i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych).

Matki podejmujące inicjatywę w kwestii rozwiązania problemu niepłaconych alimentów wspominają także o zniechęcającej postawie niektórych komorników i argumentie o „nieopłacalności” spraw o alimenty z punktu widzenia komorników. Problem ten skłania do rozważenia zmian w systemie wynagradzania i (lub) szkolenia komorników, które mogłyby zmienić ten stan rzeczy.

Największym problemem w egzekucji alimentów jest ukrywanie majątku i praca w „szarej strefie”. Przepisywanie majątku na członków rodziny jest legalne, nawet jeśli stanowi formę unikania płacenia alimentów. Pozostaje pytanie, która instytucja i w jaki sposób mogłaby najlepiej odpowiedzieć na problem manipulacji majątkiem i ukrywania dochodów.

23 Zdarzają się sytuacje, w których dłużnik celowo przyjmuje na siebie dług alimentacyjny, aby uniknąć płacenia innego rodzaju należności. Egzekucja alimentów wyprzedza bowiem egzekucję większość innego rodzaju długów.

24 Wywiad z komornikiem Robertem Damskim, przeprowadzony 17 maja 2016 roku.

20 [Agata Chełstowska](#)

Ścieżka druga – świadczenie alimentacyjne

Założenia

Wobec bezskuteczności egzekucji rodzic opiekujący się dzieckiem może zwrócić się o pomoc finansową do instytucji publicznych. Wniosek o świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego, razem z niezbędnymi dokumentami, składa się w miejscowym ośrodku pomocy społecznej²⁵. Prawo do świadczeń ma jednak jedynie wąska grupa dzieci żyjących w rodzinach, których dochód na osobę nie przekracza określonego w przepisach progu dochodowego. Próg ustalono na poziomie 725 złotych miesięcznie na osobę w rodzinie. Oznacza to, że na przykład matka zarabiająca 1,5 tysiąca złotych miesięcznie i samotnie wychowująca dziecko, nie otrzyma świadczenia.

Prawo do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego nie oznacza także, że alimenty od rodzica zostaną zastąpione w całości, czyli w zasądzonej wysokości (na przykład 700 złotych miesięcznie). Maksymalna wysokość świadczenia to 500 złotych na miesiąc, ale nie więcej niż zasądzona kwota alimentów, jeśli więc sąd zasądził alimenty w wysokości 300 złotych na miesiąc, taka będzie przyznana wysokość świadczenia alimentacyjnego.

Świadczenie alimentacyjne to świadczenie zwrotne, co oznacza, że kiedy gmina wypłaca rodzicowi opiekującemu się dzieckiem takie świadczenie, dług alimentacyjny nie znika – dłużnik jest teraz winny pieniądze państwu. Jednocześnie różnica między wysokością świadczenia a zasądzoną kwotą to narastający dług alimentacyjny wobec dziecka. Na przykład jeśli sąd zasądził, żeby ojciec płacił na dziecko 700 złotych, ale ojciec uchyla się od tego obowiązku, matka może zwrócić się o świadczenie alimentacyjne z Funduszu Alimentacyjnego. Jeśli spełnia wymagania dotyczące dochodów, otrzyma 500 złotych. Dłużnik alimentacyjny będzie wtedy winien 500 złotych państwu i 200 złotych swojemu dziecku.

Problemy

Głównym problemem w realizacji ścieżki drugiej, czyli w uzyskaniu świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, jest bardzo niski i niepodlegający waloryzacji próg dochodowy dla rodziców ubiegających się o świadczenie. Decyduje on o małej liczbie osób korzystających ze świadczeń tej instytucji – w 2013 i 2014 roku było to około 300 tysięcy osób.

25 Albo w urzędzie miasta czy gminy – w zależności od przyjętego rozwiązania w gminie miejsca zamieszkania wnioskodawcy.

Tabela 1. Liczba osób otrzymujących świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego w 2013 i 2014 roku

Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według wysokości zasądzonych alimentów	2013 r.		2014 r.	
	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura
Ogółem	328,8	100,0%	324,4	100%
z tego:				
- do 100 zł	3,3	1,0%	2,6	0,8%
- od 100,01 do 200 zł	36,9	11,2%	29,7	9,2%
- od 200,01 do 300 zł	94,4	28,7%	85,2	26,3%
- od 300,01 do 400 zł	99,6	30,3%	101,0	31,1%
- od 400,01 do 500 zł	74,9	22,8%	83,8	25,8%
- od 500,01 do 700 zł	16,1	4,9%	18,0	5,6%
- od 700,01 do 900 zł	2,2	0,7%	2,5	0,8%
- od 900,01 zł	1,4	0,4%	1,6	0,5%

Źródło: Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za lata 2013–2014.

Próg dochodowy w wysokości 725 złotych na osobę w rodzinie ustanowiono w 2007 roku i od dziewięciu lat go nie podniesiono, mimo że w tym czasie minimalne wynagrodzenie wzrosło prawie dwukrotnie – z 697 do 1286 złotych.

Przy obecnym progu, samodzielna matka z jednym dzieckiem, zarabiająca netto 1,5 tysiąca złotych miesięcznie, nie jest uprawniona do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

Warto porównać próg zarobków, powyżej którego nie przysługuje świadczenie alimentacyjne z Funduszu Alimentacyjnego, z minimum socjalnym. Minimum socjalne na 2015 rok zostało oszacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na 1080 złotych dla jednoosobowego gospodarstwa domowego²⁶. Wynika z tego, że osoba, która kwalifikuje się do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, ma miesięczny dochód o 355 złotych niższy niż minimum socjalne. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oszacował również minimum socjalne dla gospodarstwa dwuosobowego – w 2015 roku wynosi ono 1784 złote, a więc gospodarstwo, w którym samodzielny rodzic zarabia 1450 złotych (próg Funduszu Alimentacyjnego), ma dochód o 334 złote niższy

26 Por. <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> [dostęp: 19 września 2016 roku].

od minimum socjalnego²⁷. Wyliczenia te dowodzą, że świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego są w tej chwili tak ograniczone, że nie osiągają nawet celu zapewnienia minimum socjalnego członkom rodzin, w których jeden z rodziców nie płaci alimentów.

Dalsza krytyka obecnych zasad funkcjonowania Funduszu Alimentacyjnego dotyczy samej logiki progu dochodowego. Próg zakłada, że świadczenie nie przysługuje dzieciom w rodzinach, w których dochód jest wyższy niż próg. Być może zamierzeniem ustawodawcy było zapewnienie pomocy przede wszystkim osobom potrzebującym, które są zagrożone ubóstwem, cel ten jednak – jak pokazują przywołane obliczenia i brak aktualizacji progu – nie został osiągnięty. Powróćmy do logiki progu, próbując ustalić, dlaczego niektóre dzieci mają dostawać świadczenie zastępujące alimenty od rodzica, który odmawia utrzymywania ich, inne zaś nie mogą ich otrzymywać. Próg wprowadza do systemu alimentów logikę zasiłku. Tymczasem gospodarstwo domowe, w którym jeden z rodziców odchodzi i przestaje łożyć na utrzymanie dziecka, z założenia doświadcza pogorszenia sytuacji finansowej. Zasądzanie alimentów w sprawach rozwodowych ma na celu zniwelowanie tego skutku dla dziecka, a przynajmniej zabezpieczenie minimum wsparcia od rodzica, który przestaje mieszkać z dzieckiem. Osobą, której byt mają zabezpieczyć alimenty, jest dziecko, nie zaś jedno z rodziców. Wszystkie dzieci powinny mieć równe prawa. Wynika z tego, że dobro dziecka powinno podlegać ochronie bez względu na to, ile zarabia zamieszkujący z nim rodzic.

Ścieżka trzecia – postępowanie karne

Założenia – kiedy niepłacenie alimentów jest przestępstwem?

Uporczywe uchylanie się od alimentów jest przestępstwem w rozumieniu art. 209 Kodeksu karnego. W teorii, jeśli ustawodawca uznaje jakiś czyn za przestępstwo ujęte w Kodeksie karnym, oznacza to, że jest to czyn stanowiący poważne zagrożenie dla ładu społecznego. Przepis taki, szczególnie opatrzony sankcją kary więzienia, ma pełnić funkcję edukacyjną i odstrasżającą. W wypadku uchylania się od alimentów odstrasżająca siła przepisu jest jednak mocno ograniczona. Stosowny przepis sformułowano następująco:

„§ 1. Kto uporczywie uchyla się od wykonania ciążącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to naraża ją na niemożność

²⁷ Obliczenia Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dotyczą gospodarstwa domowego jednoosobowego, dwuosobowego z dwojgiem dorosłych oraz gospodarstw domowych z dwojgiem dorosłych i jednym dzieckiem albo dwójką i trójką dzieci w różnym wieku (dzieci starsze i młodsze). Uwzględniono także obliczenia dla gospodarstw emerytów. Nie uwzględniono obliczeń dotyczących minimum socjalnego dla gospodarstw samodzielnych rodziców (jeden dorosły i jedno dziecko).

zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. (dać kursywą)

Żeby sąd skazał rodzica za niepłacenie alimentów, muszą zajść jednocześnie dwie przesłanki:

- „uporczywość” uchylenia się od alimentów,
- „narażenie na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”.

Określenie „uporczywie” jest względne i polskie sądy interpretują je bardzo różnie. Tam, gdzie ustawodawca nie wprowadził konkretnego określenia granicy (na przykład niepłacenie alimentów przez dwa miesiące, płacenie niepełnej sumy alimentów przez co najmniej trzy miesiące), tam decydujące stają się zwyczaj, normy i utarte przekonania, od których sędziowie nie są wolni, a które nie sprzyjają rodzicom próbującym wyegzekwować alimenty. W praktyce, sądy uznają płacenie przez dłużników alimentacyjnych niewielkich kwot, na przykład po 50 złotych miesięcznie, za brak „uporczywości”. Członkinie stowarzyszenia rodziców walczących o alimenty dla swoich dzieci mówią o sytuacjach, w których sąd nie widzi „uporczywości” czynu, ponieważ drugi rodzic, niepłacący w ogóle zasądzonych alimentów, daje dzieciom prezent albo raz w roku zabiera je na wycieczkę.

Druga przesłanka, narażenie na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych dziecka, także nie została dokładnie określona i zawiera pewne sprzeczności. Teoretycznie, kiedy jeden z rodziców przestaje się dokładać do utrzymania własnego dziecka, naraża je na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb i nie powinno być istotne, czy potrzeby dziecka zostały zabezpieczone z innego źródła, na przykład Funduszu Alimentacyjnego lub przez drugiego rodzica. Tym czasem dla części prokuratorów i sądów jest istotne to, czy niezapłacenie alimentów mogło rzeczywiście doprowadzić do niezaspokojenia potrzeb. Jeśli dziecko będzie miało zaspokojone potrzeby z innego źródła, uznaje się, że dłużnik nie naraził dziecka na niezaspokojenie potrzeb, a tym samym nie popełnił przestępstwa²⁸.

Przepis ten rozmija się z praktyką społeczną – wiadomo, że drugi rodzic, z reguły matka, będzie dokładać wszelkich starań, żeby zastąpić dochód byłego męża, znaleźć następną pracę czy w inny sposób nie dopuścić do nędzy swoich dzieci. Jeśli rzeczywiście znajduje się w sytuacji materialnej, która uniemożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb dzieci, jej zdolność do bycia dobrą matką może być kwestionowana.

²⁸ Mecenas Grzegorz Wrona, jeden z ekspertów uczestniczących w badaniu, podkreślił, że zdarza się również inna interpretacja, zgodnie z którą skoro sąd uznał, że zapłata alimentów jest konieczna do utrzymania dziecka, to sam fakt niezapłacenia alimentów stanowi narażenie na niezaspokojenie potrzeb dziecka – i nie ma przy tym znaczenia, czy potrzeby te będą zaspokojone z innego źródła.

Co więcej, jeśli zarobki matki są naprawdę niskie, ma ona prawo do świadczenia alimentacyjnego i różnych zasiłków. Kiedy pobierze świadczenie, absolutnie podstawowe potrzeby życiowe dzieci zostaną zaspokojone – a więc zniknie przesłanka przestępstwa.

Można również dyskutować o samym pojęciu „podstawowe potrzeby”. Podobnie jak w wypadku pierwszej przesłanki, ustawodawca nie sprecyzował znaczenia użytego sformułowania „narażenia na niezaspokojenie podstawowych potrzeb”, co powoduje możliwość różnych interpretacji tego przepisu²⁹.

Ile spraw jest umarzanych?

Oprócz interpretacji przepisu, istotne jest, w jaki sposób prokuratura traktuje zgłoszenia o przestępstwie niealimentacji. W 2015 roku do prokuratury wpłynęło ponad 50 tysięcy spraw z art. 209 Kodeksu karnego³⁰. Jedynie w około 11 tysięcy z nich prokuratura wniosła akt oskarżenia do sądu. W tym samym roku prokuratura umorzyła 9891 spraw dotyczących tego artykułu i odmówiła wszczęcia postępowania aż w 19 044 sprawach. Oznacza to, że liczba spraw umorzonych i takich, w których odmówiono wszczęcia postępowania, stanowiła około 60% liczby spraw, które wpłynęły do prokuratury. Przyczyny tego stanu rzeczy wymagają dalszych badań.

W 2014 roku policja wszczęła 31 276 postępowań z art. 209 Kodeksu karnego. Liczba przestępstw stwierdzonych w tym roku wyniosła 16 664, czyli około o połowę mniej³¹.

29 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2014 roku, sygn. III KK 388/14: „Przyjęcie poglądu, jakoby »narażenie na niemożność« w rozumieniu art. 209 § 1 k.k. winno być rozumiane jako bezpośrednie doprowadzenie (czyli zaistnienie skutku), doprowadziłoby do nadmiernej i sprzecznej z celem kryminalizacyjnym tego przestępstwa depenalizacji zachowań niealimentacyjnych, do sytuacji, w których skutek taki już następuje. Celem zaś tej normy prawa karnego materialnego jest penalizacja już takich zachowań, które doprowadzają do samej sytuacji możliwego zaistnienia skutku w postaci braku możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych wskutek uporczywego uchylania się od obowiązku alimentacyjnego”.

30 Por. <https://rpo.gov.pl/pl/content/prokurator-generalny-o-sciganiu-sprawcow-przestepstwaniealimentacji> [dostęp: 19 września 2016 roku].

31 Por. <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-7/63509,Uchylanie-sie-od-alimentacji-art-209.html> [dostęp: 19 września 2016 roku].

Tabela 2. Liczba postępowań wszczętych i stwierdzonych z art. 209 Kodeksu karnego o przestępstwie niealimentacji

Rok	liczba postępowań wszczętych	liczba przestępstw stwierdzonych
2014	31276	16664
2013	33882	18249
2012	25335	14262
2011	32976	18775
2010	32928	19304
2009	38357	18718
2008	16283	11133
2007	22532	11814
2006	16539	9982
2005	15100	10994
2004	24177	16728
2003	35651	22061
2002	33747	23280
2001	40593	28264
2000	41944	29967
1999	40251	28487

Źródło: Opracowano na podstawie statystyk policyjnych – <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestępstwa-przeciwko-7/63509,Uchylanie-sie-od-alimentacji-art-209.html> [dostęp: 19 września 2016 roku].

Ile osób odbywa karę pozbawienia wolności?

Ile osób realnie zostaje skazanych i odbywa karę więzienia za uporczywe niepłacenie alimentów? Jest to stosunkowo mała liczba – pod koniec 2015 roku w polskich ośrodkach penitencjarnych przebywało 3676 skazanych za przestępstwo uporczywej niealimentacji³².

32 List Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 stycznia 2016 roku.

Dodatkowo w więzieniach przebywają także więźniowie skazani za inne przestępstwa, ale mający zobowiązania alimentacyjne. W 2015 roku (od stycznia do listopada) było ich średnio 13 tysięcy (liczba zmieniała się w ciągu roku), czyli trzyipółkrotnie więcej niż skazanych za niealimentację. Więźniowie w trakcie wykonywania wyroku mogą podejmować pracę zarobkową w ramach systemu penitencjarnego – w 2015 roku spośród osadzonych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi pracowało około 3,8 tysiąca osób, czyli 29% zobowiązanych. Łącznie w 2015 roku zakłady karne dokonały potrąceń z zarobków więźniów na rzecz opłacenia zobowiązań alimentacyjnych o wartości 9 997 643 złotych. Średnia rata alimentacyjna wynosiła 241,17 złotego.

Kwestia pracy osób odbywających karę więzienia i mających zobowiązania alimentacyjne wiąże się z pewną ważną kwestią: system penitencjarny nie może zapewnić pracy wszystkim skazanym. Nie wszyscy skazani wykazują chęć podjęcia pracy, mają także prawo jej nie podejmować. Wielu więźniów nie chce lub po prostu nie ma możliwości podjęcia pracy podczas odbywania wyroku, dlatego w ostatecznym rozrachunku odbywanie kary więzienia kłóci się z dążeniem, aby dłużnik alimentacyjny pracował i mógł oddawać, choćby częściowo, swój dług. Odstrasza ją funkcja kary więzienia i dobro dziecka zdają się stać tutaj w sprzeczności. Dlatego obiecująca wydaje się propozycja częstszego skazywania winnych na karę ograniczenia wolności z dozorem elektronicznym³³.

Problemy

Główne problemy związane ze ścieżką postępowania karnego to niejasno i niekorzystnie sformułowane prawo, ale także sposób jego interpretacji i nastawienie przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości do spraw dotyczących niealimentacji, ponadto wysoka proporcja umorzeń i odmów wszczęcia postępowania.

Kobiety, które decydują się na złożenie zawiadomienia w prokuraturze, mówią o zniechęcających postawach prokuratorów („Po co pani ta sprawa?”, „Jak go skaza, straci pracę i nic pani nie dostanie”). Potwierdzają to przywołane wyżej dane, z których wynika, że prokuratura umarza lub odmawia wszczęcia postępowania w ponad dwóch trzecich nowych spraw związanych z przestępstwem niealimentacji. Wśród postępowań wszczętych zaledwie połowa kończy się stwierdzeniem przestępstwa.

Problem leży częściowo w sposobie sformułowania art. 209 Kodeksu karnego, a częściowo w sposobie jego interpretacji. Niejasne kryterium „uporczywości” niealimentacji pozwala na skrajnie niekorzystną interpretację, zgodnie z którą sytuacja z ojcem „zapewniającym dziecku inne rozrywki” lub

33 Propozycja wysunięta przez komornika Roberta Damskiego, członka Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

kupującym im prezenty nie daje podstaw wszczęcia dochodzenia³⁴. Przy tak szerokiej interpretacji „uporczywości” sądy orzekają o braku przestępstwa w wypadku, kiedy oskarżony płaci na przykład po 50 złotych miesięcznie, opłacając dziecku dostęp do Internetu lub kupując małe prezenty. Dłużnicy alimentacyjni udzielają sobie nawzajem porad za pośrednictwem forów internetowych, radząc regularne płacenie małych sum, aby uniknąć wyroku skazującego. Takie działanie nie ma oczywiście związku z realnym utrzymywaniem swojego dziecka i ponoszeniem kosztów jego wyżywienia, ubrania, edukacji czy mieszkania.

Podsumowanie problemów

Problemy polskiego systemu alimentacyjnego można przedstawić na dwa sposoby – opierając się na omówionym modelu trzech ścieżek lub wykorzystując podział na trzy poziomy (rodzaje) problemów (w kolejności od najmniej do najbardziej abstrakcyjnych): poziom rozwiązań, poziom instytucji i poziom systemowy (kulturowy).

Problemy polskiego systemu w ujęciu modelu trzech ścieżek wyglądałyby następująco:

etap wstępny – ustalanie wysokości alimentów

- trudności w wyznaczeniu alimentów – „szara strefa”

ścieżka pierwsza

- niska ściągalność alimentów
- niewystarczająca współpraca instytucji
- problem kulturowy – przyzwolenie na niepłacenie alimentów na dzieci

ścieżka druga

- bardzo mała dostępność świadczenia alimentacyjnego
- brak aktualizacji prognozy, brak powiązania z minimum socjalnym

ścieżka trzecia

- przepisy sformułowane i interpretowane w sposób sprzyjający tolerancji dla niepłacenia alimentów
- konflikt między karą więzienia a możliwościami zarabiania przez nieplacącego rodzica

34 Wywiad z Iwoną Janeczek, przeprowadzony 15 maja 2016 roku.

Problemy polskiego systemu podzielone na trzy poziomy:

poziom rozwiązań

niska ściągalskość alimentów, minimalna dostępność świadczenia alimentacyjnego, brzmienie i interpretacja przepisów prawa karnego, duża liczba dzieci samotnych rodziców, które nie otrzymują alimentów



poziom instytucji

niewystarczająca współpraca międzyinstytucjonalna, brak spójnej polityki alimentacyjnej opartej na realiach ekonomicznych i aktualnych danych, potrzeba postawienia w centrum dobra dziecka



poziom systemowy (kulturowy)

przyzwolenie na uchylanie się od płacenia alimentów, postrzeganie alimentów jako pieniędzy dla byłej żony, nie dla dzieci, przejęcie przez samotnego rodzica (głównie matki) pełnego ciężaru utrzymania dzieci i opieki nad nimi po rozwodzie, problem odpowiedzialności ojca za utrzymanie dzieci z małżeństwa po rozwodzie

W następnym rozdziale dokonano przeglądu interesujących praktyk z zagranicznych systemów alimentacyjnych, uporządkowanych według modelu trzech ścieżek.

Praktyki zagraniczne

Aby zrozumieć różnorodność i złożoność systemów alimentacyjnych w różnych krajach, należy wziąć pod uwagę, że kształtowały się one pod wpływem odmiennych czynników historycznych, w warunkach różnych kultur prawnych i urzędowych. Na ich formę wpłynęła ponadto dawna i obecna polityka rodzinna, a nawet przyjęta filozofia relacji między państwem i obywatelem czy państwem i – różnie rozumianą w danym kraju – rodziną. Co więcej, kwestię alimentów na dziecko określają jednocześnie różne porządki prawne (prawo rodzinne, prawo cywilne, prawo karne, prawo międzynarodowe), w proces ustalania i egzekwowania alimentów zaangażowane są różne instytucje publiczne i prywatne (rodzice, sądy, pomoc społeczna, agencje zajmujące się alimentami, prywatni prawnicy).

Różnice między poszczególnymi krajami oraz między innymi krajami i polskim systemem można uznać za bardzo istotne. Na przykład w Danii niepłacenie alimentów w ogóle nie jest przestępstwem kodeksowym, a egzekucją alimentów zajmuje się od razu urząd skarbowy i ubezpieczyciel, bez angażowania sądu; w Szwecji świadczenie alimentacyjne ze strony państwa jest powszechnie dostępne i nie zależy od dochodu rodzica opiekującego się dzieckiem; z kolei w Wielkiej Brytanii położono nacisk na prywatne umowy między rodzicami (dopiero jeśli rodzice nie są w stanie dojść do porozumienia, sprawą zajmuje się centralna instytucja publiczna odpowiadająca za sprawy alimentów na dzieci).

Trudno jednoznacznie określić, który system jest najbliższy ideałowi czy najbardziej skuteczny, nie istnieje bowiem uniwersalny wskaźnik efektywności. Systemy alimentacyjne nie funkcjonują również w próżni, na przykład w niektórych krajach, choćby w Szwecji, świadczenie alimentacyjne jest powszechnie dostępne, ale stosunkowo niskie. Jednocześnie w Szwecji państwo zapewnia szeroki dostęp do żłobków i przedszkoli oraz innych form instytucjonalnej pomocy w opiece nad dzieckiem, poziom zatrudnienia matek jest stosunkowo wysoki, co ogranicza negatywny ekonomiczny wpływ rozstania rodziców na sytuację dziecka. Poszczególne systemy alimentacyjne są częścią polityk rodzinnych, które w Europie i na świecie są zróżnicowane i mają różne cele (na przykład zachęcanie matek do wracania na rynek pracy *versus* wydłużanie okresu ich nieaktywności zawodowej na rzecz opieki nad dzieckiem w domu).

Pytanie o skuteczność systemu alimentacyjnego może być różnie rozumiane, zależy to bowiem od tego, co nas najbardziej interesuje:

- Czy alimenty na dzieci są zasądzone w wysokości odpowiedniej do ich potrzeb, a jednocześnie do możliwości rodzica?
- Ilu rodziców płaci zasądzone alimenty i czy płaci je regularnie?
- Jak dane państwo rozwiązuje problemy niepłacenia alimentów, na przykład czy wspomaga rodzica opiekującego się dzieckiem i przeciwdziała ubóstwu dzieci, udostępniając świadczenie alimentacyjne?
- Czy niepłacenie alimentów jest ścigane i karane?

Kluczowy wpływ na płacenie lub niepłacenie alimentów mają postawy obywateli wobec zobowiązań alimentacyjnych, funkcjonująca definicja rodziny, zwyczajowe rozumienie tego, co to znaczy być ojcem i matką, oraz jakie są zobowiązania rodziców wobec dzieci, sytuacja samotnych matek. Przywołane zagadnienia kulturowe (świadomościowe) funkcjonują niezależnie od istniejących systemów alimentacyjnych, choć instytucje publiczne mogą stawiać sobie za cel kształtowanie określonych postaw społecznych.

Celem niniejszego opracowania nie jest rozstrzygnięcie, jaki system jest obiektywnie najlepszy – zależałoby to od przyjętych założeń i decyzji, który aspekt systemu alimentacyjnego uważamy za najważniejszy. Zamiast

przewodzący tego typu teoretyczne rozważania, autorka skupia się na aspekcie praktycznym – celem raportu jest więc przyjrzenie się różnym praktykom prawnym i urzędowym oraz różnym formom systemów alimentacyjnych, aby dostarczyć polskim czytelnikom informacji na temat istniejących rozwiązań. Trzeba oczywiście pamiętać, że każda reforma czy zmiana systemu musi służyć określonej celowi, być dostosowana do miejscowych potrzeb, obowiązujących zasad i funkcjonujących instytucji. Powinna być również opracowana w wyniku współpracy zaangażowanych instytucji i aktorów społecznych, aby nie była oderwana od oczekiwań społecznych i praktyki urzędowej.

Niniejszy rozdział stanowi przegląd różnych zagranicznych praktyk urzędowych, związanych z zasądzeniem i egzekucją alimentów na dzieci. Informacje pozyskano metodą konsultacji z zagranicznymi ekspertami z pięciu krajów (Wielka Brytania, Niemcy, Dania, Szwecja, Finlandia) i na podstawie analizy opracowań międzynarodowych³⁵. Ekspertami były osoby pracujące w stosownych urzędach zagranicznych i naukowcy. Należy podkreślić, że materiały źródłowe mają charakter mieszany (są to zarówno opracowania naukowe, jak i opinie akademików czy praktyków), zachodzi więc potrzeba przeprowadzenia szerszej zakrojonych, systematycznych badań na ten temat.

Materiał został uporządkowany tematycznie według schematu z rozdziału o polskim systemie alimentacyjnym. Zagadnienia podzielono zatem na:

- etap wstępny – zasady zasądzenia alimentów,
- ścieżka pierwsza – egzekucja alimentów od rodzica niepłacącego alimentów,
- ścieżka druga – możliwości zabiegania o świadczenie alimentacyjne ze strony instytucji publicznych,
- ścieżka trzecia – postępowanie karne wobec rodzica niepłacącego alimentów.

W podrozdziałach opisano praktyki z krajów, w których odpowiedni fragment systemu zawierał, jak się wydawało, interesujące rozwiązania lub był stosunkowo rozbudowany czy dobrze funkcjonujący³⁶. W podrozdziale na

35 Opracowanie skupia się na przykładach z regionu północno-zachodniej Europy, dostępne badania i opracowania międzynarodowe zawierają bowiem głównie przykłady z tych krajów. Konsultacje z ekspertami zagranicznymi miały na celu uaktualnienie i pogłębienie wiedzy pozyskanej na podstawie literatury. Sprawia to, że niniejsze opracowanie powiela schemat pomijający analizę systemów krajów południowej i wschodniej Europy oraz państw pozaeuropejskich. Szczególnie interesujące byłoby porównanie funkcjonowania systemu polskiego z systemami innych krajów postkomunistycznych. Pozyskanie rzetelnych i porównywalnych danych z tych krajów jest wskazane, przekracza jednak możliwości niniejszego opracowania.

36 W niniejszym opracowaniu nie zamieszczono jednak pełnego opisu zasad i działania systemów alimentacyjnych w poszczególnych krajach (na przykład pełnego opisu działania systemu w Niemczech czy w Szwecji). Tematyczne uporządkowanie materiału pozwoliło na uwzględnienie tylko najciekawszych lub wyróżniających się praktyk.

temat etapu wstępnego (zasad zasądzania alimentów) uwzględniono przykład Niemiec, niemieckie sądy dysponują bowiem algorytmem służącym do obliczania minimalnej kwoty zasądzanych alimentów. W podrozdziale na temat ścieżki pierwszej zamieszczono przegląd różnych praktyk i uprawnień instytucji publicznych do ściągania należności alimentacyjnej od niepłacącego rodzica. W podrozdziale na temat ścieżki drugiej opisano systemy przyznawania świadczeń alimentacyjnych przez instytucje publiczne w krajach skandynawskich, gdzie świadczenia alimentacyjne ze strony państwa są stosunkowo szeroko dostępne. W podrozdziale na temat ścieżki trzeciej zebrano różne krajowe rozwiązania dotyczące postępowania karnego wobec niepłacącego rodzica. Informacje te mogą posłużyć jako wskazówki dla polskich instytucji publicznych, które mogłyby wprowadzać zmiany w polskim systemie i chciałyby skorzystać z doświadczeń zagranicznych odpowiedników.

Etap wstępny – zasądzanie alimentów

Etap wstępny, czyli ustalenie wysokości alimentów na dziecko, ma duże znaczenie dla późniejszego wypełniania obowiązku alimentacyjnego. Z założenia zasądzone alimenty stanowią zabezpieczenie prawa dziecka do otrzymywania wsparcia materialnego od obojga rodziców po rozwodzie.

Sądy, specjalne instytucje, modele hybrydowe – rodzaje systemów alimentacyjnych

W różnych krajach wysokość alimentów ustalają różne instytucje, co zależy od przyjętego modelu systemu alimentacyjnego. Autorzy przywoływanego już wcześniej całościowego międzynarodowego opracowania³⁷ na ten temat dzielą badane kraje na trzy grupy, opierając się na instytucji, która odgrywa główną rolę w krajowym systemie alimentacyjnym:

- kraje, w których podstawową rolę odgrywa sąd,
- kraje w których podstawową rolę odgrywa wyznaczona do tego celu instytucja (na przykład Child Support Agency w Wielkiej Brytanii),
- kraje, w których występuje system hybrydowy - (odpowiedzialność spoczywa na kombinacji różnych instytucji (system hybrydowy).

W większości systemów zarówno sądy, jak i różnego rodzaju instytucje publiczne pełnią określoną funkcję w kształtowaniu decyzji o alimentach. Poszczególne kraje różnią się między sobą układem i wagą wpływu tych aktorów.

Zaletą systemu, w którym najważniejszą rolę odgrywa sąd, jest wysoka ranga wyroków sądowych i indywidualne rozpatrywanie każdej sprawy przez sędziego, zgodnie z jego uznaniem. Z drugiej strony, zaletą systemu agencyjnego jest to, że sprawą alimentów na dzieci od początku zajmuje się wyspecjalizowana instytucja, która później jest zaangażowana w monitorowanie, uaktualnianie i egzekwowanie opłat alimentacyjnych. Różnice w obranych systemach wynikają z różnych kultur prawnych, praktyk urzędowych i modeli polityki rodzinnej przyjętych w poszczególnych krajach. Warto pamiętać, że

³⁷ *Child support policy: An international perspective*, op. cit. Przygotowanie tego opracowania zostało zlecone przez brytyjską instytucję publiczną, co miało wpływ na to, jakie kraje uwzględniono w zestawieniach – są to kraje Europy Zachodniej i brytyjskiego Commonwealthu.

systemy te ciągle ewoluują i podlegają reformom, które zmieniają sposób ich funkcjonowania.

Dodatkowo rodzice mogą negocjować wysokość ustalanych alimentów lub zawierać między sobą prywatne umowy dotyczące alimentów na dziecko. Rola rodziców i skala ich wpływu na kształt umowy o alimentach różni się w zależności od kraju. Im bardziej polityka państwowa jest nastawiona na prywatyzację problemu płacenia alimentów, państwo zaś ma na celu wycofywanie się z odpowiedzialności za wyznaczanie i egzekwowanie alimentów na dzieci, w tym większym zakresie ciężar ten jest przeniesiony na umowy prywatne zawierane między rodzicami. Innym celem propagowania takich umów może być dbanie o jak najlepsze stosunki między rozwiedzionymi rodzicami, co ma zapewnić bardziej stabilną podstawę przyszłej opieki nad dziećmi. Oczywiście w sytuacji, kiedy rodzice nie są w stanie dojść do porozumienia w sprawie wysokości alimentów, zaangażowanie instytucji publicznych jest konieczne, niezależnie od systemu alimentacyjnego danego kraju.

Uznaniowość versus formuły

Poszczególne systemy różnią się między sobą także stopniem uznaniowości w ustalaniu wysokości zasądzonych alimentów – od takich, w których wysokość alimentów jest określana za pomocą algorytmu (formuły matematycznej), po takie, w których wysokość alimentów zależy od subiektywnej oceny sędziego czy pracownika odpowiedniej instytucji. Ogólnie rzecz biorąc, większej uznaniowości bardziej sprzyja system sądowy, z kolei użyciu formuł – system instytucjonalny. Mimo to są kraje, w których sądy używają tabeli czy formuł matematycznych jako wskazówek do obliczania wysokości alimentów – przykładem są Niemcy i stosowana tam „tabela düsseldorfiska” (o której będzie jeszcze mowa).

W tabeli 3 przedstawiono umowny podział krajów według przyjętych w nich systemów alimentacyjnych (z przewagą specjalnej instytucji albo sądu lub systemu hybrydowego) i stopnia uznaniowości decyzji o alimentach.

Tabela 3. Porównanie systemów alimentacyjnych: dominująca instytucja, stopień uznaności, osoba wyznaczona jako odbiorca alimentów

Kraj	Instytucja, na której spoczywa odpowiedzialność za ustalenie alimentów na dziecko	Stosowana metoda (według opisu informatorów z odpowiednich krajów)	Na kogo są zasądzone alimenty (R – rodzic opiekujący się, D – dziecko)
systemy instytucjonalne			
Australia	Child Support	zasady/formuła	R
Dania	Statsamt	zasady/formuła	D
Nowa Zelandia	Inland Revenue Child Support	zasady/formuła	R
Norwegia	Work & Welfare Agency	zasady/formuła	D
Wielka Brytania	Child Support Agency	zasady/formuła	R
systemy sądowe i hybrydowe			
Austria	sądy	oficjalne wskazówki i zasady/formuła	D
Belgia	sądy	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	D
Kanada (Ontario)	sądy	oficjalne wskazówki	R

Finlandia	sądy, Social Welfare Board	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	D
Francja	sądy	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	D
Niemcy ¹	sądy	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	D
Holandia	sądy, Social Assistance Office	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	R
Szwecja	sądy	decyzja uznaniowa, nieformalne wskazówki	D
Stany Zjednoczone (Wisconsin)	sądy, Child Support	oficjalne wskazówki	R

Źródło: *Child support policy: An international perspective*, red. Ch. Skinner, J. Bradshaw, J. Davidson, Department of Work and Pensions, Leeds 2007, s. 48.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że większej uznaniowości decyzji o wysokości alimentów sprzyja system z przeważającą lub ważną rolą odgrywaną przez sądy. W krajach, w których dominują sądy lub system hybrydowy, proces wyznaczania alimentów określają formalne lub nieformalne zasady i wskazówki dla sędziów. Jest to zgodne z porządkiem prawnym, w którym sądy są niezależne, a ich decyzje zależą od doświadczenia życiowego sędziów i ich oceny sytuacji. System taki zapewnia większą elastyczność i uwzględnienie różnic między indywidualnymi sprawami, ponadto nadaje decyzji o alimentach wysoką rangę wyroku sądowego.

W krajach, w których dominującą rolę w wyznaczaniu alimentów odgrywają wybrane w tym celu instytucje specjalne (na przykład Child Support Agency) lub samorządowe, częściej obowiązują ścisłe zasady albo nawet formuły matematyczne służące do obliczania wysokości alimentów. System taki może się wydawać bardziej obiektywny i mniej przypadkowy, jest także w większym stopniu regulowany – formuły i zasady są opracowywane przez specjalistów (na podstawie takich czynników, jak dochody rodziców, minimum socjalne czy ceny produktów i usług) i regularnie uaktualnianie. Insty-

tucje wydające decyzje o wysokości alimentów są w tych systemach tymi samymi, które później zajmują się sprawami dotyczącymi alimentów od strony urzędowej (egzekucja, uaktualnianie).

W ostatniej kolumnie tabeli 3 znajduje się informacja o tym, na kogo są zasądzone alimenty, czyli kto formalnie jest ich odbiorcą. W przyjętym zestawieniu niemal tyle samo krajów czyni odbiorcą dziecko, które ma otrzymywać alimenty, ile wskazuje rodzica, który się nim opiekuje. Różnice w przyjętych zwyczajach zależą od panującej w danym kraju kultury prawnej – informatorzy z krajów skandynawskich, a także z Austrii, Niemiec i Belgii wskazywali dziecko jako osobę, która jest formalnie odbiorcą alimentów, z kolei w krajach anglojęzycznych jako odbiorcę podawano głównie rodzica opiekującego się dzieckiem.

System niemiecki

Przykładem rozwiązania, w którym wysokość alimentów oblicza się na podstawie formuły, jest system niemiecki³⁸. Opiera się on na założeniu, że dziecko ma prawo do proporcjonalnej części dochodów rodzica – do udziału w jego „poziomie życia” zależnym od dochodów.

Dzisiejszy kształt systemu niemieckiego został zdeterminowany przez reformę z 2008 roku, której podstawą było obszerne studium zlecone przez Federalne Ministerstwo Spraw Rodziny w 2002 roku³⁹. Tematem badania było płacenie i niepłacenie alimentów na dzieci w Niemczech. Jednym z założeń reformy z 2008 roku było zwiększenie roli alimentów na dzieci kosztem alimentów na rzecz byłej partnerki lub byłego partnera.

Trzeba podkreślić, że według klasyfikacji przyjętej przez autorów przywoływanej już publikacji *Child support policy: An international perspective* w Niemczech nadal decydującą rolę odgrywają sądy, co oznacza, że decyzję wydaje sędzia na podstawie własnej oceny sytuacji. Formuła opisana poniżej ma pomóc sędziom w tej decyzji i ułatwić oszacowanie potrzeb dziecka oraz możliwości finansowych rodziców. System ten łączy indywidualne podejście właściwe dla systemu sądowego z obiektywnością i realizmem systemu algorytmicznego.

38 W systemie tym wysokość alimentów ustala sąd, mimo to jest w tym celu stosowana formuła matematyczna.

39 *Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder*, Forsa, Stuttgart 2002 – <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-24073-SR-Band-228> [dostęp: 19 września 2016 roku]. Jednym z ważnych wyników tego badania było ustalenie związku między częstotliwością płacenia alimentów a regularnym kontaktem z dzieckiem. Dogłębna analiza rezultatów tego projektu badawczego mogłaby przynieść duże korzyści dla instytucji i osób zainteresowanych przyczynami niepłacenia i płacenia alimentów na dzieci.

Obecnie wysokość alimentów zasądzonych rodzicowi niemieszkającemu z dzieckiem zależy od:

- dochodów rodzica,
- dochodów dziecka, jeśli je uzyskuje,
- wieku dziecka,
- liczby dzieci (lub innych osób) uprawnionych do alimentów od tego rodzica⁴⁰.

Ogólnie wszystkie dzieci jednego rodzica mają takie same prawa, bez względu na to, czy pochodzą ze związku małżeńskiego czy nieformalnego albo z pierwszego czy drugiego małżeństwa⁴¹.

Zasady ustalania alimentów na dziecko określa w Niemczech par. 1612a (*Minimalne stawki alimentów na nieletnie dzieci*⁴²) kodeksu cywilnego, stanowiący, że dziecko ma prawo otrzymywać wsparcie finansowe (alimenty) od rodzica, który z nim nie zamieszkuje. Wysokość alimentów jest ustalana na podstawie minimalnej stawki alimentów. W zależności od wieku dziecka i dochodów rodzica, oblicza się, jaki procent minimalnej stawki ma płacić rodzic. Stawka minimalna jest zatwierdzana co pół roku przez niemiecki rząd federalny.

W 2015 roku minimalna stawka alimentów wynosiła 384 euro (około 1650 złotych).

Pierwszy czynnik w procesie ustalania wysokości alimentów to wiek dziecka. W zależności od wieku dziecka, rodzic jest zobowiązany płacić określony procent stawki minimalnej (tabela 4).

Tabela 4. System niemiecki – wysokość stawki alimentów w zależności do wieku dziecka (wartości na dzień 1 stycznia 2016 roku)

Grupa	Wiek dziecka	Procent stawki minimalnej
pierwsza	od urodzenia do sześciu lat	87%
druga	od siedmiu do dwunastu lat	100%
trzecia	od trzynastu lat do końca okresu uprawnienia do alimentów*	117%

* Dziecko jest uprawnione do otrzymywania alimentów albo do osiągnięcia pełnoletności, albo do momentu ukończenia edukacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji prof. dr hab. Ilony Ostner z Instytutu Socjologii na Uniwersytecie w Getyndze w Niemczech.

40 Por. <http://www.uni-stuttgart.de/uniundfamilie/gesetze/kindesunterhalt/hoehe/index.en.html> [dostęp: 19 września 2016 roku].

41 Zasady obliczania wysokości alimentów w zależności o liczby dzieci wymagają dalszych badań. To samo dotyczy dzieci niepełnosprawnych lub o specjalnych potrzebach.

42 Tłumaczenie własne na podstawie informacji prof. dr hab. Ilony Ostner z Instytutu Socjologii na Uniwersytecie w Getyndze w Niemczech.

System niemiecki zakłada, że utrzymanie młodszego dziecka kosztuje mniej od utrzymania dziecka nastoletniego, uwzględnia również to, że potrzeby finansowe dzieci rosną wraz z wiekiem. W zestawieniu ujętym w tabeli 4 przyjęto trzy przedziały wiekowe (w tabeli 5 – cztery), zgodne z etapami rozwoju i edukacji dzieci. Wynika to zapewne z założenia o innych potrzebach rozwojowych dzieci przed podjęciem formalnej edukacji, na etapie edukacji podstawowej, na etapie edukacji gimnazjalnej lub zawodowej i po osiągnięciu pełnoletności. Jak widać, w centrum tego systemu znajdują się potrzeby dziecka – nie tylko ogólnie, jako młodej osoby uprawnionej do wsparcia ze strony rodzica, ale także bardziej szczegółowo, jako osoby o różnych potrzebach.

Drugi czynnik to wysokość dochodów netto rodzica zobowiązanego do płacenia alimentów. Wartości te określa „tabela düsseldorfska”. Jej wartości są uaktualniane co pół roku przez Wyższy Sąd Regionalny w Düsseldorfie i zatwierdzany do użytku ogólnokrajowego.

Tabela 5. „Tabela düsseldorfska” (stan na 2016 rok)

Przedział dochodowy	Dochód netto rodzica zobowiązanego do płacenia alimentów	Wiek dziecka określony na podstawie par. 16.12a niemieckiego kodeksu cywilnego			Procent stawki minimalnej
		do pięciu lat	od sześciu do jedenastu lat	od dwunastu do siedemnastu lat	
wszystkie wartości w euro					
1	do 1500	335	384	450	100
2	od 1501 do 1900	352	404	473	105
3	od 1901 do 2300	369	423	495	110
4	od 2301 do 2700	386	442	518	115
5	od 2701 do 3100	402	461	540	120
6	od 3101 do 3500	429	492	576	128
7	od 3501 do 3900	456	523	612	136
8	od 3901 do 4300	483	553	648	144
9	od 4301 do 4700	510	584	648	152
10	od 4701 do 5100	536	615	720	160

Źródło: http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/infos/Duesseldorfer_tabelle/Tabelle-2016 [dostęp: 19 września 2016 roku].

Jak już wspomniano, system niemiecki opiera się na założeniu, że dziecko ma prawo do proporcjonalnej części dochodów rodzica – do udziału w jego „poziomie życia” zależnym od dochodów. Stąd progresywny sposób obliczania wysokości alimentów, podobny do systemu podatkowego, w którym wysokość należnych opłat oblicza się na podstawie progów dochodowych – im więcej dana osoba zarabia, tym wyższą płaci kwotę należności. W tabeli 5 ujęto dziesięć przedziałów dochodowych i cztery przedziały wiekowe dzieci uprawnionych do otrzymywania alimentów. Za podstawową stawkę alimentów przyjęto 384 euro, czyli stawkę dla najniższego przedziału dochodowego i dla dziecka w wieku od sześciu do jedenastu lat. W zależności od wieku dziecka stawka może być niższa lub wyższa (ale nie niższa niż 335 euro). Stawka rośnie razem z wysokością dochodów rodzica.

W opisanym systemie wzięto pod uwagę dwa podstawowe czynniki: potrzeby dzieci, zróżnicowane w zależności od wieku, i możliwości finansowe rodziców niezamieszkujących z dziećmi. Można powiedzieć, że taka konstrukcja systemu stanowi próbę osiągnięcia równowagi między potrzebami dzieci a możliwościami ich spełnienia – między moralną zasadą, mówiącą o konieczności utrzymywania dzieci przez rodziców, a realizmem w egzekwowaniu tej zasady – w dążeniu do wydawania sprawiedliwych decyzji i skuteczności w ich egzekwowaniu.

Zalety i wady obliczania wysokości alimentów na podstawie formuły

Zaletą systemu, w którym funkcjonuje tabela, formuła lub algorytm do obliczania wysokości alimentów, jest ograniczenie uznaniowości tej decyzji. Jednolita dla całego kraju formuła określania stawek alimentów może być postrzegana jako bardziej obiektywne i być może bardziej sprawiedliwe rozwiązanie niż system zasądzania wysokości alimentów na podstawie subiektywnej oceny sędziego.

Zastosowanie takiego systemu w Polsce mogłoby ograniczyć praktyki zasądzania nieproporcjonalnie niskich kwot alimentów (na przykład 100 złotych), nieprzystających do potrzeb bytowych dziecka. Co więcej, ponieważ czynniki uwzględnione w takim systemie to potrzeby dziecka i możliwości rodzica niemieszkającego z dzieckiem, system ten umacnia wizję alimentów na dzieci jako świadczenia właśnie na rzecz dziecka, nie zaś na rzecz byłej partnerki lub byłego partnera (rodzica zamieszkującego z dzieckiem).

Ponadto stawki określone w ogólnokrajowej tabeli wysokości alimentów opierają się na badaniu potrzeb dzieci i realnych kosztów ich utrzymania, co ma służyć najważniejszemu celowi zasądzania alimentów – dobru dziecka i jego ekonomicznemu dobrostanowi.

Kluczowe jest jednak to, że wartości tabeli są regularnie obliczane i uaktualniane, dzięki temu są bezpośrednio powiązane z realnymi cenami usług

i produktów. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymaga okresowych uaktualnień, inaczej bowiem z czasem staje się ono szkodliwe (na przykład nieuaktualniany od wielu lat próg dochodowy dla rodziców ubiegających się o świadczenie alimentacyjne w Polsce, który nie bierze pod uwagę inflacji oraz zmian w płacy minimalnej, średnich dochodach, cenach usług i produktów).

Wysokość alimentów jest także uaktualniania na podstawie wieku dziecka i możliwości finansowych rodzica, które zmieniają się z czasem. Stawki alimentów są więc lepiej dostosowane do zmieniających się potrzeb dziecka i realnych możliwości płacenia alimentów przez ich rodziców.

Wadą formuły służącej do obliczania wysokości alimentów jest mała elastyczność takiego systemu, niepozostawiająca za dużo przestrzeni dla różnych indywidualnych sytuacji, szczególnie jeśli algorytm taki jest stosowany automatycznie. Po drugie, taki system obliczania wysokości alimentów opiera się – co oczywiste – na informacji o legalnym dochodzie rodzica niezamieszkującego z dzieckiem. Taka informacja może być zafałszowana, jeśli rodzic zdecyduje się ukryć swoje dochody lub skorzystać z możliwości pracy w „szarej strefie”. Jest to jednak możliwe bez względu na rodzaj przyjętej polityki administracyjnej w zakresie przyznawania alimentów. „Szara strefa” i niechęć rodziców do płacenia alimentów na dzieci pozostają problemami kulturowymi i świadomościowymi.

Ścieżka pierwsza – modele przekazywania płatności i metody egzekwowania alimentów

W niniejszym podrozdziale zawarto krótki przegląd różnych praktyk i uprawnień instytucji publicznych zajmujących się egzekwowaniem należności alimentacyjnej od jednego z rodziców⁴³.

Modele przekazywania płatności

Płatność alimentów na dziecko może następować bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji. Zależy to zarówno od tego, jak dużą rolę instytucje publiczne odgrywają w kontrolowaniu i zapewnianiu płatności alimentacyjnych, jak i od tego, czy istnieje instytucja, która mogłaby pośredniczyć w tych transferach, i w jakich sytuacjach sięga się po to rozwiązanie (z zasady czy tylko w wypadku nieregularnych lub niepełnych płatności).

W większości krajów uwzględnionych w wielokrotnie już przywoływanym opracowaniu *Child support policy: An international perspective*⁴⁴ działa jakiegoś rodzaju instytucja publiczna, która pośredniczy w płatnościach

43 Dane prezentowane w tej części niniejszego raportu pochodzą z publikacji *Child support policy: An international perspective*, *op. cit.*, ale nie uwzględniają reform i zmian przeprowadzonych od tego czasu w systemach poszczególnych krajów.

44 *ibidem*.

między rodzicem zobowiązanym do przekazywania alimentów a rodzicem mieszkającym z dzieckiem. Najbardziej istotne są różnice w zakresie działania takich instytucji, w stopniu ich zaangażowania i w zakresie uprawnień do pośredniczenia między rodzicami.

W krajach, w których instytucje publiczne mają najszersze uprawnienia w omawianym zakresie, do ich obowiązków należy wyznaczanie i ściąganie należności alimentacyjnych oraz przekazywanie ich do odbiorców. Są to na przykład Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania, Norwegia, Dania i Finlandia (częściowo pokrywa się to z listą państw, w których dominuje system instytucjonalny, w przeciwieństwie do sądowego). Najszersze uprawnienia ma nowozelandzka instytucja Inland Revenue Child Support, odpowiedzialna za zbieranie i przekazywanie opłat alimentacyjnych każdego rodzaju, bez względu na to, czy były ustalone na podstawie prywatnej umowy między rodzicami, urzędowej decyzji o wysokości alimentów albo międzynarodowego nakazu zapłaty. Instytucje publiczne odgrywają stosunkowo dużą rolę również w Holandii, Szwecji i Kanadzie (prowincja Ontario), pośrednicząc w płatnościach, choć nie są zaangażowane w wyznaczanie wysokości alimentów.

Pośredniczenie we wszystkich transferach alimentów między rodzicami zapewnia instytucji państwowej bardzo dużą kontrolę nad procesem wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. W takim systemie rodzic mieszkający z dzieckiem nie musi zgłaszać nieprawidłowości w płaceniu alimentów – instytucja na bieżąco dysponuje informacją o regularności i wysokości płaconych alimentów.

W większości krajów rola instytucji państwowych jest jednak mniejsza albo nawet marginalna, pośredniczenie w płatnościach staje się zaś możliwe dopiero wtedy, kiedy rodzic mieszkający z dzieckiem zgłosi wystąpienie nieregularnych lub niepełnych płatności. Dzieje się tak w Belgii, Austrii, we Francji i w Niemczech (częściowo pokrywa się to z listą krajów, w których systemie alimentacyjnym główną rolę odgrywają sądy). W Wielkiej Brytanii instytucje państwowe zachęcają rodziców do zawierania umów prywatnych i odwoływania się do pomocy instytucji publicznej jedynie w wtedy, kiedy nie mogą osiągnąć porozumienia. W takich sytuacjach Child Support Agency pośredniczy w płatnościach. Umowy między rodzicami będącymi beneficjentami pomocy społecznej są z założenia obsługiwane przez instytucję państwową.

W rezultacie takiego podziału państw można powiedzieć, że państwa zajmują miejsce na osi, na której z jednej strony znajdują się kraje, w których odpowiedzialność za monitorowanie i obsługę płatności spada na instytucje państwowe (na przykład Nowa Zelandia), z drugiej zaś strony znajdują się kraje, gdzie większość inicjatywy w tej kwestii leży po stronie rodzica zamieszkującego z dzieckiem (na przykład Francja).

Oba rozwiązania mają swoje wady i zalety⁴⁵: z jednej strony pośredniczenie w płatnościach zmniejsza obciążenie, jakim jest dla rodzica opiekującego się zarządzanie ściągania alimentów, monitorowania ich regularności i wysokości; z drugiej strony prowadzenie centralnej instytucji zajmującej się obsługą spraw alimentacyjnych może wiązać się z dużymi kosztami dla państwa.

Metody egzekwowania płatności

Metody ściągania należności alimentacyjnej to interesujące zagadnienie. Niezapłacone alimenty na dzieci są określane terminem „długu alimentacyjnego”. Nie jest to jednak zwyczajny dług – ponieważ nie występuje tutaj osoba, która pożycza komuś pieniądze, długu tego nie można umorzyć. Dług alimentacyjny oznacza, że rodzic jest winny pieniądze swojemu dziecku. W wypadku wypłacenia dziecku świadczenia (zaliczki alimentacyjnej) przez stosowną instytucję przynajmniej część tego długu staje się długiem wobec państwa. Dług alimentacyjny jest specjalnym rodzajem należności, tak ważnym dla rozwoju obywateli, że otrzymuje w wielu krajach szczególny status i można używać do jego egzekwowania specjalnych metod, na przykład:

- zajęcia części zarobków,
- zajęcia (pobrania) środków z konta bankowego,
- zajęcia części zasiłku,
- odzyskania zadłużenia z podatku,
- potrącenia ze zwrotu podatku,
- wyceny i sprzedaży (licytacji) majątku,
- odsetek od zadłużenia,
- odebrania prawa jazdy,
- konfiskaty paszportu,
- odroczenia i planu spłaty,
- tytułu wykonawczego, klauzuli wykonalności,
- sądu rozjemczego,
- nakazu zajęcia majątku,
- postępowania karnego⁴⁶.

Repertuar tych metod jest zbliżony do rozwiązań obowiązujących w Polsce, ale z pewnymi wyjątkami (na przykład konfiskata paszportu). Ponadto mogą występować znaczne różnice w sposobie i częstotliwości ich

45 Takie rozwiązanie – zapośredniczonych transferów alimentów – może również dobrze sprawdzać się w sytuacji, kiedy powodem rozvodu była przemoc. Jeśli odbieranie alimentów w imieniu dziecka nie wymaga kontaktu z przemocowym byłym partnerem, wzrasta prawdopodobieństwo, że bezpieczeństwo dzieci i przelewy alimentacyjne nie będą ze sobą związane.

46 *Child support policy: An international perspective, op. cit., s. 89–91.* Dane pochodzą z czternastu krajów zachodniej Europy i państw Commonwealthu.

stosowania, to jednak znajduje się poza zakresem niniejszego opracowania. Brak wyjątkowych metod w wielu innych krajach może być rozczarowujący, ostatecznie przecież większość dyskusji na temat uzdrowienia systemu alimentacyjnego w Polsce sprowadza się do pytania o to, jak skuteczniej ściągać należności alimentacyjne. Pytanie o skuteczność poszczególnych systemów i o dobre praktyki, które można zaimplementować w Polsce, budzi zrozumiałe zainteresowanie. Poniżej znajduje się krótkie opracowanie danych na temat odsetka płaconych alimentów w różnych krajach.

Skuteczność systemu (wysokość płatności)

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że dane uzyskane przez autorów publikacji *Child support policy: An international perspective* nie są spójne. Pochodzą one z różnych krajów, w których były dostępne zróżnicowane informacje – niekiedy nieporównywalne lub pochodzące z tych samych lat albo dotyczące jednakowych wskaźników. W wielu państwach powszechnie są stosowane prywatne umowy między rozwiedzionymi rodzicami dotyczące opieki i alimentów, co oznacza, że instytucje państwowe nie mają pełnej wiedzy o ich postanowieniach lub stopniu ich realizowania. Dlatego warto podchodzić do tych danych z ostrożnością. Na pytanie o to, ilu rodziców opiekujących się otrzymało alimenty na dzieci i ilu rodziców je płaciło, otrzymano w poszczególnych krajach następujące odpowiedzi:

- Belgijscy informatorzy zadeklarowali, że 88% zobowiązanych rodziców płaciło alimenty, choć tylko 60% regularnie (dane z 1995 roku).
- Holenderscy badacze podali statystykę z 1998 roku, z której wynika, że 57% rozwiedzionych samotnych rodziców otrzymywało alimenty na dzieci od byłego partnera.
- W Nowej Zelandii w 2005 roku przekazane alimenty wyniosły 72,4% kwoty alimentów zasądzonych.
- W Niemczech w 2005 roku 69% rodziców otrzymywało płatności alimentacyjne na czas.
- W Kanadzie w latach 1998–1999 aż 95% dzieci otrzymywało alimenty, z tego 80% uzyskiwało całość zasądzonych kwot (dane dla dzieci w wieku od czterech do piętnastu lat, których rodzice rozwiedli się w ciągu dwóch poprzednich lat).
- Brytyjskie dane z 2006 roku odnotowują płatności na poziomie 60%, z czego jedynie trzy piąte w pełnej wysokości. Trzeba dodać, że według szacunków zaledwie około połowa rozwiedzionych par w Wielkiej Brytanii ma formalną umowę dotyczącą wysokości alimentów i opieki nad dziećmi.
- Dane amerykańskie (średnia dla wszystkich stanów) wskazywały płatność alimentów na poziomie 69% wszystkich zobowiązanych i 59% kwoty zasądzonych alimentów.

Jak widać, dane te dotyczą różnych okresów i zmiennych. Jedyne uogólnienie, na jakie pozwalają, sprowadza się do stwierdzenia różnorodności metod pomiaru w różnych krajach i braku jednego porównywalnego zestawu danych, który pozwalałby zbudować jakiś ranking skuteczności.

Jedyne porównywalne dane dotyczą poziomu ściągalności należności wobec państwa, które powstały w wyniku wypłacenia zaliczki alimentacyjnej⁴⁷. Co interesujące, ściągalność takich należności jest tym większa, im wyższa jest dostępność tego świadczenia, najwyższa jest zaś tam, gdzie świadczenie jest powszechnie dostępne (Dania). Może to wynikać z dużej skuteczności urzędów skarbowych w ściąganiu należności w tych krajach i z innego charakteru długu wobec instytucji publicznych niż wobec osób prywatnych.

Tabela 6. Skala ściągalności należności alimentacyjnej powstałej w wyniku wypłacenia dziecku świadczenia alimentacyjnego (należność niepłacącego rodzica wobec instytucji publicznej)

Dania – 88%
Finlandia – 65%
Szwecja – 49%
Niemcy – około 22%
Belgia – 5% (próg)

Źródło: *Child support policy: An international perspective*, red. Ch. Skinner, J. Bradshaw, J. Davidson, Department of Work and Pensions, Leeds 2007, s. 94.

Dokonanie pomiaru poziomu płatności alimentów w Polsce stanowiłoby ważne wyzwanie. Użyteczny może być podział na *case compliance* i *cash compliance*, czyli na wysokość płatności liczoną w stosunku do liczby spraw (liczba rodziców płacących alimenty do liczby rodziców z zasądzonymi alimentami) i na wysokość płatności liczoną według zsumowanej wartości (w złotych) przekazanych alimentów (suma wszystkich zasądzonych alimentów do sumy wszystkich zapłaconych alimentów). Takie rozróżnienie uwzględni różne scenariusze: rodzice mogą płacić, ale nieregularnie lub niepełne sumy.

47 Pojęcie świadczenia alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej jest używane w niniejszym raporcie zamiennie.

Powody niepłacenia

Zapytani o powody niepłacenia alimentów przez zobowiązanych rodziców, badacze z kilku krajów⁴⁸ – na podstawie swojej wiedzy i własnego doświadczenia – zasugerowali następujące przyczyny:

- problemy z realizacją płatności (zadłużenie, bezrobocie),
- złe relacje z rodzicem opiekującym się dziećmi,
- utrata kontaktu z dziećmi lub utrata opieki,
- młody wiek,
- brak formalnej umowy określającej wysokość alimentów
- niechęć do płacenia (wzięcia odpowiedzialności za dzieci)⁴⁹.

Więcej informacji o deklarowanych powodach niepłacenia alimentów może dostarczyć lektura wyników badań z 2008 roku zleconych przez niemiecki rząd. Wnioski z tego badania stały się fundamentem reformy tamtejszego systemu alimentacyjnego. Przeprowadzenie podobnych badań w Polsce mogłoby być bardzo użyteczne, choć analiza rezultatów uzyskanych w Niemczech również może dostarczyć wielu cennych danych.

Podsumowanie

Problem ściągania należności alimentacyjnych można rozpatrywać na poziomie funkcjonowania instytucji i na poziomie kulturowym (przyzwolenie na niepłacenie alimentów), które oddziałują na siebie nawzajem, ponieważ pracownicy instytucji czy twórcy polityki alimentacyjnej nie są wolni od kulturowo uwarunkowanych przekonań na temat płacenia alimentów i kłopotów samotnych rodziców (głównie matek).

Na poziomie instytucjonalnym konieczna jest ścisła współpraca instytucji (urzędów skarbowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i innych). Jest również widoczny związek między ściągalnością należności alimentacyjnych a powszechnym świadczeniem alimentacyjnym – w krajach, w których świadczenie to jest powszechne, należności szybko zmieniają się w długi wobec instytucji publicznych, które są skutecznie ściągane. Na poziomie kulturowym (świadomościowym) jest konieczne umacnianie więzi między ojcem a dzieckiem, na przykład przez dłuższy urlop ojcowski (inspiracją mogą być tutaj rozwiązania skandynawskie). Bardzo pomocne dla instytucji może być korzystanie z wiedzy i praktyk wypracowanych za granicą, dlatego jest wskazana wymiana doświadczeń z instytucjami z innych krajów.

48 Dania, Niemcy, Finlandia, Francja, Holandia, Stany Zjednoczone. Por. *Child support policy: An international perspective*, op. cit., s. 109.

49 Szerzej – por. *ibidem*, s. 110–120.

Ścieżka druga – świadczenie alimentacyjne ze strony państwa

Które państwa zapewniają świadczenie alimentacyjne?

Poniżej omówiono kwestię świadczeń alimentacyjnych, rozumianych jako publiczna pomoc dzieciom wypłacana na poczet niezapłaconych alimentów. Celem tego świadczenia jest zapewnienie dziecku środków do życia lub zastąpienie wkładu finansowego jednego z rodziców w utrzymanie dziecka. Świadczenie to zwykle nie przekracza ustalonej kwoty, może więc nie pokrywać całości zasądzonych alimentów.

Większość państw Europy Zachodniej i krajów skandynawskich zapewnia świadczenie alimentacyjne (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Norwegia, Szwecja), podobnie jak kraje bałtyckie, Polska, Czechy i Słowacja. Wyjątkiem są kraje anglosaskie (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia, kanadyjska prowincja Ontario, Nowa Zelandia).

Można więc uznać, że świadczenie alimentacyjne jest dość powszechną praktyką w Europie. Różnice tkwią w szczegółach, w niektórych krajach obowiązuje próg dochodowy dla rodziców składających wnioski o takie świadczenie, zmienne są również wysokość świadczenia, czas jego wypłacania (bez ograniczeń lub tylko przez określony okres, na przykład trzy miesiące) i możliwości korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej.

Najbardziej uniwersalny jest system duński: wszystkie dzieci są uprawnione do jego uzyskiwania – bez względu na zarobki matki (brak progu), świadczenie jest wypłacane w jednej ustalonej kwocie i bez ograniczeń czasowych innych niż czas trwania zobowiązania alimentacyjnego. Można powiedzieć, że w krajach skandynawskich świadczenie jest z reguły powszechne lub szeroko dostępne, choć stosunkowo niskie w porównaniu z kosztami utrzymania, ponadto tworzy dług wobec państwa, który jest w wysokim stopniu ściągany (od 49% w Szwecji do 88% w Danii).

Dania

W Danii rozwodząca się para może albo zawrzeć prywatną umowę, która określa, czy i w jakiej wysokości mają być wypłacane alimenty na dziecko, albo zawrzeć umowę z udziałem Statsforvaltningen. Zadaniem tego urzędu jest ustalenie – na podstawie obowiązującego wzoru – wysokości wypłacanych alimentów (nie robi tego sąd).

Jeśli rodzic, który nie mieszka z dzieckiem, nie płaci alimentów lub przestaje je płacić, drugi rodzic może zwrócić się do Udbetaling Danmark – duńskiego odpowiednika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W sytuacji, gdy rodzice mają wiążącą umowę, urząd ten podejmuje działania, w innym wypadku zaleca rodzicowi opiekującemu się dzieckiem udanie się do odpowiedniej instytucji w celu opracowania takiego rozporządzenia. Udbetaling Danmark kontaktuje się również z dłużnikiem alimentacyjnym. Jeśli mimo podjętych prób

nie przyniesie to skutku, przekazuje sprawę urzędowi skarbowemu (SKAT), który ma prawo zatrzymać część dochodu dłużnika alimentacyjnego do czasu, aż spłaci on swój dług⁵⁰.

W okresie, kiedy rodzic objęty obowiązkiem alimentacyjnym nie płaci alimentów, drugi rodzic może otrzymywać świadczenie alimentacyjne od państwa w wysokości 1307 duńskich koron miesięcznie (około 650 złotych). Jest to jednocześnie minimalna kwota alimentów ustalonych w umowie prywatnej lub rozporządzeniu urzędu. Jeśli dziecku zasądzone wyższe alimenty, różnica między świadczeniem podstawowym od państwa a zasądzonymi alimentami jest wyrównywana, kiedy dłużnik przekazuje należną składkę do Udbetaling Danmark⁵¹.

W sytuacji długotrwałego niepłacenia alimentów przez rodzica instytucje publiczne stosują potrącenia ze świadczeń społecznych (zasiłków) lub odzyskują dług z podatków i części wynagrodzenia⁵². W razie wyjątkowo uporczywego unikania zobowiązań są możliwe egzekucja komornicza, postępowanie karne (rzadko stosowane w praktyce) i kara pozbawienia wolności (nigdy niestosowana w praktyce). Ściągalność długu wobec instytucji publicznych, powstałego w wyniku wypłacenia świadczenia alimentacyjnego, wynosi w Danii 88%⁵³.

Szwecja

W Szwecji⁵⁴ rozwodzący się rodzice mogą sami dojść do porozumienia w kwestii wysokości alimentów lub skorzystać z pomocy Kasy Ubezpieczeń Społecznych. Wysokość alimentów zależy od potrzeb dziecka i możliwości finansowych rozstających się małżonków. Rodzice mogą wspólnie ustalić dowolną kwotę albo wyliczyć ją według zasad podanych w kodeksie rodzinnym.

Kiedy dziecku przysługuje zaliczka alimentacyjna? Kiedy rodzic zobowiązany do płacenia alimentów nie płaci ich, płaci je w wysokości niższej niż 1573 szwedzkie korony miesięcznie lub „w inny sposób nie

50 *Ibidem*. Por. także: informacja zwrotna od duńskiego urzędu Statsforvaltningen z 13 kwietnia 2016 roku, uzyskana w odpowiedzi na oficjalne zapytanie.

51 Informacja zwrotna od duńskiego urzędu Statsforvaltningen z 13 kwietnia 2016 roku, uzyskana w odpowiedzi na oficjalne zapytanie.

52 *Child support policy: An international perspective, op. cit.*, s. 89.

53 *Ibidem*.

54 Informacje na temat szwedzkiego systemu świadczeń alimentacyjnych przyznawanych przez państwo są dostępne na stronach internetowych szwedzkich instytucji publicznych, również w języku polskim. W tekście informacyjnym z portalu szwedzkiej Kasy Ubezpieczeń Społecznych (odpowiednik polskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) świadczenie z funduszu alimentacyjnego przetłumaczono jako „zaliczka alimentacyjna”, dlatego takiego określenia użyto w niniejszym opracowaniu.

zapewnia dziecku utrzymania w zakresie odpowiadającym tej kwocie”. Zaliczka przysługuje dziecku, które mieszka z rodzicem sprawującym nad nim władzę rodzicielską i jest u niego zameldowane (zarówno dziecko, jak i rodzic, u którego ono mieszka, muszą być zameldowani na terytorium Szwecji). Również specjalnie ustanowieni opiekunowie i osoby, które adoptowały dziecko z zagranicy, mogą ubiegać się o zaliczkę alimentacyjną. Ojcostwo nie musi być ustalone, aby dziecku przysługiwała zaliczka alimentacyjna.

Zaliczka alimentacyjna może wynosić najwyżej 1573 szwedzkie korony miesięcznie na jedno dziecko i jest wypłacana rodzicowi, który mieszka z dzieckiem⁵⁵.

Szwedzki system rozróżnia trzy formy zaliczki alimentacyjnej i przedłużoną zaliczkę alimentacyjną dla osób uczących się powyżej osiemnastego roku życia.

Pełna zaliczka alimentacyjna. Gdy rodzic, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny, płaci kwotę niższą niż 1573 szwedzkie korony miesięcznie lub nie płaci nic, dziecku może przysługiwać pełna zaliczka alimentacyjna. Zdarza się również, że alimenty nie napływają na czas. Wówczas Kasa Ubezpieczeń Społecznych (Försäkringskassan) wypłaca bezpośrednio rodzicowi, u którego mieszka dziecko, kwotę nie wyższą niż 1573 szwedzkie korony miesięcznie.

Jeśli dziecko otrzymuje pełną zaliczkę alimentacyjną, rodzic niemieszkający z dzieckiem jest zobowiązany płacić alimenty do Kasy Ubezpieczeń Społecznych jako zwrot zaliczki.

Zasiłek wyrównawczy. Zasiłek wyrównawczy to kwota wypłacana w celu uzupełnienia alimentów płaconych przez rodzica, ale niższych niż 1573 szwedzkie korony. Gdy Kasa Ubezpieczeń Społecznych obliczy, że rodzic niemieszkający z dzieckiem nie jest w stanie płacić 1573 szwedzkich koron miesięcznie, dziecku może przysługiwać zasiłek wyrównawczy. W takim wypadku rodzic ten płaci wyliczoną kwotę bezpośrednio rodzicowi, u którego mieszka dziecko. Pozostałą część tej sumy dziecko otrzymuje z Kasy Ubezpieczeń Społecznych, tak aby łącznie dostawało 1573 szwedzkie korony miesięcznie.

W wypadku zasiłku wyrównawczego rodzic niemieszkający z dzieckiem nie jest zobowiązany do zwracania żadnej kwoty do kasy.

Zaliczka alimentacyjna w wypadku przemennego zamieszkiwania. Jeśli dziecko mieszka mniej więcej tyle samo czasu u obojga rodziców, mogą oni otrzymywać specjalne wsparcie – zaliczkę alimentacyjną w wypadku przemennego zamieszkiwania. Każde z rodziców ubiega się o tę zaliczkę indywidualnie, a jej wysokość zależy od uzyskiwanych dochodów. Najwyższa kwota, jaką można otrzymać, wynosi 786 szwedzkich koron miesięcznie na jedno dziecko. Zaliczki nie trzeba zwracać do Kasy Ubezpieczeń Społecznych.

⁵⁵ Podana kwota 1573 szwedzkich koron obowiązywała w 2012 roku. Od tego czasu, według informacji udzielonej przez Malin Strid za pośrednictwem Ambasady Królestwa Szwecji, kwota ta mogła ulec zmianie, ale sam mechanizm i zasady określające działanie zaliczki alimentacyjnej pozostały niezmienione.

Przedłużona zaliczka alimentacyjna dla osób uczących się powyżej osiemnastego roku życia. Po ukończeniu przez dziecko osiemnastu lat zaliczka alimentacyjna jest wypłacana bezpośrednio dziecku. W związku z tym dziecko samo musi złożyć o nią podanie.

Osoby otrzymujące zaliczkę alimentacyjną są zobowiązane zawiadamiać Kasę Ubezpieczeń Społecznych o wszystkich zmianach, które mogą mieć wpływ na prawo do tej zaliczki lub na jej wysokość. Należy na przykład zawiadamiać kasę w sytuacji, kiedy dziecko przeprowadza się do własnego mieszkania, rodzic nie mieszka dłużej z dzieckiem, dziecko zaczyna mieszkać tyle samo czasu u obojga rodziców, rodzice wprowadzają się do siebie z powrotem lub dziecko wyjeżdża za granicę na pobyt, który zgodnie z przewidywaniami będzie dłuższy niż sześć miesięcy.

System przewiduje także potrącenia dobowe, gdy dziecko przez kilka dni pozostaje pod opieką rodzica zobowiązanego do płacenia alimentów (potrącenia są stosowane, jeśli drugi rodzic opiekuje się dzieckiem, a dziecko nocuje u niego przez pięć całych dób z rzędu lub nocuje u niego więcej niż sześć razy w ciągu miesiąca).

Jeśli rodzice zawarli umowę, na mocy której dzieci przebywają pod opieką jednego z rodziców przez część miesiąca odpowiadającą powyższym zasadom, nie trzeba składać podania o potrącenie co miesiąc. Można ustalić z urzędem tak zwaną kwotę netto alimentów, uwzględniającą ten plan i stosowne potrącenia, jeśli istnieje wyrok lub umowa ustalająca liczbę dni, przez które dziecko przebywa u jednego i drugiego rodzica.

Dokument informujący rodziców o zasadach przyznawania zaliczki alimentacyjnej wskazuje również, jakie kroki może podjąć rodzic niezadowolony z decyzji Kasy Ubezpieczenia Społecznego – może zażądać ponownego rozpatrzenia sprawy, udać się do sądu administracyjnego, odwołać się do sądu apelacyjnego.

Jeśli rodzicom trudno jest dojść do porozumienia w zakresie sprawowania władzy rodzicielskiej i wysokości alimentów, gmina może im pomóc w osiągnięciu konsensusu, oferując bezpłatne mediacje.

Ważnym elementem szwedzkiego systemu alimentacyjnego jest ustalenie minimalnej kwoty, jaką dziecko powinno otrzymywać. Jeśli rodzic niemieszkający z dzieckiem nie jest w stanie jej płacić w całości z powodu za niskich dochodów, ale chce płacić je w części, to Kasa Ubezpieczenia Społecznego wyrównuje różnicę za pomocą zasiłku wyrównawczego. Mechanizm ten zakłada, że potrzeby wszystkich dzieci są podobne, lub przynajmniej mają jakieś wspólne minimum, niezależnie od tego, ile zarabiają ich rodzice. Rodzic nie musi oddawać pieniędzy za zasiłek wyrównawczy, jeśli płaci tyle, na ile go stać – w ten sposób instytucja publiczna docenia jego wysiłek, przyjmując jednocześnie, że potrzeby dzieci nie zmniejszają się, kiedy rodzice mniej zarabiają.

Podsumowując, dwa opisane wyżej systemy alimentacyjne charakteryzują się brakiem progu dochodowego w dostępie do zaliczki alimentacyjnej i wysoką ściągalnością długu alimentacyjnego, który powstał w wyniku wypłacenia zaliczki. Sposoby ściągania tego długu nie różnią się znacznie od metod stosowanych w Polsce: interwencja instytucji ubezpieczeniowej lub urzędu skarbowego, możliwość egzekucji komorniczej. Istotne różnice dotyczą raczej powszechnej dostępności zaliczki alimentacyjnej (dzięki której dług alimentacyjny szybko staje się długiem wobec państwa) i innych norm społecznych dotyczących ojcostwa (urlopy ojcowskie). Gwarantowane świadczenie z budżetu państwa jest powszechne, ale dość niskie w porównaniu z kosztami utrzymania w krajach skandynawskich. Warto pamiętać, że w państwach tych rodziny mogą liczyć na różne formy wsparcia publicznego, na przykład na zasiłek mieszkaniowy w Szwecji (z powodu niskiego progu dochodowego dostępny głównie dla samodzielnych rodziców z dziećmi⁵⁶), dużą dostępność żłobków i przedszkoli oraz inne świadczenia społeczne.

Powszechne świadczenie alimentacyjne – zalety i wady

Zalety powszechnego świadczenia alimentacyjnego:

- założenia świadczenia wydają się sprawiedliwe i opierają się na zasadzie pomocy dzieciom, których rodzice nie płacą alimentów (zastąpienie pewnego dochodu), nie zaś na logice zasiłku (która może być stygmatyzująca),
- powszechne świadczenie redukuje ubóstwo w grupie rodzin samotnych rodziców i ich dzieci⁵⁷,
- obsługa administracyjna takiego świadczenia jest dość prosta (jeśli nie ma progu, nie trzeba przedstawiać dokumentów potwierdzających kwalifikację do świadczenia), szczególnie jeśli kwota świadczenia jest stała,
- kraje zapewniające powszechne świadczenie alimentacyjne raportują stosunkowo wysoką ściągalność zaliczki alimentacyjnej od niepłacących rodziców.

Wady powszechnego świadczenia:

- stanowią wydatek dla państwa,
- nie sięgają wysokości pełnej sumy zasądzonych alimentów, zapewniają jedynie niezbędne minimum pomocy dla dzieci niepłacących rodziców.

56 Informacja uzyskana 11 stycznia 2016 roku od Malin Strid.

57 M. Hakovirta, *Child maintenance and child poverty: a comparative analysis*, „Journal of Poverty and Social Justice” 2011, t. 19, nr 3, s. 249–262.

Ścieżka trzecia – postępowanie karne wobec rodzica nieplacącego alimentów

W niniejszym podrozdziale omówiono przyjęte w różnych krajach rozwiązania dotyczące postępowania karnego wobec nieplacącego rodzica. Zawiera on analizę wybranych przepisów prawa karnego i krótkie podsumowanie wniosków, które mogą posłużyć do zmiany polskich regulacji⁵⁸.

Kraje, w których nieplacenie alimentów nie jest przestępstwem

W wielu krajach europejskich nie ma w ogóle przepisów karnych dotyczących niealimentacji. Nieplacenie alimentów nie jest przestępstwem ujętym w kodeksie karnym w krajach skandynawskich (Dania, Finlandia, Szwecja, Norwegia, Islandia) i w niektórych państwach południowej Europy, na przykład w Portugalii. Wynika to prawdopodobnie z historii myśli prawnej w tych krajach i przyjętej filozofii regulacji dotyczących rodziny. W krajach skandynawskich, na przykład w Danii egzekucja alimentów leży w gestii urzędu skarbowego i zakładu ubezpieczeń społecznych. Rola sądów w zakresie spraw alimentacyjnych jest więc ograniczona, co jest spójne z brakiem przepisów kodeksu karnego w tej kwestii. Nie oznacza to jednak, że zagadnienie alimentów na dzieci nie jest w tych krajach traktowane poważnie – jest to raczej odmienny od polskiego sposób regulacji tego problemu.

W niektórych kodeksach nie ma wyszczególnionego przestępstwa związanego ze wsparciem finansowym, ale czyn zabroniony jest ujęty nieco szerzej – jako niewypełnianie obowiązków rodzica. Bułgarski kodeks karny z 1968 roku w art. 182(2) wskazuje karalność czynu polegającego na tym, że rodzic nie wypełnia lub w jakikolwiek sposób narusza decyzję sądu dotyczącą wykonywania obowiązków rodzicielskich. Skazany podlega karze grzywny, w cięższych sytuacjach – także karze więzienia do sześciu miesięcy. Takie brzmienie przepisów pozwala uznać niealimentację za przestępstwo, choć nie można rozpatrywać tej kwestii w oderwaniu od innych obowiązków rodziców wobec dzieci.

Przestępstwo – przepisy jednoznaczne

W wielu krajach, podobnie jak w Polsce, niealimentacja w pewnych okolicznościach może być karalna. Poniżej przytoczono przykłady rozwiązań z poszczególnych krajów. We wszystkich wymienionych niżej regulacjach jest wzmianka o tym, że obowiązek utrzymywania dziecka musi wynikać z decyzji sądu, w niektórych wypadkach przepis zawiera odniesienie do obowiązujących ustaw.

⁵⁸ Rozdział powstał na podstawie analizy materiałów źródłowych, a nie istniejących opracowań. Uwzględniono dostępne dane na temat praw obowiązujących w krajach europejskich. Dlatego w podrozdziale znajdują się przykłady regulacji z zachodniej i południowej Europy oraz krajów byłego bloku sowieckiego.

W kilku krajach kodeks karny reguluje „niepłacenie alimentów” bez dodatkowych okoliczności. Tak jest na przykład w Hiszpanii czy we Francji. Jest to grupa przepisów stosunkowo jednoznacznych.

- Hiszpania – kodeks karny z 1995 roku w art. 227 reguluje przestępstwo, które polega na „zaprzestaniu” świadczenia pomocy finansowej wobec dzieci, ustanowionej na mocy decyzji sądu (w jakiegokolwiek procedurze), przewidując za to karę więzienia od trzech miesięcy do roku lub karę grzywny.
- Francja – w kodeksie karnym z 2005 roku znajduje się art. 22-3, który dotyczy niealimentacji. Nie ma w nim odniesienia do sposobu działania sprawcy – jeśli płatności nie były realizowane i nie udało się ich wyegzekwować przez dwa miesiące, mamy do czynienia z przestępstwem. Przepis ten mówi o braku realizacji obowiązku alimentacyjnego, jaki wynika z wyroku sądowego nałożonego na osobę, która ma płacić na rzecz dziecka, innego zstępnego, wstępnego lub współmałżonka. Przestępstwo to jest zagrożone karą grzywny w wysokości 15 tysięcy euro lub karą więzienia do dwóch lat.

Brzmienie przepisów w obu omówionych krajach jest dość jednoznaczne i nie budzi wątpliwości co do warunków, w których mamy do czynienia z przestępstwem. Sposób ich interpretacji i orzecznictwo stanowią odrębne zagadnienie, które warto poddać badaniom.

Elementy dodatkowe: odmowa płacenia, zła wola

Następną grupę regulacji w prawie karnym, które dotyczą niepłacenia alimentów na dziecko, stanowią przepisy zawierające elementy dodatkowe. W pierwszym wariantcie elementem dodatkowym jest powód, dla którego rodzic nie płaci alimentów, choć zobowiązał go do tego sąd. Powody niepłacenia uwzględniane przez prawodawców są dwojakiego rodzaju: odmowa utrzymania dziecka lub „zła wola” niepłacącego.

O odmowie płacenia alimentów mówią przepisy albańskie:

- Albania – kodeks karny z 1995 roku ujmuje to nieco inaczej, regulując w art. 125 przestępstwo „odmowy wsparcia”. Jako przestępstwo definiuje odmowę niezbędnego wspierania życia dzieci, rodziców lub współmałżonka ze strony osoby, która jest do tego zobowiązana na mocy decyzji sądowej. Karą za to przestępstwo jest grzywna lub kara więzienia do roku.

O złej woli mówią przepisy łotewskie:

- Łotwa – kodeks karny z 2000 roku wprowadza kategorię „złej woli”, opisując w art. 170 przestępstwo „unikania utrzymywania”, które polega na tym, że osoba kierująca się złą wolą unika opieki i utrzymywania rodziców, dziadków, dzieci, wnuków lub innych osób, choć taki obowiązek został nałożony przez orzeczenie sądowe lub decyzję sędziego. Grozi za to kara pozbawienia wolności, prace społeczne lub grzywna.

Warto zastanowić się nad pojęciem złej woli, które występuje w różnych przepisach prawa karnego. Użycie tego pojęcia zakłada, że jest różnica między przestępstwem popełnionym umyślnie, a czynem, który przyniósł negatywne, choć niezamierzone skutki. Stąd na przykład różnica między przestępstwem, jakim jest morderstwo, a „nieumyślnym spowodowaniem śmierci”. Jakie zastosowanie ma jednak to pojęcie w wypadku niepłacenia alimentów? Czy można nieumyślnie nie płacić alimentów na dziecko? Można przypuszczać, że prawodawcy z analizowanych krajów próbowali wprowadzić rozróżnienie między rodzicami, którzy nie płacą alimentów „ze złej woli” lub „odmawiają” płacenia, a rodzicami, którzy nie płacą mimo szczerych chęci, na przykład z powodu braku możliwości finansowych. Poniżej przytoczono przykłady krajów, w których przepisy prawa karnego dotyczą wprost możliwości finansowych rodzica niepłacącego zasądzonych alimentów.

Elementy dodatkowe: możliwości finansowe rodzica

W niektórych krajach przepisy uwzględniają możliwości finansowe rodzica, który ma zasądzone alimenty. Oznacza to, że niepłacenie alimentów jest przestępstwem, z wyjątkiem sytuacji, w których – w ocenie sądu – rodzic nie ma środków finansowych wystarczających do wypełnienia obowiązku alimentacyjnego. Tego rodzaju przepisy znajdują się na przykład w kodeksach karnych Szwajcarii i Słowenii.

- Szwajcaria – w art. 217 kodeksu karnego z 1937 roku jest uregulowane przestępstwo „zaniedbania obowiązku wspierania rodziny”, przy czym znajduje się tam zapis o konieczności posiadania realnych środków, aby to robić. Dlatego niepłacenie alimentów jest przestępstwem tylko wtedy, kiedy osoba nie wypełnia tego obowiązku, mimo że ma lub mogłaby mieć wystarczające środki na ten cel. Karą za ten czyn jest grzywna lub pozbawienie wolności do trzech lat.
- Słowenia – art. 194 kodeksu karnego z 2008 roku definiuje przestępstwo „niepłacenia na utrzymanie”. Polega ono na niepłaceniu na utrzymanie mimo posiadania odpowiednich możliwości finansowych (dotyczy to nie tylko alimentów na dzieci, ale także alimentów na inne osoby, pod warunkiem że taki obowiązek wynika z istniejącego prawa lub został ustanowiony przez odpowiednią instytucję).

Zaprezentowane wyżej przykłady przepisów rodzą interesujące pytania teoretyczne. Oczywiście ocena, czy dana osoba ma odpowiednie środki na utrzymanie dzieci objęte obowiązkiem alimentacyjnym, leży w gestii sądu. Takie ujęcie przestępstwa alimentacji oznacza jednak, że niepłacenie alimentów przez osoby gorzej sytuowane nie jest przestępstwem. Czy może to zachęcać do zmniejszenia swoich dochodów lub ich ukrycia? Czy taki kształt przepisu ma zapobiega penalizacji ubóstwa? Jednocześnie sąd nie bierze pod uwagę możliwości finansowych rodzica, który nadal mieszka z dzieckiem. Zakłada się, że bez względu na swoją sytuację materialną, rodzic

zamieszkujący z dzieckiem (zwykle matka) będzie dalej je utrzymywać i zapewniać mu opiekę. Czy tak sformułowane przepisy nie rodzą nierówności między parami lepiej i gorzej sytuowanymi oraz między dwojgiem rozwiedzionych rodziców? A jeśli pewne okoliczności rzeczywiście mogą usprawiedliwić niepłacenie alimentów, to czy nie należałoby uściślić tych okoliczności (czy na przykład poważna choroba rodzica, uniemożliwiająca pracę, mogłaby być taką sytuacją)?

Przepisy szczegółowe i praktyczne: Chorwacja

Warto poświęcić więcej uwagi przepisom chorwackim. Przewidują one co prawda karę więzienia krótszą niż w innych krajach (rok), ale są bardziej szczegółowe od dotychczas analizowanych.

Chorwacja – w art. 209 kodeksu karnego z 1997 roku uregulowano przestępstwo „niedostarczenia utrzymania”, zdefiniowane w taki sposób, że kto unikając zatrudnienia, zmieniając pracę lub miejsce zamieszkania, ukrywając majątek lub działając w inny sposób, uchyla się od udzielania środków na utrzymanie osobie, co do której jest zobowiązany to robić na podstawie wykonalnego wyroku sądu, lub ktokolwiek, kto odmawia zastosowania się do wyroku, podlega karze grzywny lub więzienia do roku.

Chorwackie przepisy nie tylko przewidują karę dla rodzica uchylającego się od obowiązku łożenia na utrzymanie swojego dziecka, ale także uwzględniają takie zabiegi, jak unikanie zobowiązania alimentacyjnego przez przeprowadzanie się lub celowe ukrywanie majątku. Przepisy te wydają się oparte na praktycznej wiedzy o sposobach, do jakich uciekają się rodzice obciążeni obowiązkiem alimentacyjnym, aby go uniknąć. Można powiedzieć, że przyjmują kierunek przeciwny do wcześniej opisanych regulacji, choć dotyczą tej samej kwestii – problemu możliwości finansowych rodzica i jego chęci płacenia alimentów. O ile przepisy słoweńskie i szwajcarskie każą brać pod uwagę dochody rodzica jako okoliczność łagodzącą, o tyle przepisy chorwackie każą raczej uważnie się im przyjrzeć i mają na celu zapobieganie fałszowaniu realnych możliwości finansowych rodzica (co, jak można się domyślić, przybiera w Chorwacji formy podobne jak w Polsce).

Elementy dodatkowe: szkoda dziecka

W niektórych krajach kodeks karny kryminalizuje czyny przynoszące określony skutek braku wsparcia. Kluczowa jest tutaj przesłanka szkody, jakiej doznało dziecko nieotrzymujące alimentów. Tak jest na przykład w prawodawstwie niemieckim i węgierskim.

Węgry – w art. 212 kodeksu karnego z 2012 roku uregulowano zjawisko „niewspierania”, polegające na świadomym (intencjonalnym, celowym) niezapewnieniu dziecku wsparcia przyznanego przez wyznaczoną instytucję na podstawie przepisów prawa. Przemoc

to jest zagrożone karą do dwóch lat więzienia. W par. 2 tego artykułu jest zdefiniowana poważniejsza forma tego przestępstwa, uwzględniająca dodatkową okoliczność narażenia osoby uprawnionej do wsparcia na poważny brak (deprywację). Jeśli taka przesłanka wystąpi, kara więzienia może wynieść do trzech lat.

Niemcy – kodeks karny z 1971 roku przewiduje karalność za przestępstwo niepłacenia na utrzymanie, zdefiniowane w art. 170 w podobny sposób, jak to uczyniono w polskim Kodeksie karnym. Przestępstwo to polega na uchylaniu się od ustawowego obowiązku, co skutkuje stworzeniem zagrożenia dla osoby uprawnionej albo sprawia, że zagrożenie to wystąpiłoby, gdyby nie pomoc osób trzecich. Za to przestępstwo grozi kara grzywny lub więzienia do trzech lat.

Jak się wydaje, celem przytoczonych wyżej przepisów – podobnych do regulacji polskich – jest uznanie niepłacenia alimentów za przestępstwo i doprecyzowanie, że jego skutki muszą być wyraźnie odczuwalne dla dziecka. Dziecko, na które rodzic nie płaci alimentów, musi doświadczyć „deprywacji” lub „zagrożenia”. Można wnioskować, że – w myśl tych przepisów – nie jest przestępstwem niepłacenie alimentów na dziecko będące na utrzymaniu drugiego rodzica, jeśli jest on dobrze sytuowany. Na przykład jeśli dziecko jest utrzymywane przez matkę, której zarobki są bardzo wysokie, ojciec zaś nie płaci zasądzonych alimentów, to trudno byłoby udowodnić „deprywację” lub „zagrożenie” dla dziecka. W rezultacie niepłacenie alimentów jest przestępstwem tylko wtedy, kiedy ich brak naraża dziecko na poważne szkody. Tworzy to inne normy dla rodziców lepiej i gorzej zarabiających lub bardziej i mniej zasobnych mieszkających z dzieckiem po rozwodzie. Co więcej oznacza to, że występowanie przestępstwa zależy od postępowania rodzica opiekującego się, zwykle matki, i jej możliwości finansowych.

Można przypuszczać, że intencją ustawodawców było oddzielenie sytuacji nieregularnego niepłacenia alimentów, płacenia niepełnych kwot czy czasowego wstrzymania płatności od bardziej poważnego zjawiska, jakim jest na przykład odmowa utrzymywania swojego dziecka. W rezultacie powstały jednak przypisy, które tworzą odrębną normę prawną dla rodziców zobowiązanych do płacenia alimentów w zależności od sytuacji materialnej byłego partnera utrzymującego dziecko po rozwodzie. Co więcej, takie prawodawstwo można uznać za próbę teoretycznego wyizolowania skutków działania rodzica zobowiązanego do alimentów na życie dziecka. Skutki te jednak niesąłatwedo jednoznacznego wyodrębnienia, ponieważ dzieci są utrzymywane zwykle przez drugiego rodzica, który z nimi mieszka (przeważnie matkę). W utrzymaniu dziecka może pomagać również rodzina, sytuację materialną i opiekuńczą dziecka określa ponadto w pewnym stopniu jego środowisko i działanie instytucji publicznych (żłobka, szkoły, dostępnych usług publicznych, dostępnych zasiłków, miejsc pracy dostępnych dla matki). Dlatego materialne konsekwencje niepłacenia alimentów przez jednego z rodziców

nie poddają się prostej ocenie, sytuację zaś, kiedy niepłacenie alimentów naraża dziecko na poważne szkody lub zagrożenie, trudno jest jednoznacznie wyodrębnić. Dodatkowo rodzic mieszkający z dzieckiem (zwykle matka) z reguły dokłada starań, aby warunki materialne dziecka były dobre, zapewnia mu utrzymanie i opiekę. Opisany wyżej sposób zdefiniowania przestępstwa niealimentacji wiąże jego występowanie nie tylko z postępowaniem podejrzanego, ale także ze staraniami drugiego rodzica. Zawęża tym samym zakres niealimentacji jako czynu zabronionego, nie pełniąc do końca ani funkcji prewencyjnej, ani funkcji karania osób niepłacących alimentów na swoje dzieci.

Podsumowanie

Powyższy przegląd dostarcza przykładów różnych ujęć przestępstwa niealimentacji w prawie karnym (lub jego braku). W krajach, w których niepłacenie alimentów na dziecko jest przestępstwem, przepisy mogą przyjąć formę albo jednoznaczną (Hiszpania, Francja), albo zawierać elementy dodatkowe, jak zapisy uwzględniające motywację osoby niepłacącej (Łotwa, Albania) lub jej możliwości finansowe (Słowenia, Szwajcaria) albo powiązanie wystąpienia przestępstwa ze szkodą, którą poniosło dziecko nieotrzymujące alimentów (Niemcy, Węgry). Ostatni model jest najbliższy polskiemu przepisom. Kodeks karny może także doprecyzowywać różne formy uchylania się od płacenia alimentów, na przykład ukrywanie majątku czy przeprowadzanie się w celu uniknięcia płatności (Chorwacja).

Podsumowując, prewencyjna i praktyczna funkcja regulacji określających przestępstwo niealimentacji może być osiągnięta za pomocą przepisów sformułowanych jaśniej niż obowiązujące przepisy polskie. Przepisy mogą być również bardziej szczegółowe, uwzględniając praktyczne sposoby, do których uciekają się obywatele unikający obowiązku alimentacyjnego. Problematyczne są jednak uregulowania, które ogólnie włączają motywację niepłacącego rodzica, jego status materialny lub realną szkodę poniesioną przez dziecko do definicji przestępstwa niealimentacji. Formułując przepisy dotyczące utrzymania dzieci, nie można w pełni odizolować skutków działania jednego rodzica na sytuację ekonomiczną dziecka w oderwaniu od zabiegów drugiego rodzica. Należy zadbać o jak największą równość w świetle prawa osób gorzej i lepiej sytuowanych oraz obojga rodziców.

Podsumowanie i główne rekomendacje zmian

Trzy ścieżki i trzy poziomy

Przegląd systemów alimentacyjnych w wybranych krajach europejskich pokazuje, że przyjęte tam rozwiązania są porównywalne ze stosowanymi w Polsce. Problemy związane z funkcjonowaniem polskiego systemu alimentacyjnego można przedstawić zgodnie z modelem trzech ścieżek. Można także powiedzieć, że problemy polskiego systemu są różnorodne i występują na trzech różnych poziomach: poziomie rozwiązań, poziomie instytucji i poziomie systemowym.

Poniżej umieszczono rekomendacje dla zmian polskiego systemu w modelu trzech ścieżek:

etap wstępny – ustalanie wysokości alimentów:

- ścisłe powiązanie potrzeb dziecka i możliwości rodzica
- obiektywizm, niezbędne minimum, aktualne dane
- zastosowanie tabeli jako punktu odniesienia dla sędziów (praktyki niemieckie)

ścieżka pierwsza:

- współpraca instytucji, klarowne uprawnienia, walka z „szarą strefą”
- mobilizacja „grupy wspierającej” rodzica niepłatącego (na przykład pracodawca, znajomi)
- działanie na rzecz wzmocnienia więzi między ojcem a dziećmi (na przykład dłuższy urlop ojcowski)

ścieżka druga:

- powszechnie świadczenie alimentacyjne (zniesienie progu dochodowego), pozwalające na skuteczną pomoc rodzinom samotnych rodziców (praktyki skandynawskie)

ścieżka trzecia:

- zmiana przepisów na bardziej jednoznaczne i szczegółowe, zwłaszcza w zakresie ukrywania majątku (przepisy chorwackie)
- zmiana kary więzienia na dozór elektroniczny

Rekomendacje dla polskiego systemu można także przedstawić w porządku odwołującym się do trzech poziomów działania systemu alimentacyjnego:

poziom rozwiązań	<ul style="list-style-type: none"> • zastosowanie tabeli do wyznaczania wysokości alimentów, powiązanej z realiami ekonomicznymi • szkolenia dla pracowników instytucji zajmujących się problemem alimentów • wydłużenie urlopów ojcowskich • powszechne świadczenie alimentacyjne, bez progu dochodowego • zmiana przepisów prawa karnego na jednoznaczne, dodanie szczegółów związanych z ukrywaniem majątku, zmiana kary więzienia na dozór elektroniczny
poziom instytucji	<ul style="list-style-type: none"> • spójna polityka alimentacyjna, oparta na realiach ekonomicznych i stawiająca dobro dziecka na pierwszym miejscu • poprawa współpracy instytucji, zwiększenie wiedzy o systemach alimentacyjnych i dobrych praktykach
poziom systemowy (kulturowy)	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie mocnej więzi między ojcem a dzieckiem i odpowiedzialności ojców wobec dzieci nawet po rozwodzie • zmniejszenie tolerancji dla niepłacenia alimentów (wokół rodzica niepłacącego) • dążenie do wyrównania wkładu obojga rodziców w wychowanie i utrzymanie dzieci po rozwodzie • zapobieganie ubóstwu dzieci samotnych rodziców

Kluczem do skuteczniejszych rozwiązań wydaje się także wyciągnięcie wniosków z wcześniejszych błędów⁵⁹ przez:

- opieranie zmian w systemie na rozwiązaniach wypracowanych przez przedstawicieli rodziców opiekujących się dziećmi, którzy nie otrzymują alimentów, i włączanie tych rodziców do prac zespołów zajmujących się opracowywaniem nowych rozwiązań,
- opieranie zmian w systemie na rozwiązaniach wypracowanych przez

59 Odwołuję się tutaj do negatywnej oceny zmian wprowadzonych bez konsultacji społecznych – likwidację Funduszu Alimentacyjnego i wprowadzenie świadczenia rodzinnego w wysokości 170 złotych, przysługującego wszystkim samotnym rodzicom bez względu na to, czy drugi rodzic płacił im alimenty, czy też nie. Negatywna ocena tych zmian została uzasadniona przez Elżbietę Dyś, przedstawicielkę ruchu społecznego na rzecz przywrócenia Funduszu Alimentacyjnego – por. *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka, op. cit.*, s. 343–371.

praktyków, członków instytucji realizujących zadania systemu alimentacyjnego,

- międzynarodową wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz korzystanie z ewaluacji reform przeprowadzonych za granicą.

W dalszej części rozdziału dokonano oceny kosztów realizacji wprowadzenia powszechnego świadczenia alimentacyjnego. Dodatkowo, rozdział zawiera propozycję nowego rozwiązania, mającego na celu zwiększenie nacisku na dobro dziecka w czasie rozwodu i po nim – byłaby nim instytucja asystenta dziecka.

Propozycja pierwsza: zlikwidowanie progu, powszechne świadczenie alimentacyjne – ocena realizacji

Propozycje wprowadzenia rozwiązań stosowanych w Skandynawii spotykają się często w polskiej debacie publicznej z argumentem o zbyt dużym koszcie finansowym takich rozwiązań. Kraje skandynawskie to państwa zamożne, w których polityka społeczna jest oparta na niwelowaniu różnic społecznych oraz dużej dostępności usług publicznych i świadczeń społecznych. Przeciwnicy rozwiązań skandynawskich argumentują, że Polski na takie rozwiązania po prostu nie stać. Poniżej przeprowadzono krótką kalkulację kosztów proponowanego rozszerzenia dostępności Funduszu Alimentacyjnego i porównanie ich z kosztami programu „Rodzina 500+”.

W 2016 roku rozpoczęto realizację sztandarowego programu socjalnego partii Prawo i Sprawiedliwość, która wygrała wybory parlamentarne w 2015 r. Jedną z pięciu głównych obietnic wyborczych było wprowadzenie programu „Rodzina 500+”, przewidującego zasiłki na wychowywanie dziecka dla wszystkich rodzin, w których jest więcej niż jedno dziecko (500 złotych na drugie dziecko i każde następne), i dla części rodzin z jednym dzieckiem (jeśli nie przekroczą progu dochodowego 800 złotych na osobę w rodzinie). Budżet programu „Rodzina 500+” wynosi około 17 miliardów złotych na 2016 rok i około 23 miliardów złotych na 2017 rok⁶⁰.

Ile kosztowałoby wprowadzenie powszechnego świadczenia alimentacyjnego z Funduszu Alimentacyjnego dla dzieci, których rodzice nie płacą alimentów? Załóżmy, że byłoby to świadczenie w wysokości 500 złotych (dzisiejsza maksymalna wysokość świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego). Trudno ocenić, ile jest obecnie dzieci, które nie otrzymują alimentów, nie istnieje bowiem ich dokładny rejestr. Można jedynie oprzeć się na danych z Krajowej Izby Komorniczej, która poinformowała, że w ciągu roku prowadzi około

60 Por. <http://wyborcza.pl/1,75968,19951050,cos-bylo-przed-500.html> [dostęp: 19 września 2016 roku].

600 tysięcy postępowań komorniczych wobec dłużników alimentacyjnych⁶¹. Jeden dłużnik może mieć więcej niż jedno dziecko. Zakładając, że około dwie trzecie spraw dotyczy rodziców niepłacących alimentów na dwójkę lub więcej dzieci jednocześnie, otrzymamy przybliżoną liczbę około 1 miliona dzieci.

Gdyby w tak przeprowadzonej symulacji powszechne świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego przyznano 1 milionowi dzieci, w kwocie 500 złotych miesięcznie, wówczas budżet tego programu musiałby wynieść 6 miliardów złotych rocznie. Tak finansowany Fundusz Alimentacyjny stanowiłby 26% kosztu programu „Rodzina 500+” zaplanowanego na 2017 rok i 26% kosztu tego programu na 2016 rok⁶². Są to istotnie koszty, ale porównywalne z innymi programami polityki społecznej. Co więcej, powszechne świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego odpowiadałoby na inną potrzebę, na którą „Rodzina 500+” nie odpowiada: ciężar samotnego wychowania dzieci bez pomocy byłego partnera, nawet jeśli dziecko jest jedynakiem⁶³. Jest to rozwiązanie proste, niewymagające zmian organizacyjnych ani tworzenia nowych instytucji. Co więcej, rozwiązanie to nie opiera się na logice zasiłku dla najuboższych, który zakłada mechanizm progu dochodowego, stanowi bowiem swoiste świadczenie na rzecz dziecka – z założenia osoby zależnej i niegotowej do samodzielnego utrzymania.

Powszechne minimalne świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego odpowiadałoby na problem ubóstwa dzieci, uchylania się rodziców od płacenia alimentów na dzieci, przede wszystkim jednak rekompensowałoby przynajmniej w stopniu podstawowym niedostatki obecnego systemu ściągania alimentów, nie likwidując możliwości jego dalszego ulepszenia.

Propozycja druga: asystent dziecka

Z wieloletnich badań Obserwatorium Równości Płci nad ekonomicznymi aspektami równości płci oraz systemem pieczy zastępczej wyłoniła się refleksja, która może być użyteczna w rozważaniach dotyczących systemu alimentacyjnego. Nie jest to gotowa rekomendacja ani skończony projekt rozwiązania administracyjnego, ale raczej zachęta do spojrzenia na problem alimentów z perspektywy dobra dziecka.

W debacie publicznej na temat płacenia i niepłacenia alimentów na dzieci często na pierwszy plan wysuwa się konflikt między byłymi małżonkami. W tak zdefiniowanej dyskusji mówi się o alimentach jako o zobowiązaniach

61 *Sprawozdanie z czynności komornika za rok 2015*, Ms-Kom 23, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2016.

62 W obliczeniu uwzględniono, że w 2016 roku program „Rodzina 500+” uruchomiono w kwietniu. Budżet tego programu na 2016 rok był więc zaplanowany na dziewięć miesięcy (od kwietnia do grudnia). W obliczeniach porównano koszt proponowanych świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego na dziewięć miesięcy z budżetem programu „Rodzina 500+” na dziewięć miesięcy.

63 Obliczenie własne.

byłych mężów wobec byłych żon, problem niepłaconych alimentów jest zaś ujmowany w popularnych ramach tak zwanej „wojny płci”. Odwraca to uwagę od kwestii najważniejszej – dobra i potrzeb dziecka. Dlatego warto wspierać takie formy debaty publicznej, które koncentrują się na perspektywie dziecka i odpowiedzialnym ojcostwie, a nie na „wymaganiach” matki. Alimenty nie są zobowiązaniem wobec byłej żony, tylko wobec dziecka – i w takiej perspektywie powinny być rozpatrywane.

W rzeczywistości dzieci po rozwodzie zamieszkują z reguły z matką, w sytuacji zaś niepłacenia alimentów przez ojca to matka podejmuje wyzwanie samodzielnego utrzymania dzieci oraz ewentualnie inicjatywę odzyskania długu alimentacyjnego i (lub) uzyskania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego. W trakcie badań podjęto rozważania nad tym, jak mógłby wyglądać system, w którym kontrola regularnego płacenia i egzekucji alimentów (być może również wyznaczania wysokości alimentów) byłaby zadaniem instytucji mającej na celu wyłącznie zadbanie o interes dziecka i zapewnienie mu bezpieczeństwa finansowego. Działanie takiego „asystenta dziecka” zdejmowałoby z rodzica mieszkającego z dzieckiem (zwykle matki) ciężar zarządzania skomplikowanym procesem odzyskiwania długu alimentacyjnego. Asystent byłby osobą z zewnątrz, niezwiązaną żadną osobistą relacją z którymkolwiek z rodziców. Taka instytucja mogłaby wpływać na przykład na wysokość ustalanych alimentów przez rekomendację dla sądu, pośredniczyć w opłatach alimentacyjnych, podejmować inicjatywę w odzyskiwaniu długu alimentacyjnego, koordynować komunikację między poszczególnymi instytucjami ważnymi z punktu widzenia dobra dziecka.

Działanie „asystenta dziecka” niwelowałoby napięcia między rodzicami, wyznaczając interes dzieci jako priorytet. Asystent dziecka, posiadający kwalifikacje zbliżone do asystenta rodziny w pomocy społecznej, potrafiłby także rozpoznać sytuacje przemocowe albo oparte na dużej nierównowadze sił i zaproponować odpowiednie rozwiązania lub rekomendacje dla sądu⁶⁴.

64 Koncepcja „asystenta dziecka” została sformułowana przez zespół Obserwatorium podczas badań nad systemem pieczy zastępczej. Nie jest to skończona koncepcja, raczej inspiracja do dalszych rozważań nad sposobami ulepszenia systemu alimentacyjnego.

Rekomendacje szczegółowe wypracowane w ramach projektu „Przemoc ekonomiczna – diagnoza i dyskusja o przeciwdziałaniu”⁶⁵

Zmiany w prawie

1. Artykuł 9 Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – zlikwidowanie progu, od którego przysługuje świadczenie alimentacyjne (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów).
2. Artykuł 9 Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – ustalanie dochodu rodziny z ostatnich trzech miesięcy, nie zaś z roku poprzedzającego okres świadczenia, o ile nie nastąpi zniesienie progu (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
3. Artykuł 10 Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – podniesienie wysokości wypłacanych alimentów z Funduszu Alimentacyjnego (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów).
4. Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – umożliwienie rodzicom płacenia alimentów za pośrednictwem wyspecjalizowanej instytucji, zgodnie z systemem, w którym rodzic niezamieszkujący z dzieckiem wpłaca alimenty do Funduszu Alimentacyjnego, skąd są one wypłacane dziecku (pod opieką rodzica, z którym mieszka). Rozwiązanie takie, stosowane na przykład przez Child Maintenance Service w Wielkiej Brytanii, pozwala instytucji pośredniczyć między rodzicami, dzięki temu rodzic, któremu zasądzono alimenty, nie wpłaca pieniędzy na konto drugiego rodzica, ich interakcje podlegają zaś pośrednictwu agencji państwowej, co nadaje wyższą rangę całej umowie i stawia interes dziecka na pierwszym miejscu. Również regularność wpłat podlega większej kontroli. W połączeniu ze zniesieniem progu dochodowego przy ubieganiu się o świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego taki system mógłby skutecznie osiągnąć dwa cele: po pierwsze, dzieci, których rodzice nie płacą lub spóźniają się z opłatami, miałyby zapewnione minimum środków finansowych, po drugie, powstanie długu alimentacyjnego byłoby automatycznie rejestrowane przez państwo, dług zaś byłby łatwiejszy

⁶⁵ Rekomendacje zostały sformułowane na podstawie wyników projektu „Przemoc ekonomiczna w związkach – diagnoza i przeciwdziałanie”. Podstawą przygotowania rekomendacji były badania przeprowadzone w ramach projektu i propozycje uczestników okrągłego stołu, który odbył się 15 kwietnia 2015 roku w siedzibie Instytutu Spraw Publicznych. W spotkaniu udział wzięli reprezentanci administracji rządowej, wymiaru sprawiedliwości, organizacji pozarządowych i osoby zainteresowane problematyką przeciwdziałania przemocy wobec kobiet. Szerzej – por. *Rekomendacje*, [w:] A. Chelstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, *Przemoc ekonomiczna w związkach. Diagnoza i dyskusja o przeciwdziałaniu*, op. cit. Rekomendacje zostały uaktualnione w 2016 roku i ujednolicone z tekstem niniejszego raportu.

do ściągnięcia (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

5. Artykuł 209 Kodeksu karnego – doprecyzowanie słowa „uporczywie”, które chroni uchylających się dłużników płacących co miesiąc minimalne kwoty, na przykład 100 złotych. Likwidacja lub doprecyzowanie sformułowania „niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).

6. Artykuł 831 Kodeksu postępowania cywilnego – likwidacja ograniczeń o charakterze przedmiotowym w sprawach o egzekucję należności alimentacyjnych, szczególnie zwolnienie spod egzekucji sądowej kwot i świadczeń w naturze wyasygnowanych na pokrycie wydatków lub wyjazdów w sprawach służbowych dłużnika (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).

7. Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji – likwidacja ograniczeń o charakterze przedmiotowym w sprawach o egzekucję należności alimentacyjnych, szczególnie zwolnienie spod egzekucji sądowej kwot i świadczeń w naturze wyasygnowanych na pokrycie wydatków lub wyjazdów w sprawach służbowych dłużnika (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).

8. Zlikwidowanie dwutorowości w ściąganiu świadczeń alimentacyjnych (egzekucja komornicza i administracyjna), która przyczynia się do przewlekłości postępowania egzekucyjnego (rekomendacja zrealizowana).

Rekomendacje niewymagające zmian w prawie

1. Kampania społeczna skierowana do pracodawców, uświadamiająca, że ułatwianie dłużnikom alimentacyjnym ukrywania dochodów to łamanie prawa, „szara strefa” zaś to nie tylko straty dla całego państwa, ale także dla dzieci, które nie uzyskują zasądzonych alimentów (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów).

2. Zaangażowanie mediów w edukację w zakresie przestępstwa niealimentacji i propagowanie wywiązywania się ze swoich zobowiązań – kampania informacyjna (rekomendacja dla Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania).

3. Upowszechnianie idei odpowiedzialnego ojca, który może być dobrym tatą, nawet jeśli rodzice się rozwiedli (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

4. Inne działania prowadzące do wzmocnienia więzi między ojcami a dziećmi, na przykład wydłużenie urlopu ojcowskiego, zarezerwowanie tygodni urlopu rodzicielskiego tylko dla ojca (rekomendacja dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

5. Szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, kształtujące świadomość o wadze problemu społecznego, jakim jest niepłacenie alimentów (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).
6. Ułatwienia w pracy komorników – powstanie rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych na użytek komorników (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).
7. Częstsze stosowanie kary ograniczenia wolności z zastosowaniem dozoru elektronicznego i (lub) wprowadzenie możliwości zastosowania dozoru elektronicznego w wypadku niepłacenia alimentów – bez wyroku sądu z art. 209 Kodeksu karnego (rekomendacja dla Ministerstwa Sprawiedliwości).
8. Wprowadzenie automatycznego zawiadomienia dla komornika ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w wypadku zgłoszenia dłużnika alimentacyjnego do ubezpieczenia społecznego (rozpoczęcie zatrudnienia), bez konieczności wysyłania regularnych zapytań ze strony komorników (rekomendacja dla Ministerstwa Finansów).
9. Dalsze Działanie Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich jako ciała złożonego z przedstawicieli instytucji publicznych i aktorów społecznych, pracującego nad rozwiązaniami problemu alimentów na podstawie ich wiedzy i doświadczeń.

Przegląd przepisów prawa polskiego i międzynarodowego

Aby zachować porządek i uzyskać większą jasność analizy rzeczywistego funkcjonowania działania polskiego systemu alimentacyjnego, opis stanu prawnego zamieszczamy oddzielnie. Poniższe opracowanie stanowi przegląd obowiązujących w Polsce przepisów prawa krajowego i międzynarodowego, które regulują podstawy obowiązku alimentacyjnego, przyznawania alimentów, ich egzekucji i systemu pomocy osobom uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych w razie bezskutecznej egzekucji, a także niealimentacji jako czynu zabronionego.

Prawo międzynarodowe

Konwencja o prawach dziecka

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego dotyczącego alimentów na dzieci jest Konwencja o prawach dziecka⁶⁶, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1989 roku i podpisana przez Polskę w 1991 roku. Konwencja o prawach dziecka pozwala traktować alimentację jako jedno z praw człowieka, ustanawia bowiem w art. 18 zasadę, że „oboje rodzice ponoszą wspólną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka”.

66 Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526.

Wprowadza ponadto założenie, że „jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka ma być przedmiotem ich największej troski”.

Należy pamiętać, że międzynarodowe akty prawne dotyczące ochrony praw człowieka są tak skonstruowane, że nakładają określone zobowiązania na państwa będące stroną danej umowy międzynarodowej. Powyższa zasada również jest ujęta w taki sposób, że państwo musi zapewnić jej realizację.

Finansowy aspekt odpowiedzialności rodziców za dzieci jest opisany w art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Artykuł ten, po pierwsze, nakłada na sygnatariuszy obowiązek uznania, że każde dziecko ma prawo do życia na poziomie odpowiadającym jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Po drugie, uznaje, że podstawowy obowiązek zapewnienia niezbędnych do tego rozwoju warunków leży po stronie rodziców dziecka, w miarę ich możliwości, także finansowych. Po trzecie, zobowiązuje państwa do wspierania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa, w tym przez udzielanie pomocy materialnej. Po czwarte – co jest szczególnie istotne – wprowadza obowiązek państwa, polegający na podjęciu „wszelkich właściwych kroków dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko”. Można więc powiedzieć, że Konwencja o prawach dziecka zobowiązuje władze publiczne państw sygnatariuszy do uregulowania w prawodawstwie krajowym instytucji alimentów na dzieci i skutecznej egzekucji przyjętych uregulowań.

Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych

Szczególnym aktem prawa międzynarodowego jest Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych⁶⁷, podpisana w Hadze w 1973 roku. Nakłada ona na państwa zobowiązanie do uregulowania zasad ubiegania się o alimenty, przedawnienia roszczeń i zakresu świadczeń dłużnika alimentacyjnego w sytuacji, gdy były one zrealizowane przez instytucję publiczną, a także zagwarantowania, że wysokość alimentów będzie uwzględniać potrzeby osoby, na której utrzymanie są one przeznaczone, i możliwości majątkowe osoby zobowiązanej.

Regulacje europejskie

Prawo międzynarodowe zawiera także wiele aktów prawnych, których istnienie jest kluczowe dla efektywnej ściągальności świadczeń alimentacyjnych w sytuacji, gdy osoba uprawniona do alimentacji i osoba zobowiązania do płacenia świadczeń przebywają w różnych krajach. Dla państw członkowskich Unii Europejskiej kluczowym aktem prawnym jest Rozporządzenie Rady (WE) Nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 roku w sprawie jurysdykcji i uznawania

67 Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 444.

orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych. Uzupełniają je inne regulacje unijne, wśród których najważniejsze jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych⁶⁸. Pozostałe akty prawa wspólnotowego z tego zakresu to Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej⁶⁹ i Rozporządzenie Rady (WE) w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej⁷⁰.

W sprawach alimentacyjnych dotyczących osób przebywających poza Unią Europejską głównym aktem prawnym jest Konwencja o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzona w Nowym Jorku 20 czerwca 1956 roku.

Prawo polskie

Realizacja w polskim prawie podstawowych standardów wynikających z opisanych wyżej regulacji międzynarodowych odbywa się na podstawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁷¹, Kodeksu karnego⁷², Kodeksu postępowania cywilnego⁷³, Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁷⁴ oraz Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁷⁵. Poniżej omówiono wybrane przepisy.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy

Na mocy art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązek alimentacyjny należy rozumieć jako obowiązek dostarczania innej osobie środków utrzymania, w miarę potrzeby zaś – także środków wychowania. Obowiązek ten dotyczy różnych więzi rodzinnych między osobami uprawnionymi do

68 Dz.Urz. UE 10.1.2009, L 7/1.

69 Dz.Urz. UE 14.3.2009, L 70/19,

70 Dz.Urz. UE 29.12.2009, L 343/10.

71 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59).

72 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553).

73 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296).

74 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 882).

75 Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2007 r., Nr 192, poz. 1378).

uzyskania takich środków a osobami, które są zobowiązane do ich zapewnienia. W związku z zakresem niniejszego raportu analiza przepisów prawa alimentacyjnego będzie dotyczyć relacji rodziców i dzieci.

Obowiązek świadczeń alimentacyjnych rodziców względem dzieci określa art. 133 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który stanowi, że „rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie”. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której „dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania”.

Co do zasady nie ma możliwości, aby rodzice uchylili się od obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie ukończyło osiemnastego roku życia (w kodeksie używa się jednak pojęcia pełnoletności, należy zatem pamiętać, że granica ta może się przesunąć w sytuacji, gdy dojdzie do zawarcia związku małżeńskiego przez małoletnią).

Po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności rodzice mogą się uchylić od świadczeń w sytuacji, gdyby były one połączone z nadmiernym wysiłkiem lub jeśli dziecko nie dokłada starań, aby utrzymywać się samodzielnie.

Obowiązek zapewnienia środków utrzymania i wychowania dziecka jest wzmocniony przez art. 144(1) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który stanowi, że można uchylić się od obowiązku alimentacyjnego, jeśli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Nie jest to jednak możliwe w sytuacji obowiązku alimentacyjnego rodziców względem małoletnich dzieci. Należy ten zapis rozumieć w ten sposób, że co do zasady bez względu na okoliczności żądanie alimentów na małoletnie dziecko nie może być niezgodne z zasadami współżycia społecznego.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy wskazuje również zakres świadczeń alimentacyjnych (art. 135) i przyjmuje zasadę, że „zależy [on] od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego”.

Warto zaznaczyć, że wykonywanie obowiązku alimentacyjnego nie zawsze musi mieć charakter „pokrywania kosztów” utrzymania czy wychowania osoby uprawionej. Może polegać również – w części lub całości – na osobistych staraniach podjętych w celu zapewnienia tego utrzymania. Pokrycie kosztów utrzymania lub wychowania leży po stronie innych osób zobowiązanych, które tego osobistego starania nie podejmują lub podejmują je w części.

Kodeks karny

Brak wywiązywania się z wykonywania obowiązku alimentacyjnego nie jest co do zasady przestępstwem. Sposób sformułowania przepisu dotyczącego tego zagadnienia w Kodeksie karnym sprawia, że tylko niektóre działania powiązane z niealimentacją stanowią czyn zabroniony, za który osoba zobowiązana do alimentacji może ponieść odpowiedzialność karną.

Artykuł 209 Kodeksu karnego stanowi: „Kto uporczywie uchyla się od wykonania ciężącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to naraża ją na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Należy zwrócić uwagę na trzy elementy tego przepisu, które świadczą o tym, że tylko niektóre czyny związane z brakiem łożenia na utrzymanie lub wychowanie swoich dzieci są objęte kryminalizacją.

Pierwszy z nich to określenie „uchyla się”. Nie każde niepłacenie alimentów oznacza, że osoba uchyla się od ich płacenia. Dotyczy to jedynie sytuacji, w których osoba zobowiązana do alimentacji ma realne możliwości wypełnienia tego zobowiązania, ale tego nie robi. W zasadzie można więc uznać, że z zakresu karalności za to przestępstwo są wyłączone te osoby, które nie mają możliwości zrealizowania ciężącego na nich obowiązku. Warto jednak pamiętać, że przyczyny wystąpienia braku takiej możliwości powinny być obiektywne (zalicza się do nich na przykład niezdolność do pracy lub pozbawienie wolności – samo pozostawanie bez pracy w sytuacji zdolności do jej wykonywania już taką przyczyną nie jest). Istotne jest także to, że określenie „uchylanie się” zakłada po części także pewną charakterystykę motywacji sprawcy, jego nastawienie do obowiązku alimentacyjnego i podejmowania kroków zmierzających do tego, aby się z tego obowiązku wywiązać.

Drugi element to określenie „uporczywie”. Z jednej strony można je traktować w pewnej mierze jako kontynuację zawartej w sformułowaniu „uchyla się” motywacji sprawcy, który konsekwentnie działa w określony sposób. Oznacza to także, że brak realizacji tego obowiązku musi występować ciągle. Może on polegać na niepłaceniu alimentów przez dłuższy czas, ale także na tym, że sprawca płaci dużo mniej, niż jest to ustalone, w sytuacji, gdy realne możliwości pokrywania kosztów utrzymania dziecka przez zobowiązanego rodzica są wyższe niż realizowane.

Warto jednak pamiętać, że zasady dotyczące obowiązku alimentacyjnego są wyznaczone przez przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który stanowi – o czym była już mowa w niniejszym opracowaniu – że zakres świadczeń zależy także od możliwości osoby zobowiązanej. Mimo to w wypadku decydowania o tym, czy zostało popełnione przestępstwo (w sytuacji braku wywiązywania się z obowiązku określonego mocą orzeczenia sądowego), argumentacja dotycząca możliwości finansowych osoby zobowiązanej i tego, czy zakres świadczenia jest adekwatny do tych możliwości, nie powinna się pojawić. Punktem wyjścia jest bowiem orzeczenie sądowe – i to na etapie postępowania przed sądem rodzinnym możliwości te powinny być ustalane (w warunkach zmiany sytuacji obu stronom przysługuje prawo do wnioskowania o zmianę zakresu świadczenia). W postępowaniu karnym nie ma zatem możliwości podważania orzeczenia sądu rodzinnego w zakresie zasadności

decyzji o tym, jaki jest zakres (wysokość) świadczenia. Postępowanie karne ma dostarczyć odpowiedzi na pytanie o to, czy osoba zobowiązana uporczywie uchyla się od realizacji swojego obowiązku i jaki jest skutek tego uchylania.

Trzecim elementem definicji przestępstwa niealimentacji jest to, że uchylanie się osoby zobowiązanej do świadczenia naraża osobę uprawnioną do otrzymania środków na „niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”. Może zatem nie dojść do popełnienia przestępstwa mimo niewywiązywania się z obowiązku alimentacji – nawet uporczywego i noszącego cechy uchylania się – jeśli w wyniku tego uchylania się nie dochodzi do sytuacji braku zaspokojenia podstawowych potrzeb albo co najmniej narażenia na taki brak. Jednocześnie warto zaznaczyć, że wspomniane w przepisie podstawowe potrzeby należy interpretować szeroko. Nie dotyczą one tylko konieczności zapewnienia dziecku miejsca do życia, żywności, ubrań czy edukacji. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego, do podstawowych potrzeb zalicza się również potrzeby związane z rozwojem dziecka, w tym realizowanie zainteresowań. Analizowany przepis jest jednak tak skonstruowany, że jeśli wszystkie te potrzeby są zabezpieczone przez drugą osobę zobowiązaną, to osoba, która nie partycypuje w kosztach utrzymania lub wychowania, nie poniesie odpowiedzialności karnej, nawet gdy jest to stan stały i nosi znamiona uchylania się.

Przyznawanie alimentów

Orzeczenie sądowe w zakresie świadczenia alimentacyjnego może być wydane w wyniku dwóch rodzajów postępowania. Może to nastąpić w ramach postępowania rozwodowego, które toczy się w wydziale cywilnym sądu okręgowego. Wysokość alimentów może być przez rozwodzących się rodziców ustalona jako element planu wychowawczego, czyli opieki nad dzieckiem po orzeczonym rozwodzie. Może być jednak (w sytuacji braku zgody między rozwodzącymi się stronami) wyznaczona przez sąd. Alimenty mogą być jednak także orzeczone przez wydział rodzinny i nieletnich (tak zwany sąd rodzinny) sądu rejonowego w sytuacji, gdy rodzice dziecka nie są małżeństwem albo się nie rozwodzą. Wtedy postępowanie jest prowadzone w związku z tym, że jeden rodzic składa pozew o alimenty przeciwko drugiemu rodzicowi.

Wysokość alimentów nie jest ustalona z góry żadnymi przepisami. Sąd orzeka w każdej sprawie indywidualnie. Aby ustalić kwotę, sąd bierze pod uwagę dwa czynniki – potrzeby dziecka i możliwości zarobkowe rodziców. Potrzeby te wynikają z wieku dziecka, jego stanu zdrowia czy aktywności edukacyjnej, z kolei możliwości zarobkowe rodziców niekoniecznie są odzwierciedleniem pracy, którą rzeczywiście wykonują, tylko realnych możliwości zarobkowania, wynikających z posiadanego wykształcenia, umiejętności czy stanu zdrowia (na przykład bezrobocie nie oznacza, że zasądzone alimenty będą niższe, jeśli rodzic ma możliwość podjęcia pracy).

Niezależnie od tego, jaki sąd – cywilny czy rodzinny – wyda orzeczenie o alimentach, wraz z uprawomocnieniem się nabiera ono klauzuli wykonalności

(podlega więc egzekucji). Egzekucji może także podlegać świadczenie alimentacyjne na podstawie postanowienia sądu o zabezpieczeniu alimentów (przyznanie określonej kwoty na czas toczącego się postępowania). Dzieje się tak jednak tylko wtedy, gdy sąd nada temu postanowieniu klauzulę wykonalności.

Egzekucja świadczeń alimentacyjnych i pomoc osobom uprawnionym do świadczeń

W sytuacji, gdy świadczenie alimentacyjne przysługuje osobie uprawnionej na mocy orzeczenia sądowego i podlega wykonaniu, przepisy prawa zawierają rozwiązania zmierzające do tego, aby te świadczenia można było wyegzekwować.

Przede wszystkim stosuje się tutaj przepisy zawarte w piątym rozdziale Kodeksu postępowania cywilnego. Organem właściwym do przeprowadzenia egzekucji jest komornik sądowy. Na mocy art. 1081 Kodeksu postępowania cywilnego wierzyciel (osoba uprawniona do otrzymywania alimentów) składa wniosek do komornika o egzekucję świadczenia u dłużnika alimentacyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być również wszczęte z urzędu – na mocy żądania sądu, który rozpoznawał sprawę. Komornik ma obowiązek wszcząć dochodzenie, w wyniku którego ustali zarobki i stan majątkowy dłużnika oraz jego miejsce zamieszkania. Osoba składająca wniosek o egzekucję nie ma obowiązku posiadania tych informacji.

Komornik wykonuje swoje czynności na podstawie przepisów Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Komornik może zająć wierzytelność z różnych elementów majątku dłużnika: z ruchomości i nieruchomości, z bieżących dochodów, uzyskiwanych zarówno z pracy (niezależnie od rodzaju umowy), jak i z renty lub emerytury, a także z zajęcia konta bankowego. Komornik nie może jednak zajmować świadczeń z pomocy społecznej.

W sytuacji, gdy egzekucja komornicza nie będzie skuteczna, mają zastosowanie przepisy Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zgodnie z przepisami prawa, za bezskuteczną uznaje się egzekucję, w wyniku której w ostatnich dwóch miesiący nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów określa przede wszystkim zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, stanowiącego podstawową formę pomocy takim osobom.

Rozdział trzeci ustawy, regulujący warunki nabywania prawa do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, zawiera kilka podstawowych przepisów.

Po pierwsze, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią osiemnastego roku życia. Jeśli jednak osoba uprawniona uczy się w szkole lub na uczelni wyższej, to takie świadczenie przysługuje do ukończenia przez nią dwudziestego piątego roku życia. Z kolei gdy osoba uprawniona ma orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, wówczas świadczenie przysługuje bezterminowo.

Po drugie, ustawa określa kryterium dochodowe, które jest konieczne do spełnienia, aby świadczenie mogło być udzielone. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 725 złotych.

Po trzecie, świadczenie może być przyznane w wyniku postępowania wszczynanego na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Po czwarte, regulowana jest wysokość świadczenia. Na mocy art. 10 ustawy świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, ale w kwocie nie wyższej niż 500 złotych.

W ustawie są także przepisy dotyczące postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, które mają na celu usprawnienie systemu odzyskiwania świadczeń spłacanych przez państwo.

Podziękowania

Zespół Obserwatorium Równości Płci pragnie podziękować wszystkim osobom, które udzieliły nam informacji oraz podzieliły się wiedzą i doświadczeniem, aby umożliwić powstanie niniejszego raportu. Szczególne podziękowania kierujemy do mecenasa Grzegorza Wrony, recenzenta prezentowanej publikacji. Dziękujemy:

- doktor Magdalenie Arczewskiej (Uniwersytet Warszawski)
- Danucie Wawrowskiej, radczynie prawnej, ekspertce Kongresu Kobiet
- Robertowi Damskiemu, komornikowi przy Sądzie Rejonowym w Lipnie, członkowi Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich
- Iwonie Janeczek (Stowarzyszenie Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”), członkini Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich
- doktor Ewie Dawidziuk (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), koordynatorce prac Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów
- doktor Izie Desperak (Katedra Socjologii Polityki i Moralności Uniwersytetu Łódzkiego, Femtank)
- mecenasowi Grzegorzowi Wronie, członkowi Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Powstanie niniejszego opracowania byłoby niemożliwe bez bezinteresownej pomocy naukowców i ekspertów, którzy poświęcili czas, aby pomóc nam w uzyskaniu ważnych informacji o systemach alimentacyjnych i praktykach z innych krajów. Serdecznie dziękujemy:

Completing this report wouldn't be possible without the disinterested help from a group of experts and academics, who devoted their time to provide us with crucial information on child support systems in other countries. We are grateful to:

- Dr Christine Skinner, Reader in Social Policy, Department of Social Policy and Social Work, University of York, York, Wielka Brytania
- Dr. phil. habil. Ilona Ostner, Professor emerita, Instytut Socjologii Uniwersytetu w Getyndze, Niemcy
- Professor John Eekelaar, Emeritus Fellow of Pembroke College Oxford, and Fellow of the British Academy, Oxford, Wielka Brytania
- Dr Mia Hakovirta, Academy Research Fellow, Department of Social Research, University of Turku, Turku, Finlandia
- Malin Strid, Riksdagen, Sztokholm, Szwecja
- Miia Pitkänen, Central Union for Child Welfare, Finlandia
- Anna Sofie Nielsen, Fuldmægtig, Statsforvaltningen, Kopenhaga, Dania