



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

III.7064.175.2015.AN



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

*Marek Michalak*

ZSS.422.51.2017.JW

Warszawa, 21 grudnia 2017 r.

**Pan  
Mateusz Morawiecki  
Prezes Rady Ministrów**

w niniejszym wystąpieniu chcemy zwrócić uwagę Pana Premiera na trudną sytuację rodzin z dziećmi, które nie otrzymują świadczeń z funduszu alimentacyjnego z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował problem ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w wystąpieniu z dnia 1 grudnia 2015 r. skierowanym do Prezesa Rady (sygn.III.7064.175.2015) a także we wspólnym wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z dnia 31 października 2016 r. do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Problem dzieci znajdujących się poza systemem wsparcia ze strony państwa Rzecznik Praw Dziecka sygnalizował m.in. w Uwagach o stanie przestrzegania praw dziecka zawartych w Informacji o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2016<sup>1</sup>.

Wychowanie dzieci wymaga zwiększonych kosztów utrzymania rodziny. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego zapewniają równość szans dzieciom

---

<sup>1</sup> Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2016, s. 461.



pozbawionym wsparcia od zobowiązanego do alimentacji rodzica. Istotne jest to, że świadczenia te nie zastępują dochodów z pracy i co do zasady alimentów, lecz uzupełniają te dochody po to, aby rodzic mógł na odpowiednim poziomie zaspokajać konkretne potrzeby lub zrealizować określone cele związane z wychowaniem dziecka. Dla uprawnionego stanowią one wprawdzie odpowiednik alimentów, ale ich wysokość nie zawsze odpowiada zasądzonej kwocie alimentów, a dłużnik jest zobowiązany do zwrotu ich równowartości właściwemu organowi. Świadczenie to jest ukierunkowane na zachowanie określonego standardu życiowego i rozwój dziecka, przez co mają również przynosić korzystne skutki w dalszej przyszłości.

Wskazać należy, że w dalszym ciągu grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bardzo nieliczna w stosunku do liczby dzieci pozbawionych alimentów od rodzica oraz faktycznych potrzeb zabezpieczenia prawa dziecka do godziwych warunków życia. W 2013 r. wypłacano przeciętnie miesięcznie 339,4 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. na podobnym poziomie jak w 2012 r. (339,5 tys. świadczeń)<sup>2</sup>. W 2015 r. świadczenia z funduszu alimentacyjnego pobierało przeciętnie miesięcznie 313,5 tys. osób, tj. o 3,4% mniej niż w 2014 r. (324,4 tys. osób)<sup>3</sup>. Liczba osób korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego w 2016 r. wyniosła 307 tys.<sup>4</sup> Powyższe dane wskazują na to, że z roku na rok liczba dzieci korzystających z tego świadczenia maleje.

Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezmiennym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest prawo do jego przyznania. Zgodnie z ustawą *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*<sup>5</sup> świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Ustawodawca wskazał również, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać wysokość kwot, o których

---

<sup>2</sup> Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2013 r., MRPiPS, Warszawa czerwiec 2014 r., s. 11.

<sup>3</sup> Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2015 r., MRPiPS, Warszawa czerwiec 2016 r., s. 13.

<sup>4</sup> Pismo MRPiPS do RPD z 17 października 2017 r., DSR.III.0700.26.2017.AJ

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 489 z późn. zm.).



mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. Kwota wskazana w ustawie pozostaje niezmienna od wejścia w życie ustawy, tj. od 1 października 2008 r. Stąd uznać należy, że wskazane w ustawie uprawnienie Rady Ministrów do podwyższenia kwoty kreuje swego rodzaju fikcję prawną, która funkcjonuje w oparciu o nieostre i uznaniowe kryterium oceny zasadności weryfikacji wysokości świadczeń.

Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich odnotowują coraz większą liczbę zgłoszeń o interwencję od rodziców samodzielnie wychowujących dzieci, którzy znajdują się trudnej sytuacji materialnej albowiem nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych do alimentacji. Rodzice ci pomimo podjęcia starań samodzielnego utrzymania dzieci nie mogą liczyć na żadną pomoc ze strony państwa. Jeśli rodzic podejmuje pracę zawodową to bardzo często zdarza się, że nie otrzymuje żadnych świadczeń, w tym – tych z funduszu alimentacyjnego z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Dostrzegając wagę problemu, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie występowali do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podwyższenie progu dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>6</sup>.

W ocenie Rzeczników niezbędne jest, aby przy ustalaniu kryterium uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uwzględniano takie czynniki jak wzrost kosztów utrzymania, spadek wartości pieniądza czy wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia.

W wystąpieniach podkreślaliśmy, że dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie na grunt ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* tzw. systemu „złotówka za złotówkę”, stosowanego obecnie przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyznanie świadczeń rodzinom, których dochód nieznacznie przekracza kryterium z tym, że w pomniejszonej kwocie.

---

<sup>6</sup> wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z 26 marca 2015 r. skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.20.2015.KT); wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z 23 listopada 2015 r. skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.37.2015.KT); wspólne wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich: ZSS.422.42.2016.MW/ RPO: III.7064.175.2015.AN z 31 października 2016 r.



Warto zauważyć, że od 1 stycznia 2017 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2.000 zł brutto, natomiast w 2007 r. – kiedy procedowano nad ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – kwota minimalnego wynagrodzenia była na poziomie 936 zł brutto. Od 2018 r. minimalne wynagrodzenie ma wynieść 2100 zł brutto. Oznacza to, że kolejne dzieci zostaną pozbawione świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Rodzic zarabiający minimalne wynagrodzenie (1530 zł netto), wychowujący samodzielnie jedno dziecko przekroczy próg dochodowy uprawniający do świadczeń z funduszu o 40 zł.

Cel świadczeń z funduszu alimentacyjnego został wskazany w preambule do ustawy. Ich zadaniem jest wspieranie osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia w postaci świadczeń alimentacyjnych. Ideą świadczeń z funduszu jest zatem złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ścigania dłużnika alimentacyjnego, a pomoc ma charakter subsydiarny wyznaczany przez konstytucyjną zasadę pomocniczości. Trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonaniem obowiązku alimentacyjnego implikuje prawo do pomocy państwa w formie świadczeń alimentacyjnych z funduszu. Świadczenia pełnią więc funkcję kompensacyjną - rekompensują brak dochodów z racji zasądzonych alimentów. Rozważając kwestie ograniczeń w dostępie do świadczeń z funduszu nie można abstrahować od faktu, że docelowo to władza publiczna ma odzyskać środki wypłacone z funduszu alimentacyjnego. Przy założeniu więc, że zostaną one odzyskane wraz z kosztami ich udzielenia, fundusz alimentacyjny nie jest instytucją pełniącą funkcje redystrybucyjne, co jest charakterystyczne dla pomocy socjalnej, lecz zakłada - przynajmniej w pewnym stopniu -mechanizm samofinansowania. Wypłata świadczeń nie ma więc na celu niwelowania różnic społecznych. Wobec zwrotnego charakteru świadczeń alimentacyjnych oraz faktu, iż tylko organy państwa dysponują mechanizmami dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego limitowanie dostępności do świadczeń z funduszu alimentacyjnego poprzez wprowadzenie kryterium dochodowego jest, w ocenie Rzeczników, wątpliwe. Stąd w pierwszej kolejności poza



wyżej wskazanymi postulatami podnosiliśmy potrzebę rozważenia zniesienia kryterium dochodowego.

Wskazać należy na fakt, że o świadczenia z funduszu alimentacyjnego występują często rodzice samodzielnie wychowujący dziecko, na których spoczywa całkowity ciężar utrzymania dzieci. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego składają się na zintegrowany system pomocy państwa, służący zabezpieczeniu potrzeb rodzin z dziećmi. Powinien on wspierać osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji materialno-bytowej. Takimi osobami są dzieci wychowujące się w rodzinach, w których jeden z rodziców nie wypełnia ciężącego na nim obowiązku utrzymania dziecka. W większości przypadków, w rodzinach tych ciężar utrzymania dzieci spoczywa wyłącznie na jednym rodzicu, który – nawet podejmując pracę zarobkową – zazwyczaj nie jest w stanie zaspokoić wszystkich niezbędnych potrzeb dziecka. Dzieci, które nie otrzymują świadczeń z funduszu alimentacyjnego z uwagi na przekroczenie kryteriów ustawowych, znajdują w wyjątkowo trudnej sytuacji stąd konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na tę grupę dzieci i udzielenie jej wsparcia.

Mając na względzie powyższe zwracamy się do Pana Premiera z prośbą podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji dzieci znajdujących poza systemem wsparcia ze strony państwa.

*[Adam Bodnar]*

*[Marek Michalak]*

