



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Opracowała: dr Ewa Dawidziuk¹

Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w 2018 roku

I. Wprowadzenie.

W dniu 9 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem jest poszukiwanie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły zasadę ich regulowania przez osoby zobowiązane. W roku 2018 odbyły się dwa posiedzenia Zespołu: w dniu 9 stycznia i 8 maja. W związku z upływem kadencji Rzecznika Praw Dziecka, pana Marka Michalaka, z końcem sierpnia 2018 r., po dacie drugiego posiedzenia Zespołu nastąpiła dłuższa przerwa w jego pracy. Oczekiwano na powołanie przez polski parlament nowego Rzecznika Praw Dziecka². Prace Zespołu zostaną wznowione w 2019 r.

W 2018 r. Zastępczyni RPO zwróciła się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o informację w sprawie postulatu obu Rzeczników przeprowadzenia ogólnopolskiej kampanii społecznej dot. problemu niealimentacji dzieci. Minister poinformowała, że decyzja w kwestii zasadności przeprowadzenia postulowanej kampanii społecznej zostanie podjęta po zakończeniu prac legislacyjnych nad rozwiązaniami dotyczącymi poprawy sytuacji osób uprawnionych do alimentów.

RPO zwrócił się również do Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wnioskowanej uprzednio kontroli doraźnej dot. skuteczności odzyskiwania od dłużników świadczeń

¹ Dr Ewa Dawidziuk jest doktorem nauk prawnych, dyrektorem Zespołu do spraw Wykonywania Kar w Biurze RPO.

² Pan Mikołaj Pawlak został wybrany przez Sejm na Rzecznika Praw Dziecka w dniu 23 listopada 2018 r.; złożył ślubowanie w dniu 14 grudnia 2018 r.

wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Do dnia sporządzenia niniejszego raportu NIK nie opublikował jeszcze jej wyników.

Ponadto, RPO wystąpił ponownie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych. Minister poinformował o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, który będzie prowadzony w sposób jawny przez Ministra Sprawiedliwości w systemie teleinformatycznym.

Resort sprawiedliwości pracuje również nad nowym modelem zasądzenia świadczeń alimentacyjnych i tzw. alimentami podstawowymi, co odpowiada postulatowi RPO, aby stworzyć w Polsce tzw. tabele alimentacyjne, wzorem niemieckich tabel duisseldorfskich.

Warto przypomnieć, iż w poprzednich dwóch latach Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka kierowali również wystąpienia w sprawie:

- Funduszu Alimentacyjnego - zmiany jakie zostały wprowadzone nie odpowiadają oczekiwaniom Rzeczników.

- nowelizacji art. 209 k.k., dotyczącego przestępstwa niealimentacji - weszła ona w życie z dniem 31 maja 2017 r.

- potrzeby aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, poprzez wprowadzenie ich do katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych w urzędach pracy – nowe przepisy w tym zakresie weszły w życie w dniu 11 stycznia 2019 r.

II. Prof. dr hab. Monika Kaczmarek - Śliwińska³ – członek Zespołu do spraw Alimentów.

Zespół do spraw Alimentów, mając za sobą trzy lata działalności, zauważa wciąż nierozwiązany problem ogólnopolskiej kampanii społecznej uświadamiającej problem niealimentacji oraz zmieniający stereotypy w tym obszarze.

Zespół od początku swojej działalności, wraz z działaniami podejmowanymi w obszarze propozycji regulacji prawnych czy rozwiązań instytucjonalnych, zwracał

³ Dr hab. Monika Kaczmarek-Śliwińska - pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert, doradca i trener z dwudziestoletnim doświadczeniem w obszarze budowy wizerunku, relacji z mediami i w nowych mediach, konstruowania strategii komunikacji społecznej oraz zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Więcej: www.monikakaczmarek-sliwinska.pl

uwagę na zaniewany dotąd obszar komunikowania społecznego w zakresie niealimentacji. Dotyczy to zarówno komunikowania społecznego w warstwie językowej wykorzystywanej w życiu codziennym i przekazach medialnych, jak i w komunikowaniu masowym poprzez kampanie społeczne.

Już w roku 2016 w ramach prac Zespołu podniesiony został m.in. postulat przeprowadzenia odpowiednio przygotowanej, szerokiej kampanii społecznej, nakierowanej na uświadomienie problemu niealimentacji i zmobilizowanie dłużników alimentacyjnych do regulowania zobowiązań wobec własnych dzieci. Z takim też postulatem – przeprowadzenia kampanii społecznej – Rzecznicy zwrócili się do Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

W efekcie wystąpienia RPO i RPD oraz Stowarzyszenia „Dla Naszych Dzieci” w maju 2016 r. przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zorganizowali spotkanie z przedstawicielkami ww. Stowarzyszenia. Nadzieje wiązały się z faktem wysłuchania, jak również możliwością przekazania uwag mających wpłynąć na jakość tworzonego przekazu. Okazały się płonne, gdyż większość z nich nie została uwzględniona, zaś spot informacyjny (w ramach akcji informacyjnej „Odpowiedzialny Rodzic Płaci”) – w opinii Zespołu – mógł utrzymywać negatywne stereotypy, a jego zawartość informacyjno-edukacyjna niosła ubogie treści, przez co istniało ryzyko trywializacji tematu niealimentacji oraz dzieci w tym procesie.

Chcąc zrealizować kampanię społeczną w sposób profesjonalny i zarazem odpowiedzialny należałoby przewidzieć zestaw różnych działań zaplanowanych w konkretnym czasie, skierowanych do określonej grupy docelowej. Celem tak zorganizowanych działań powinno być doprowadzenie do wzrostu wiedzy, zmiany myślenia, zmiany postaw, zachowania wobec określonego problemu społecznego lub doprowadzenia do rozwiązania problemu społecznego blokującego osiągnięcie dobra wspólnego zdefiniowanego jako dany cel kampanii. Nie warto ograniczać się jedynie do spotów informacyjnych i to zasięgiem widoczności ograniczonych do przestrzeni online. Mimo wzrastającego znaczenia Internetu, w tym obszarze mediów społecznościowych, wciąż wielu odbiorców korzysta z mediów instytucjonalnych (prasa, radio, telewizja w formach tradycyjnych). Fakt pomijania tych mediów w projektowaniu strategii komunikacyjnych często związany jest z kosztami dystrybucji

treści/przekazów. Należy uwzględnić jednakże problematykę charakterystyczną niealimentacji, która z jednej strony powinna podjąć wiele wątków tematycznych (np. sytuację emocjonalną dzieci, formy realizowania obowiązków rodzicielskich, kwestię egzekucji alimentów, obszar „grupy wspierającej dłużnika” i pozostałe), a z drugiej zawierać różnorodne formy i kanały przekazu, aby rzeczywiście stanowić przekaz masowy (prasa, radio, telewizja, Internet, media własne). Elementy, które powinny być osią kampanii społecznej dotyczącej alimentacji powinny uwzględniać: proste, ale inspirujące przekazy, sugestywną narrację wizualną i dźwiękową (znacznie skuteczniej koncentruje się uwagę na obrazie i dźwięku niż jedynie tekście), wprowadzenie elementu fizycznego/eksponatu (przeniesienie źródła doświadczeń realnego świata dla części odbiorców kampanii, którzy swe doświadczenia dystrybuować będą w kanałach social media – współpraca z influencerami i liderami opinii), wymianę treści pomiędzy mediami instytucjonalnymi w formach tradycyjnych, mediami społecznościowymi, jak również *earned media* oraz wykaz propozycji (działań podstawowych), które może wykonać większość odbiorców kampanii społecznej (np. zwracanie uwagi na osoby borykające się z niealimentacją, a pozostające w naszym otoczeniu; uświadomienie sobie, że problem powinni zauważyć; nauczyć się o nim rozmawiać i umiejętnie zadawać pytania).

Eksperti Zespołu mają świadomość, że realizacja kampanii społecznej w zakresie niealimentacji wiąże się z dwoma podstawowymi wyzwaniem. Pierwszy to dobrze opracowana, skuteczna strategia komunikacyjna uwzględniająca wyżej zaznaczone kwestie, drugi to problem finansowy. Problem niealimentacji jest tematem międzyresortowym i ogólnospołecznym, skomplikowanym, niechętnie komunikowanym. Niestety, jak dotąd nie udało się uzyskać porozumienia z odpowiednimi ministerstwami odnośnie kampanii społecznej uwzględniającej uwagi i sugestie Zespołu.

III. Dr Ewa Dawidziuk – koordynatorka Zespołu do spraw Alimentów z ramienia Biura RPO⁴.

Dziesięć posiedzeń Zespołu do spraw Alimentów, jakie odbyły się w ciągu 3 lat jego działalności, to czas poświęcony w interdyscyplinarnym gronie na dyskusję merytoryczną nad możliwościami poprawienia problemu systemowego, jakim jest w Polsce niealimentacja. Skala zadłużenia jest ogromna (ponad 11 mld zł), stąd każda propozycja, która doprowadzi do zmiany tego stanu rzeczy jest warta uwagi. Analiza przeprowadzonych badań naukowych na ten temat poszerza wiedzę i stwarza pole do dalszej dyskusji, podobnie jak zestawienie polskiego systemu prawnego z zagranicznymi rozwiązaniami. Stąd ważne, że także te zagadnienia były przedmiotem prac Zespołu.

W dniu 6 grudnia 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych. W dniu 20 grudnia 2018 r. Prezydent podpisał tę ustawę⁵. Zespół do spraw alimentów będzie analizował nowe regulacje i ich praktyczne wykorzystanie, a w szczególności ich wpływ na poziom ściągłości alimentów.

Część nowych regulacji, uchwalonych w ramach tzw. pakietu alimentacyjnego, odpowiada oczekiwaniom Zespołu do spraw Alimentów. Pojawiły się też nowe elementy, jak możliwość prowadzenia egzekucji z części diet przysługujących z tytułu podróży służbowych, czy nałożenia grzywny na pracodawcę za wypłacanie wynagrodzenia wyższego niż wynikającego z zawartej umowy o pracę.

Należy jednak odnotować, że mimo licznych uwag zgłaszanych uprzednio przez obu Rzeczników, próg dochodowy uprawniający do otrzymania wsparcia z funduszu alimentacyjnego nie został przez ustawodawcę zlikwidowany, a jedynie podniesiony o 75 zł do kwoty 800 zł. Nowelizacja nastąpiła po 11 latach od wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, mimo licznych protestów organizacji pozarządowych wobec tak minimalnej zmiany wysokości tego progu dochodowego i wciąż wzrastającej płacy minimalnej.

⁴ Koordynatorką Zespołu do spraw Alimentów z ramienia Biura Rzecznika Praw Dziecka jest pani Katarzyna Czaj-Trzeńska.

⁵ Dz.U. poz. 2432.

Nie dostrzega się również działań ze strony właściwych resortów, w przedmiocie postulowanej wielokrotnie przez Rzeczników kampanii społecznej, o czym napisała powyżej prof. Monika Kaczmarek-Śliwińska.

IV. Działania Zespołu.

W 2018 r. w czasie pierwszego z posiedzeń Zespołu analizowano raport z badań dotyczących przyczyn niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych w Polsce, opublikowany przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Można znaleźć w nim liczne propozycje zmian, mających usprawnić ściąganie alimentów. Wskazano wśród nich m.in. na: lepszą współpracę komorników z Policją, możliwość zajęcia nieruchomości wierzyciela bez wniosku wierzyciela oraz wystąpienia o hipotekę przymusową, a także rezygnację z prawa wyboru komornika. To, co pojawia się w raporcie i co było również podnoszone przez Zespół do spraw Alimentów, to m.in. zobowiązanie ZUS do przekazywania informacji (z urzędu i automatycznie) o podjęciu zatrudnienia przez dłużnika, jedynie na podstawie informacji komornika o wszczęciu egzekucji alimentacyjnych. Ta propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich znalazła pozytywną odpowiedź po stronie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak również ustawodawcy, który uchwalił nowelizację ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w ramach tzw. pakietu alimentacyjnego. Obecnie ZUS, w przypadku zmiany danych dłużnika alimentacyjnego, jest zobowiązany udostępnić dane na jego temat komornikowi sądowemu nie rzadziej niż raz w miesiącu.

Uczestnicy posiedzenia dyskutowali o tym, czy zmiany w kodeksie karnym (art. 209 k.k.) dotyczące przestępstwa niealimentacji, a wprowadzone w 2017 r., wpłynęły na skuteczność egzekucji zadłużeń alimentacyjnych. Jak podkreślali, na początku, gdy nowe przepisy miały wejść w życie, rzeczywiście bardzo dużo osób obawiało się ich konsekwencji i zaczynało dopytywać, co zrobić, aby nie zostać skazanym z art. 209 k.k. Jednak ten efekt nie utrzymał się zbyt długo.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał informację⁶, że liczba osób objętych Systemem Dozoru Elektronicznego, skazanych za przestępstwo

⁶ Pismo z Biura Systemu Dozoru Elektronicznego z dnia 8 maja 2018 r., IX.517.1048.2016.

niealimentacji⁷, które we wnioskowanym okresie rozpoczęły odbywanie kary w tym systemie, przedstawia się następująco: w okresie od 31 maja 2016 r. do 31 maja 2017 r. - 1166 osób, zaś w okresie od 31 maja 2017 r. do 7 maja 2018 r. - 1087 osób. Po wejściu w życie nowelizacji art. 209 k.k. liczba skazanych za przestępstwo niealimentacji, którzy odbywają tę karę poza zakładem karnym w Systemie Dozoru Elektronicznego, nie wzrosła zatem, a tego oczekiwano.

W posiedzeniu Zespołu do spraw Alimentów wzięli też udział przedstawiciele Stowarzyszenia Dzieciakom.org. Podkreślali, że bardzo ważne jest podejmowanie działań, które będą miały na celu zaangażowanie obojga rodziców w proces wychowania dzieci już po rozstaniu, a nie tylko skupianie się na ściągłości alimentów.

Z kolei, zasadnicza część drugiego z posiedzeń Zespołu, jakie odbyły się w 2018 r., była poświęcona przedstawieniu raportu z badań pt. "Postrzeganie osób niewywiązujących się z obowiązku niealimentacji. Przyczyny niealimentacji w modelu psychospołecznym", przeprowadzonych przez panią Justynę Żukowską – Gołębiewską na zlecenie Stowarzyszenie Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”⁸. Badanie miało charakter ankietowy, przeprowadzono je w systemie internetowym w 2017 r., na grupie 768 osób. Pytania dotyczyły tego, jaki wpływ niealimentacja ma na dzieci i rodziców zajmujących się dzieckiem oraz opieki naprzemiennej. Odnosiły się także do tematu niealimentacji w kontekście przemocy – obecnie w polskim porządku prawnym nie jest uregulowane pojęcie przemocy ekonomicznej. Niealimentacja to nadal temat tabu, wstydlivy dla rodzin, podejmowany jednak obecnie znacznie częściej przez dzieci – coraz młodsze dzieci zaczynają mówić o problemie niealimentacji w rodzinie. Jest jednocześnie mało publikacji psychologicznych na ten temat, czy badań naukowych.

W ramach prac Zespołu do spraw Alimentów omówiono także kwestię realizacji przez samorządy obowiązku przekazywania informacji o dłużnikach alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej. Ma to miejsce jedynie w 84 % (dane przekazane przez Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A.). Obaj Rzecznicy – Praw

⁷ W świetle przepisów kodeksu karnego wykonawczego karę pozbawienia wolności, w wymiarze do roku czasu, można odbywać w Systemie Dozoru Elektronicznego, co oznacza kontrolę danej osoby za pośrednictwem systemu GPS. To pozwala na wykonywanie pracy zarobkowej, a tym samym spłatę zadłużenia alimentacyjnego.

⁸ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RAPORT%20Z%20BADANIA%20DND.pdf> [dostęp: 18.01.2019 r.]

Obywatelskich i Praw Dziecka - przekazali te ustalenia Zespołu wojewodom, jako organom monitorującym realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego i poprosili o wyjaśnienie przyczyn tej sytuacji.

Z odpowiedzi wojewodów na wystąpienie Rzeczników wynika, że przyczyny skutkujące zaniechaniem lub nieterminową realizacją obowiązku przekazywania danych dłużników do biur informacji gospodarczej wynikają m. in. z:

- trudności technicznych, związanych z migracją danych pomiędzy systemami dziedzinowymi do obsługi funduszu alimentacyjnego, konieczności pojedynczego wprowadzania danych, zbyt długiego czasu oczekiwania na dostęp do serwera KRD BIG S.A., niezgodności oprogramowania KBIG S.A.,

- trudności organizacyjno – kadrowych, polegających na zbyt małej liczbie osób odpowiedzialnych za realizację obowiązku, które dodatkowo odpowiedzialne są za wykonanie innych zadań związanych z obsługą świadczeń rodzinnych i wychowawczych oraz funduszu alimentacyjnego np. przyjmowanie wniosków czy wydawanie decyzji, częste zmiany kadrowe,

- braku możliwości dokonania wpisu dłużnika z uwagi na brak danych PESEL, miejsca pobytu, numeru paszportu w przypadku obcokrajowców. Niejednokrotnie wynika to z faktu, że dane te nie są przekazywane lub błędnie zostały przekazane przez organ egzekucyjny.

Wojewodowie poinformowali, że w ramach nadzoru zobowiązali wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do realizacji ustawowego obowiązku przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do wszystkich istniejących biur informacji gospodarczej i zapewnili, że skontrolują realizację tego zadania w trakcie kontroli zaplanowanych na 2018 rok.

Ponadto, warto odnotować, że w dniach 25-26 czerwca 2018 r. odbył się Kongres Praw Rodzicielskich⁹, zorganizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dyskutowano m.in. o tym, jakie współczesne wyzwania cywilizacyjne są wyzwaniem dla rodziców, o konfliktach w rodzinie i sposobach podejścia do nich, o władzy rodzicielskiej i zakazie stosowania kar cielesnych. Ponadto, rozmawiano o tym jak zabezpieczyć dobro dziecka w sytuacji rozstania rodziców, o organizacji sądownictwa

⁹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich> [dostęp: 19.01.2019 r.]

rodzinnego, efektywności postępowań sądowych w sprawach rodzinnych, o kontaktach z dziećmi po rozwodzie i ich faktycznym egzekwowaniu, opiece naprzemiennej, alienacji rodzicielskiej. Jeden z paneli pt. „Niepłacenie alimentów - perspektywa socjologiczna (przyczyny, skutki)”, stanowił forum dyskusji na temat problematyki niealimentacji, a panelistami byli członkowie Zespołu do spraw alimentów: dr Elżbieta Korolczuk - socjolożka, Roman Pomianowski – psycholog, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Program Wsparcia Zadłużonych oraz Robert Damski - komornik.

V. Skład Zespołu do spraw Alimentów.

Stałymi członkami Zespołu są:

1. dr Grzegorz Baczewski – Konfederacja Lewiatan
2. Robert Damski – Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Lipnie
3. Małgorzata Druciarek – Instytut Spraw Publicznych
4. dr Elżbieta Korolczuk - Uniwersytet Södertörn w Sztokholmie
5. dr hab. Jacek Kosonoga - Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
6. gen. Paweł Nasiłowski - pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych i dozoru elektronicznego
7. Roman Pomianowski – Prezes Zarządu Stowarzyszenia Program Wsparcia Zadłużonych
8. Katarzyna Stadnik – Prezes Zarządu Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”
9. dr hab. Monika Kaczmarek-Śliwińska – Uniwersytet Warszawski
10. adw. Marta Tomkiewicz – ORA w Warszawie
11. adw. Grzegorz Wrona - ORA w Warszawie
12. Iwona Janeczek-Żak – Członek Zarządu Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych „Dla Naszych Dzieci”

Powyżej wymienione osoby są stałymi członkami Zespołu do spraw Alimentów. W poszczególnych posiedzeniach Zespołu uczestniczyły jednak również inne osoby, które przyczyniły się do konstruktywnej dyskusji w temacie stanowiącym przedmiot prac Zespołu. Byli to: Justyna Żukowska-Gołębiowska – psycholog, Kotlarczyk

Mariusz, Nowakowski Antoni i Luiza Kajtaniak - Stowarzyszenie Dzieciakom.org,
Marcin Borek oraz Remigiusz Wasiak - Krajowa Rada Komornicza, Agata Chełstowska
- Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW.