



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-171-16

Druk nr 1193
Warszawa, 3 stycznia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks karny.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks karny

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 i 2138) art. 209 otrzymuje brzmienie:

„Art. 209. § 1. Kto uchyla się od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych z tego tytułu zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

§ 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub § 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego, organu pomocy społecznej lub organu podejmującego działania wobec dłużnika alimentacyjnego.

§ 4. Jeżeli pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub § 2 odbywa się z urzędu.

§ 5. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1, który nie później niż przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego uiszczył w całości zaległe alimenty.

§ 6. Sąd odstępuje od wymierzenia kary, jeżeli nie później niż przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego sprawca przestępstwa określonego w § 2 uiszczył w całości zaległe alimenty, chyba że wina i społeczna szkodliwość czynu przemawiają przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektu jest wzmocnienie realizacji obowiązku opieki przez zaspokojenie potrzeb materialnych osób, które same nie są w stanie ich zaspokoić.

Podkreślić przy tym należy, że zakres podstawowych potrzeb życiowych nie jest pojęciem stałym, lecz zależy od bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Istnieje przy tym zależność między przeciętnym statusem życiowym obywateli, a zakresem i różnorodnością potrzeb uznawanych powszechnie za podstawowe. Tym samym w konsekwencji podnoszenia się stopy życiowej konieczne staje się nie tylko zabezpieczenie każdemu człowiekowi minimum egzystencji w postaci środków przeznaczonych na jego utrzymanie, tj. żywności, odzieży i lokalu mieszkalnego, ale również – odpowiednio do wieku – zapewnienie mu niezbędnego wykształcenia i przygotowania zawodowego, a także możliwości korzystania z dóbr kulturalnych. Zaspokojenie takich potrzeb wyższego rzędu, zwłaszcza w odniesieniu do dziecka, jest w rozwiniętym społeczeństwie niezmiernie ważnym elementem procesu wychowawczego, rozumianego jako kształtowanie osobowości, charakteru i postawy obywatelskiej oraz przygotowanie do samodzielnego życia.

Mając powyższe na uwadze, w kontekście obowiązku państwa do podnoszenia poziomu życia społeczeństwa, a co za tym idzie do stałej poprawy warunków materialnych obywateli w celu coraz pełniejszego zaspokojenia ich potrzeb, konieczne jest szersze zapewnienie realizacji ochrony uprawnień alimentacyjnych przysługujących osobom uprawnionym. Takim instrumentem od strony karnoprawnej jest projektowana nowelizacja przepisu art. 209 k.k.

W obowiązującym porządku prawnym przepis art. 209 k.k. penalizuje zachowanie dłużnika alimentacyjnego polegające na uporczywym uchylaniu się od wykonania ciążącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez nielożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to narażenie jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego, organu pomocy społecznej lub organu podejmującego działania wobec dłużnika alimentacyjnego. Jeżeli jednak pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, ściganie odbywa się z urzędu.

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawartych w „Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r.” (dostępnej na stronie internetowej ww. ministerstwa w zakładce „Fundusz Alimentacyjny”) wynika, że skuteczność działań podjętych wobec dłużników alimentacyjnych wyniosła 8,3%, a łączne wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły około 1,5 mld zł i były o 1,4% wyższe niż analogiczne wydatki w 2013 r. Z drugiej strony dane statystyczne pozyskane z Prokuratury Krajowej wskazują, że blisko 50% wszczętych postępowań przygotowawczych o czyn z art. 209 § 1 k.k. zostało umorzonych, przy czym podstawą 20% umorzeń była okoliczność, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego.

Powyższe dane w świetle uwag poczynionych na wstępie powodują konieczność nowelizacji art. 209 k.k.

Postulowane zmiany skutkują nowym brzmieniem przepisu, oderwanym od dotychczasowych znamion w postaci „uporczywości” uchylenia się od obowiązku alimentacyjnego i skutku w postaci „narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”. Znamiona te rodzą wiele kontrowersji zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, nie sprzyjając stabilności judykatów i nie przyczyniając się do pełnej karnoprawnej ochrony osób pokrzywdzonych. Obecnie, z uwagi na brzmienie aktualnie obowiązującego przepisu, warunkiem karalności przestępstwa niealimentacji nie jest sam fakt niewywiązywania się z ciążącego na sprawcy obowiązku łóżenia na utrzymanie dziecka, rodziców lub innej osoby uprawnionej, lecz uporczywe uchylenie się od tego obowiązku. Przez „uporczywość” rozumie się przy tym, zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, zachowanie długotrwałe, powtarzalne, nacechowane złą wolą i nieustępliwością (por. wyrok SN z dnia 27 lutego 1996 r., sygn. akt II KRN 200/95, Orz. Prok. i Pr. 1996, nr 10, postanowienie SA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II AKz 289/00, KZS 2000, z. 12, poz. 28 oraz wyrok SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt V KKN 504/00, OSNKW 2001, nr 7–8, poz. 57). Innymi słowy „uporczywość” z art. 209 § 1 k.k. oznacza, że musi wystąpić wielokrotność zaniechań na przestrzeni pewnego czasu – uporczywość jest antynomią jednorazowego czy nawet kilkakrotnego zaniechania sprawcy. W rezultacie powszechnie przyjęto, że „uporczywość” zachodzi dopiero w sytuacji powtarzającego się uchylenia zabarwionego ujemnie z uwagi na złą wolę sprawcy.

Kolejnym znamieniem strony przedmiotowej przestępstwa niealimentacji w aktualnym brzmieniu jest narażenie osoby pokrzywdzonej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Wskazać przy tym należy, że w doktrynie zdania są podzielone, czy chodzi o bezpośrednie, czy również pośrednie narażenie na niebezpieczeństwo niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych oraz czy pełne zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych uprawnionego przez jednego ze zobowiązanych zwalnia z obowiązku drugiego ze zobowiązanych alimentacyjnie.

Uzasadniając konieczność nowelizacji przestępstwa niealimentacji, nie można wreszcie tracić z pola widzenia i tego, że okoliczność, iż w rzeczywistości potrzeby uprawnionego są zaspokajane przez inne osoby, nie wyłącza odpowiedzialności karnej zobowiązanego. Jak przy tym słusznie wskazał Sąd Najwyższy, „fakt zaspokajania potrzeb życiowych uprawnionego kosztem znacznego wysiłku osoby współzobowiązanej do alimentacji albo przez inne osoby niezobowiązane, a także z funduszu alimentacyjnego ZUS, nie wyłącza ustawowego znamienia narażania na niemożność zaspokojenia tych potrzeb” (wyrok SN z dnia 27 marca 1987 r., sygn. akt V KRN 54/87, OSNPG 1987, nr 8, poz. 103).

Reasumując, celem poprawy efektywności egzekwowania przez osoby uprawnione świadczeń alimentacyjnych oraz wyeliminowania aktualnych i niepożądanych zjawisk w postaci celowego uchylania się osób zobowiązanych do alimentacji od prawnego obowiązku alimentacji przez zatajanie uzyskiwanych dochodów i posiadanego majątku proponuje się nowelizację przestępstwa niealimentacji przede wszystkim przez eliminację dotychczasowych znamion w postaci „uporczywości” i „niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” osoby uprawnionej na rzecz bardziej obiektywnego kryterium w postaci zaległości alimentacyjnych stanowiących równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo opóźnienia zaległego świadczenia innego niż okresowe wynoszącego co najmniej 3 miesiące. W tym miejscu wyjaśnić jednocześnie należy, że przez świadczenia inne niż okresowe rozumie się m.in. świadczenia alimentacyjne wypłacane jednorazowo, na przyszłość i ustalone na mocy orzeczenia sądowego, umowy lub ugody między uprawnionym i zobowiązanym lub świadczenia alimentacyjne skapitalizowane i zasądzone jednorazowo (w szczególności, gdy znana jest chwila wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego).

Nowelizacja obejmuje przy tym świadomą rezygnację z przywołania w art. 209 § 1 k.k. ustawy jako samoistnego źródła obowiązku alimentacyjnego. Argumentem

przemawiającym za takim rozwiązaniem był fakt, że zdaniem projektodawcy w tym zakresie jest to norma pusta i w rzeczywistości nie zdarzają się przypadki, w których jedyną i wyłączną podstawą ustaleń organów w toku postępowania karnego w zakresie istnienia obowiązku alimentacyjnego, jego formy oraz wysokości byłaby ustawa. Z drugiej strony w znowelizowanym przepisie projektodawca poszerzył źródła obowiązku alimentacyjnego o ugodę zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umowę. W świetle obowiązujących przepisów również bowiem wymienione tytuły stanowią podstawę ustalenia świadczeń alimentacyjnych.

Celowym zabiegiem projektodawcy była wreszcie rezygnacja z penalizacji uchylania się od wszelkiego rodzaju świadczeń alimentacyjnych jedynie na rzecz świadczeń określonych co do wysokości (tj. świadczeń pieniężnych) gdyż w istocie tylko z taką formą niewykonywanych świadczeń alimentacyjnych mają do czynienia organy ścigania i sądy w postępowaniu karnym.

Powyższe kryteria, w powiązaniu z pozostawionym znamieniem „uchylania się” pozwolą efektywniej i skuteczniej zwalczać patologię niealimentacji. Z drugiej strony, konieczne dla zaistnienia przestępstwa niealimentacji znamię „uchylania się” pozwoli na wykluczenie z zakresu penalizacji sytuacji, w których zobowiązany nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego z przyczyn obiektywnych, tj. niezależnych od jego woli. Pamiętać bowiem należy, że sam fakt niewykonania określonego obowiązku nie jest równoznaczny z uchylaniem się od niego. W pojęciu uchylania się zawarty jest negatywny stosunek psychiczny osoby zobowiązanej do nałożonego na nią obowiązku, sprawiający, że nie dopełnia ona tego obowiązku, mimo że ma obiektywną możliwość jego wykonania. W uchwale z dnia 9 czerwca 1976 r. (sygn. akt VI KZP 13/75, OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 86) Sąd Najwyższy wskazał, że: „Uchylanie się od obowiązku łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentacji zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli”. Podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 kwietnia 1996 r. (sygn. akt II KRN 204/96, Prok. i Pr.-wkl. 1996, nr 11, poz. 4): „W pojęciu „uchyla się” mieści się negatywny stosunek psychiczny osoby zobowiązanej do wykonania nałożonego na nią obowiązku, który sprawia, że mimo obiektywnej możliwości jego wykonania, sprawca tego obowiązku nie wypełnia, gdyż wypełnić nie chce lub też zlekceważył obowiązek nałożony wyrokiem. Ten negatywny stosunek winien być wykazany stosownymi dowodami”. Innymi słowy, określenie „uchyla się”, użyte w art.

209 § 1 k.k., oznacza umyślne zaniechanie spełnienia powinności (uwarunkowanej oczywiście możliwością) łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Jeżeli więc istnieje podejrzenie popełnienia tego przestępstwa, należy zbadać przede wszystkim przyczyny niewywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego przez domnianego sprawcę, które może niekiedy zdarzyć się z powodów obiektywnych (np. ciężkiej choroby i pobytu w szpitalu). Reasumując, znamiona przestępstwa zostaną zrealizowane tylko wtedy, gdy zobowiązany będzie uchylał się od obowiązku łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentacji, tj. gdy zobowiązany, mając obiektywną możliwość wykonania tego obowiązku (dysponując środkami finansowymi), nie dopełnia go ze złej woli. Do przestępstwa nie dojdzie zaś w sytuacji, gdy zobowiązany, choć faktycznie nie łoży na utrzymanie osoby uprawnionej, nie czyni tego z przyczyn, na które nie ma wpływu (np. nie posiada majątku, pozostaje zarejestrowany jako osoba bezrobotna i z przyczyn niezależnych od jego woli nie może podjąć pracy).

Projektowany art. 209 § 2 stanowi kwalifikowany skutkiem typ przestępstwa niealimentacji. Mianowicie surowszej odpowiedzialności podlegał będzie ten, kto uchylając się od wykonania obowiązku alimentacyjnego z § 1 naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Taka wzajemna relacja obu przepisów z jednej strony pozwoli penalizować przestępstwa niealimentacji w oderwaniu od nieostrego i rodzącego trudności dowodowe znamienia „narażenia”, a z drugiej, w przypadku faktycznego narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, pozwoli na ściganie sprawców dopuszczających się tego kwalifikowanego typu niealimentacji.

Projektowana nowelizacja nie powinna przy tym rodzić wątpliwości natury intertemporalnej. Pamiętać bowiem należy, że przestępstwo niealimentacji to, jak powszechnie przyjmuje orzecznictwo i doktryna, przestępstwo trwałe i wieloczynnościowe, gdyż polega na wywołaniu i utrzymywaniu określonego skutku przestępczego. Powyższe oznacza, że czasem jego popełnienia będzie ostatni moment, w którym sprawca utrzymywał jeszcze wywołany przez siebie stan bezprawności. Tym samym, dla rozstrzygnięcia, czy w danym stanie faktycznym zastosowanie znajdą przepisy starej czy nowej ustawy, zastosowanie będzie miał art. 4 § 1 k.k. Użycie tego przepisu musi być jednak poprzedzone ustaleniem, że oskarżony w trakcie całego okresu bezprawności wyczerpywał znamiona przestępstwa niealimentacji. Dopiero taka konstatacja uprawnia organ procesowy do subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod

właściwą normę prawną (ustawę względniejszą dla sprawcy), a w konsekwencji wydania właściwego rozstrzygnięcia.

Innymi słowy, w przypadku gdy w chwili wejścia w życie znowelizowanego przepisu sprawca wyczerpywał swoim zachowaniem znamiona przestępstwa niealimentacji w dotychczasowym brzmieniu (tj. sprawca uchylał się od obowiązku alimentacyjnego w formie świadczenia pieniężnego w sposób uporczywy z jednoczesnym skutkiem w postaci narażenia osoby uprawnionej do alimentów na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych), a organ procesowy doszedłby do wniosku, że zgodnie z regułą wyrażoną w art. 4 § 1 k.k., ustawą względniejszą jest ustawa nowa, czyn ten powinien zostać zakwalifikowany z nowego art. 209 § 2 k.k. Sprawca bowiem w dalszym ciągu uchyla się od alimentów, uchylanie trwa co najmniej 3 okresy (czyli co do zasady 3 miesiące), a skutkiem uchylania się jest narażenie osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Tożsame są przy tym ustawowe zagrożenia obu przestępstw. Rozwiewając w tym miejscu ewentualne wątpliwości co do swoistej tożsamości pojęć „uporczywości” i uchylania się w taki sposób, że łączna wysokość zaległości stanowi „równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych”, wskazać należy na niekwestionowane w orzecznictwie i doktrynie stanowisko Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. akt V KK 277/08, stwierdził, że „okres niealimentacji obejmujący dwa miesiące nie spełnia ustawowego znamienia „uporczywości” z art. 209 § 1 k.k.” (OSNwSK 2008/1/2524, LEX 531405).

W przypadku gdy w toku postępowania odpadnie podstawa „narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”, czyn można zaś będzie zakwalifikować z nowego art. 209 § 1 k.k. tylko wtedy, gdy łączna wysokość zaległości alimentacyjnych stanowiąca równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych w całości powstała pod rządami nowej ustawy.

W kontekście przepisów międzyczasowych podnieść wreszcie należy, że projektowane zmiany normatywne, skutkujące utworzeniem w zakresie przestępstwa niealimentacji typu podstawowego i kwalifikowanego, nie wpłyną na prawomocne orzeczenia zapadłe w tej materii przed wejściem niniejszej ustawy w życie, albowiem projektowany przepis § 2 jest w zakresie znamion w istocie zbieżny z art. 209 § 1 k.k. w dotychczasowym brzmieniu, a ponadto ustawowe zagrożenie obu przepisów jest identyczne.

Proponuje się dodanie w art. 209 § 5 i § 6 regulujących zachowanie sprawcy przestępstwa niealimentacji polegające na zaniechaniu jego dokonywania i likwidacji skutku przestępczego przez uiszczenie w całości zaległych alimentów. W przypadku gdy takie uiszczenie w całości zaległych alimentów nastąpiłoby w sprawie o przestępstwo niealimentacji opisane w § 1, nie później niż przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego, sprawca uniknąłby kary. W przypadku zaś, gdy takie uiszczenie w całości zaległych alimentów przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego nastąpiłoby w sprawie o przestępstwo niealimentacji znamienne skutkiem „narażenia” z § 2, sąd decydowałby o odstąpieniu od wymierzenia kary, chyba że wina i społeczna szkodliwość czynu będą przemawiać przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary.

Za proponowanymi rozwiązaniami uprzywilejowania sprawcy w przypadkach projektowanych sytuacji, obejmujących elementy tzw. czynnego żalu, przemawiają argumenty kryminalnopolityczne. W opinii projektodawcy, z uwagi na charakter przestępstwa niealimentacji, rodzaj naruszonego nim dobra prawnego oraz powody penalizacji niealimentacji jest zasadne przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym sprawca, w określonych warunkach, będzie mógł liczyć na niepodleganie karze lub odstąpieniu od wymierzenia kary w przypadku uiszczenia w całości zaległych alimentów. Warunkiem takiego rozwiązania jest, co oczywiste, to, aby sprawca uiszczył wszystkie zaległe alimenty w całości i dokonał tego w określonym terminie.

W tym miejscu wskazać jednocześnie należy, że dla ziszczenia się zaproponowanych w § 5 i § 6 korzystnych rozstrzygnięć dla oskarżonego nie jest konieczne jego faktyczne pierwsze przesłuchanie w charakterze podejrzanego. W obu przypadkach czynność ta jedynie pośrednio wyznacza termin, otwarty z dołu, do skutecznego skorzystania z dobrodziejstw przewidzianych w § 5 i § 6.

Zdaniem projektodawcy proponowane rozwiązania jeszcze bardziej przyczynią się m.in. do wzmocnienia praw podmiotowych wynikających z funkcji gwarancyjnych art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten daje bowiem gwarancje szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Szczególny charakter tej pomocy wymaga zaś, by wykraczała ona poza zwykłą pomoc świadczoną innym osobom utrzymującym dzieci. Trudna sytuacja materialna to bowiem sytuacja, w której warunki materialne nie pozwalają na wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną.

Stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych nie może przy tym zastępować pierwszorzędного obowiązku osób zobowiązanych orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową do alimentacji. Tym bardziej, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie są formą bezzwrotnej pomocy socjalnej. Kwoty wypłacane z funduszu są bowiem odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie jest przy tym uprawnieniem samoistnym, ma charakter fakultatywny, a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu wyegzekwowanie należności alimentacyjnych. Państwo przez świadczenia z funduszu staje się gwarantem otrzymania zasądzonych alimentów i wypłacając świadczenie „kredytuje” dłużnika alimentacyjnego, zaspokajając w ten sposób wierzyciela alimentacyjnego. Generuje to jednak określone, znaczne koszty po stronie państwa i samorządów. W 2014 r. łączne wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły ok. 1,5 mld zł i były o 1,4% wyższe niż analogiczne wydatki w 2013 r. Bezwzględna kwota zwróconych przez dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyniosła jedynie 207,9 mln zł (dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawarte w „Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r.”, dostępnej na stronie internetowej ww. ministerstwa w zakładce „Fundusz Alimentacyjny”).

Powyższe jeszcze bardziej wzmacnia tezę o potrzebie nowelizacji art. 209 k.k. tak, aby stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych nie zastępował pierwszorzędного obowiązku osób zobowiązanych do alimentacji.

Zakres projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy został zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.)

oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Żaden z podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Marcin Warchoł – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu – Bartosz Jakubowski – sędzia – główny specjalista w Wydziale Prawa Karnego, Departament Legislacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości, tel. 22 52 12 840, email: Bartosz.Jakubowski@ms.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 13.12.2016 r.</p> <p>Źródło: Inne</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 129</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Konieczność zapewnienia szerszej realizacji ochrony uprawnień alimentacyjnych przysługujących osobom uprawnionym na podstawie orzeczenia sądowego, ugody zawartej przed sądem albo innym organem albo innej umowy.

Macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod szczególną ochroną państwa, co wprost wyraża art. 18 Konstytucji RP. Tym samym konieczne staje się nie tylko zabezpieczenie każdemu człowiekowi minimum egzystencji w postaci środków przeznaczonych na jego utrzymanie, tj. żywności, odzieży i lokalu mieszkalnego, ale również – odpowiednio do wieku – zapewnienie mu niezbędnego wykształcenia i przygotowania zawodowego, a także możliwości korzystania z dóbr kulturalnych. Zaspokojenie takich potrzeb wyższego rzędu, zwłaszcza w odniesieniu do dziecka, jest w rozwiniętym społeczeństwie niezmiernie ważnym elementem procesu wychowawczego, rozumianego jako kształtowanie osobowości, charakteru i postawy obywatelskiej oraz przygotowanie do samodzielnego życia. Mając powyższe na uwadze, konieczne jest szersze zapewnienie realizacji ochrony uprawnień alimentacyjnych.

Tylko w 2015 r. orzeczono prawomocnie o obowiązku alimentacji w 50 936 sprawach, zaś w 18 115 przypadkach zawarto w tej materii ugody. Szczegóły prezentuje tabela poniżej:

Prawomocne orzeczenia o zasądzeniu alimentów przy sprawach rozwodowych	Ogółem	Uwzględniono w całości lub w części	Zawarto ugody
Razem	30 249	29 611	638
w tym z powództwa:			
dzieci	28 673	28 052	621
małżonków	1 107	1 099	8
małżonków i ich dzieci	469	460	9
Prawomocne orzeczenia w sprawach cywilnych rodzinnych o alimenty	Ogółem	Uwzględniono w całości lub w części	Zawarto ugody
Razem	38 829	21 352	17 477
w tym z powództwa:			
dzieci	33 930	17 355	16 575
rodziców	329	212	117
małżonków	631	395	236
małżonków i ich dzieci	340	218	122
o ustalenie ojcostwa	2 933	2 647	286
innych osób	639	498	141
łącznie	69 078	50 963	18 115

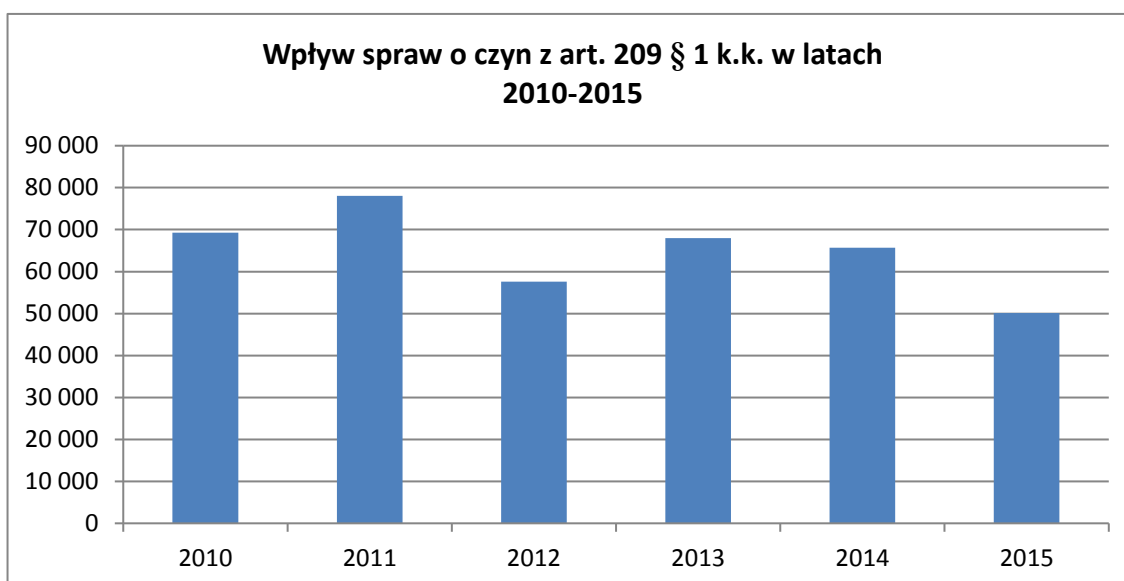
W latach 2013–2015 do kancelarii komorniczych wpłynęło między 59 a 65 tys. spraw egzekucyjnych z tytułu należności alimentacyjnych z czego wyegzekwowano jedynie 14–16% wniosków wpływających w danym roku. Niepokój wzbudza również pozostałość spraw tego typu, która ma tendencję wzrostową i na koniec 2015 r. wynosiła aż ok. 612 tys. spraw.

Postępowania egzekucyjne w przedmiocie alimentów	2013	2014	2015
Wpłynęło	65221	59276	59 036
Wyegzekwowano	9132	9375	9294
%	14%	16%	16%
Pozostałość z poprzedniego roku	580106	598901	611807

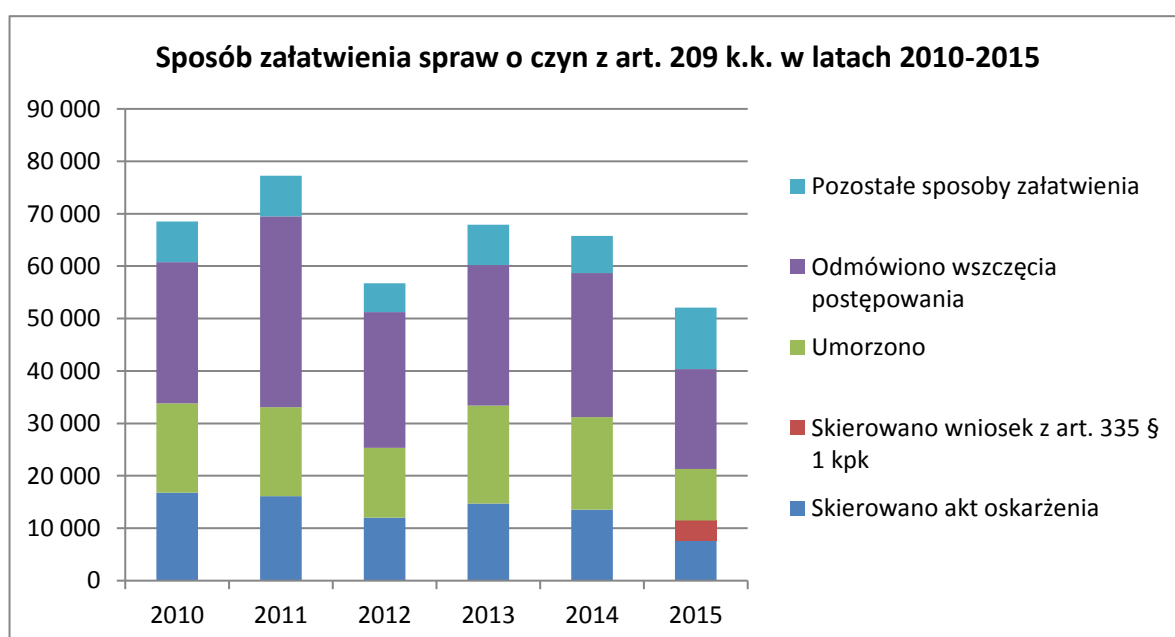
W obowiązującym porządku prawnym przepis art. 209 k.k. penalizuje zachowanie dłużnika alimentacyjnego polegające na uporczywym uchylaniu się od wykonania ciężącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to narażenie jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

Ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego, organu pomocy społecznej lub organu podejmującego działania wobec dłużnika alimentacyjnego. Jeżeli jednak pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, ściganie odbywa się z urzędu.

Zgodnie z danymi statystycznymi Prokuratury Krajowej, w latach 2010–2015 r. do prokuratury wpływało średnio **64,7 tys. spraw o czyn z art. 209 § 1 k.k.**



W prezentowanych latach średnio 21% spraw kończyło się skierowaniem do sądu aktu oskarżenia, w 24% postępowanie umorzono, zaś w 42% odmówiono wszczęcia postępowania. Szczegóły prezentuje wykres poniżej:



W latach 2013–2015 za czyn z art. 209 k.k. osądzonych zostało średnio 13 200 osób rocznie.

Osądzania za przestępstwa z art. 209 Kodeksu karnego w latach 2013–2015

Wyszczególnienie	Osądzeni ogółem	Skazani					Umorzono postępowanie	Uniewinniono
		ogółem	w tym					
			grzywna samoistna	Ograniczenie wolności	Pozbawienie wolności	pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem		
2013								
art. 209 § 1 kk	13974	13 475	172	2 489	10 813	9 518	145	156
2014								
art. 209 § 1 kk	14010	12 967	210	2 841	10 444	9 044	127	190
2015								
art. 209 § 1 kk	12086	11 602	248	3 136	8 194	6 844	125	140

W przypadku bezskuteczności egzekucji komorniczej zasądzonych alimentów, osoby uprawnione mogą ubiegać się o wypłatę świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego. Przysługuje ono do ukończenia 18 roku życia lub do ukończenia 25 roku życia, jeżeli dziecko uczy się w szkole lub szkole wyższej. W przypadku posiadania przez osobę uprawnioną orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysługuje bez względu na jej wiek.

W 2014 r. wypłacano przeciętnie miesięcznie **333,7 tys.** świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w 2013 r. – 339,4 tys. świadczeń). Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego wynosiła 373,84 zł. W 2014 r. wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły **1,5 mld zł.**

W 2014 r. gminy prowadziły postępowanie wobec **235,3 tys.** dłużników alimentacyjnych, co w porównaniu z 2013 r. (**243,2 tys.** dłużników) oznacza spadek o 3,2% liczby dłużników alimentacyjnych objętych postępowaniem.

W 2014 r. dłużnicy alimentacyjni zwrócili kwotę ok. **207,9 mln zł** z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, z tego ok. **127,8 mln zł** przekazano na dochody budżetu państwa, zaś pozostałe ok. **80,1 mln zł** zostało przekazanych na dochody własne gmin. W relacji do kwoty świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego w 2014 r. kwota zwrotów stanowiła **13,9%** (13,1% w 2013 r.).

Zgodnie z danymi statystycznymi Służby Więziennej na dzień 31 grudnia 2015 r., w polskich więzieniach karę pozbawienia wolności za uporczywe uchylanie się od alimentów odbywało **3676** skazanych.

Łącznie zobowiązania alimentacyjne ma **13 004 skazanych** na karę pozbawienia wolności, także z tytułu popełnienia innego przestępstwa niż stypizowane w art. 209 k.k. Ze wskazanej liczby średniorocznie **zatrudnionych było 3797 osób (29%).**

Pozwoliło to na dokonanie w 2015 r. łącznie **45 181 potrąceń na łączną kwotę 10 858 431,52 zł** (średnia wysokość potrąconej raty alimentacyjnej: 240,33 zł).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Planowane narzędzia interwencji

Celem projektu jest wzmocnienie realizacji obowiązku opieki przez zaspokojenie potrzeb materialnych osób, które same nie są w stanie ich zaspokoić, przez ochronę alimentacyjną.

W celu regulacji przedmiotowej materii niezbędne jest działanie legislacyjne, zmierzające do nowelizacji unormowań, sankcjonujących niewykonanie ciężącego z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki, przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby, zawartych w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 i 2138).

Rekomendowane rozwiązanie

Wyrazem wzmocnienia ochrony uprawnień alimentacyjnych jest nowelizacja art. 209 § 1 k.k. Proponuje się rezygnację ze znamienia „uporczywości” w uchylaniu się od wykonania obowiązku opieki oraz ze znamienia „narażenia uprawnionego na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych”, na rzecz przesłanek bardziej zobjektywizowanych do ustalenia, w postaci zaległości alimentacyjnej, której łączna wysokość stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo opóźnienia zaległego świadczenia innego niż okresowe wynoszącego co najmniej 3 miesiące.

Powyższe kryteria, w powiązaniu z pozostawionym w przepisie znamieniem „uchylania się” pozwolą jeszcze efektywniej i skuteczniej zwalczać patologię niealimentacji. Z drugiej strony, konieczne dla zaistnienia przestępstwa niealimentacji

znamię „uchylania się” pozwoli na wykluczenie z zakresu penalizacji sytuacji, w których zobowiązany nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego z przyczyn obiektywnych, tj. niezależnych od jego woli.

Jednocześnie proponuje się kwalifikowany typ przestępstwa (§ 2) w przypadku narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, w wyniku uchylania się od świadczeń alimentacyjnych.

Projektowana nowelizacja przewiduje również w § 5 i § 6 możliwość zaniechania przez sprawcę dokonywania czynów zabronionych typizowanych w projektowanym art. 209 k.k. i likwidacji skutku przestępczego przez uiszczenie w całości zaległych alimentów. W przypadku gdy takie uiszczenie w całości zaległych alimentów nastąpiłoby w sprawie o przestępstwo niealimentacji opisane w § 1 nie później niż przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego, sprawca nie podlegałby karze. W przypadku zaś, gdy takie uiszczenie w całości zaległych alimentów nastąpiłoby przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego w sprawie o przestępstwo niealimentacji z § 2, sąd odstępowałby od wymierzenia kary, chyba że wina i społeczna szkodliwość czynu będą przemawiać przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary.

Oczekiwanym rezultatem projektowanej regulacji jest wzrost efektywności egzekwowania przez osoby uprawnione świadczeń alimentacyjnych oraz wyeliminowanie wciąż aktualnych i niepożądanych zjawisk w postaci celowego uchylania się osób zobowiązanych do alimentacji od prawnego obowiązku alimentacji przez zatajanie uzyskiwanych dochodów i posiadanego majątku.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Niemcy

Zgodnie z niemieckim Kodeksem karnym każdy, kto uchyla się od ustawowego obowiązku alimentacyjnego tak, że potrzeby osoby uprawnionej do alimentów są zagrożone lub byłyby zagrożone bez pomocy innych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 lub grzywnie.

Ponadto każdy, kto jest zobligowany do zapewnienia utrzymania kobiety w ciąży i odmawia utrzymania we właściwy sposób wskutek czego następuje przerwanie ciąży, podlega karze pozbawienia wolności do 5 lat lub grzywnie (art. 170 Kodeksu karnego Republiki Federalnej Niemiec).

Hiszpania

Zgodnie z art. 227 hiszpańskiego Kodeksu karnego: „Ktokolwiek zaprzestaje płatności jakiegokolwiek rodzaju pomocy finansowej dla małżonka lub dzieci ustanowionej na mocy orzeczenia sądowego, nakazu sądowego w sprawach o separację, rozwód, stwierdzenie nieważności małżeństwa, postępowaniach o ustalenie rodzicielstwa lub postępowaniach o przyznanie alimentów dla dzieci, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 1 roku lub grzywnie od 6 do 24 stawek miesięcznych.”

Francja

We francuskim systemie prawnym niewykonanie orzeczenia sądowego lub ugody w przedmiocie nałożonych obowiązków alimentacyjnych na rzecz dziecka, małżonka, wstępnego lub zstępnego, w okresie dłuższym niż dwa miesiące, zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 2 lub karą grzywny w kwocie €15,000. (Artykuł 227-3 francuskiego Kodeksu karnego).

Wielka Brytania

W sytuacji, w której inne środki egzekwowania alimentów nie okażą się skuteczne Child Support Agency (CSA) oraz Child Maintenance Service (CMS) [podmioty odpowiedzialne za realizowanie polityki alimentacyjnej] mają uprawnienie do wniesienia sprawy do sądu. Sąd może orzec odebranie lub uniemożliwienie uzyskania prawa jazdy lub karę pozbawienia wolności do 6 tygodni.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Sądy powszechne	318 SR 45 SO		Nowelizacja znamion czynu zabronionego przewidzianego w art. 209 k.k. Czasowy wzrost prowadzonych postępowań sądowych o przestępstwo niealimentacji.
Osoby uprawnione z mocy ustawy lub orzeczenia do świadczenia alimentacyjnego.	Brak możliwości oszacowania wszystkich podmiotów uprawnionych. Tylko w 2015 r. orzeczono prawomocnie		Zapewnienie szerszego zapewnienie realizacji ochrony uprawnień alimentacyjnych przysługujących osobom uprawnionym z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego.

	o obowiązku alimentacji w 50 936 sprawach, zaś w 18 115 przypadkach zawarto w tej materii ugodę.		
Fundusz alimentacyjny	1		Ograniczenie wypłat z funduszu alimentacyjnego jak również zwiększenie zwrotu tytułem należności od dłużników alimentacyjnych.
Służba Więzienna			Czasowy wzrost liczby osadzonych odbywających karę bezwzględnego pozbawienia wolności
Organy prowadzące postępowania przygotowawcze	357 prokuratur rejonowych 45 prokuratur okręgowych 345 powiatowych i miejskich komend policji	wg stanu na dzień 28.02.2016 r.	Czasowy wzrost prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz postępowań sądowych o przestępstwo niealimentacji.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został zamieszczony w Biuletynie informacji Publicznej na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Wyznaczony do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień termin krótszy niż 14 dni od udostępnienia projektu spowodowany był koniecznością bezwzględnego procedowania projektu generującego znaczne implikacje społeczne.

W toku konsultacji publicznych uwagę do projektu zgłosił Sąd Rejonowy w Rudzie Śląskiej, podnosząc, że regulacja pozostawia poza strefą penalizacji sytuację, w której osoba zobowiązana do alimentacji na mocy ustawy nie łoży na utrzymanie dziecka, a jednocześnie ten obowiązek łożenia nie został skonkretyzowany co do wysokości orzeczeniem sądowym. Tym samym ściganie za przestępstwo niealimentacji uzależnione będzie od uprzedniego procesu cywilnego o zapłatę alimentów. Uwaga niezasadna – w rzeczywistości brak jest postępowań karnych o przestępstwo niealimentacji opartych jedynie o ustawową podstawę obowiązku alimentacyjnego.

Sąd Rejonowy w Nysie zgłosił uwagę, że przepis art. 209 k.k. powinien zostać przeniesiony do Kodeksu wykroczeń z zagrożeniem karą aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Przedmiotowe rozwiązanie pozwoliłoby na osiągnięcie efektów wskazanych w uzasadnieniu projektu i odciążałoby system penitencjarny, a co za tym idzie również budżet państwa przez zmniejszenie licznej populacji skazanych za przestępstwo z art. 209 k.k. Uwaga jest niezasadna. Waga przestępstwa niealimentacji oraz znaczna szkodliwość społeczna niealimentowania nie uzasadnia kontrapencjonalizacji tego rodzaju zachowania. Ponadto przewiduje się, że prewencyjny charakter proponowanych zmian (art. 209 § 4 i 5) przyczyni się do zmniejszenia liczby osób uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, a tym samym przełoży się to na zmniejszenie liczby postępowań karnych o czyn z art. 209 k.k. i w konsekwencji na liczbę skazanych. Sąd Rejonowy w Nysie zgłosił też uwagę, że należy pozostawić dotychczasowy art. 209 § 1 k.k. dla sytuacji wyjątkowych, w których dochodziłoby do narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Uwaga jest bezzasadna. W projekcie przewidziano art. 209 § 1a k.k. sankcjonujący narażenie osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

Sąd Rejonowy w Wałbrzychu zgłosił uwagę, że zmiana obejmująca zaległości przekraczające sumę 3 świadczeń okresowych albo opóźnienia za okres 3 miesięcy przy jednoczesnym wyeliminowaniu znamienia uporczywości w zachowaniu sprawcy jest nadmiernie rygorystyczna. W istocie przepis przewiduje karę pozbawienia wolności za długi. Uwaga jest niezasadna. Pozostawiono znamię „uchylania się”, co w ewidentny sposób przesądza, że dla bytu przestępstwa musi dojść do zawinionego niezapłacenia alimentów.

Sąd Rejonowy w Grodzisku Wielkopolskim, Sąd Rejonowy w Krośnie Odrzańskim i Sąd Apelacyjny w Gdańsku zgłosiły tożsame uwagi, że proponowane zmiany w istotnie zwiększą wpływ spraw dotyczących przestępstw z art. 209 k.k., nie poprawią efektywności egzekwowania alimentów i nie doprowadzą do wyeliminowania zjawiska celowego uchylania się od alimentacji a jedynie spowodują zwiększenie liczby osób skazanych za niealimentację i osadzonych w zakładach karnych na koszt podatników. Uwagi są niezasadne. Po pierwsze przewiduje się, że prewencyjny charakter proponowanych zmian (art. 209 § 4 i 5) przyczyni się do zmniejszenia liczby osób uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, a tym samym przełoży się to na zmniejszenie liczby postępowań karnych o czyn z art. 209 k.k. i w konsekwencji na liczbę skazanych. Po

drugie z uwagi na pozostawienie znamienia „uchylania się” z zakresu penalizacji wyłączeni są (podobnie jak w poprzednim stanie prawnym) dłużnicy niemogący łączyć z przyczyn obiektywnych, niezależnych od siebie.

Sąd Apelacyjny w Krakowie podniósł, że błędnym jest wprowadzenie karalności dodatkowego typu czynu zabronionego przez eliminację znamienia „narażenia na niezaspokojenie potrzeb życiowych uprawnionego” bowiem aspekt sytuacji materialnej uprawnionego powinien mieć znaczenie przy ocenie działania zobowiązanego, zaś taki przepis powoduje pewien automatyzm karalności. Uwaga jest niezasadna. Aspekt sytuacji materialnej uprawnionego ma przede wszystkim znaczenie w trakcie orzekania przez sąd rodzinny w przedmiocie obowiązku alimentacyjnego (w tym także jego zmiany lub uchylenia). Argument automatyzmu niweluje przy tym pozostawienie w projektowanym przepisie znamienia „uchylania się” czyli celowego i zamierzonego niealimentowania przy obiektywnych możliwościach. Sąd Apelacyjny w Krakowie zgłosił też uwagę, że przestępstwo niealimentacji nie powinno w ogóle być zagrożone karą pozbawienia wolności bowiem osadzenie sprawcy w rzeczywistości przekreśla możliwość wywiązania się z nałożonego obowiązku. Uwaga jest niezasadna. Po pierwsze trzeba mieć na uwadze zasadę ultima ratio kary pozbawienia wolności (art. 58 § 1 k.k.). Po drugie nawet orzeczenie za przestępstwo niealimentacji kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania nie przekreśla możliwości alimentowania przez sprawcę osoby uprawnionej. Skazani z tytułu niealimentacji na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania mogą bowiem ubiegać się o wykonywanie tej kary w systemie dozoru elektronicznego (tym samym, pozostając na wolności podjąć zatrudnienie celem realizacji obowiązku alimentacyjnego). Ponadto, zgodnie z art. 122 § 2 k.k.w., pracę w warunkach izolacji zapewnia się w pierwszej kolejności skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych.

Uwagi zgłoszone w toku opiniowania przez Prokuratora Krajowego zostały wyjaśnione i uzgodnione w trybie roboczym.

Tożsama uwaga zgłoszona przez Sąd Najwyższy i Krajową Radę Sądownictwa została uwzględniona.

W toku opiniowania uwagi do projektu zgłosiła Krajowa Rada Prokuratorów, podnosząc, że w ramach jednego przepisu karnego, art. 209, użyto dwóch różnych określeń przedmiotu czynności wykonawczych. Raz jest to „świadczenie pieniężne” (§ 1), a raz „świadczenie alimentacyjne” (§ 3). Uwaga niezasadna – nastąpiła zmiana § 1 przez użycie zwrotu „świadczenie okresowe”, ponadto również w dotychczasowym art. 209 ustawodawca w § 1 posługiwał się zwrotem „obowiązku opieki przez niełożenie” a w § 3 znów „świadczenie pieniężne”. Ponadto Krajowa Rada Prokuratorów zgłosiła uwagę, że w związku z zamierzoną nowelą art. 209 k.k. celowe byłoby wyraźne wskazanie w nim, że penalizacją objęte są także zachowania polegające na uchylaniu się od obowiązków wynikłych z przepisów art. 444, art. 446 oraz art. 903 i następne k.c. (renta). Uwaga niezasadna – z samej treści przepisu i utrwalonego orzecznictwa wynika, że również obowiązki alimentacyjne z tytułu rent objęte są projektowanym przepisem.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem	0	0-4,75	0-4,75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0-9,5
budżet państwa	0	0-4,75	0-4,75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0-9,5
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem	0	-(0-4,75)	-(0-4,75)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-(0-9,5)
budżet państwa	0	-(0-4,75)	-(0-4,75)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-(0-9,5)
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania	Oszacowane wydatki w pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy w łącznej wysokości 9.5 mln zł (4,75 mln zł na każdy rok), związane ze wzrostem liczby osób skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności, znajdują zabezpieczenie w ramach wydatków ujętych w projekcie budżetu państwa na rok 2017 w części 37 „Sprawiedliwość” dział 755 Wymiar sprawiedliwości rozdział 75512 Więziennictwo oraz w roku kolejnym, bez potrzeby angażowania na ten cel dodatkowych środków finansowych.
---------------------	---

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że każda zmiana przepisów w zakresie polityki karnej może mieć wpływ na poziom wydatków ponoszonych na jej realizację. Określanie skutków finansowych zmian norm prawnych w przypadku stosowania przepisów prawa karnego, przy zachowaniu pełnej staranności dochowania zasady realnego planowania wydatków, pozwala jedynie na stosowanie metod uproszczonego szacowania skutków finansowych w oparciu o przyjęte założenia.

Celem projektu jest wzmocnienie realizacji obowiązku opieki przez zaspokojenie potrzeb materialnych osób, które same nie są w stanie ich zaspokoić, przez ochronę alimentacyjną.

Przewiduje się, że proponowane rozwiązanie, przez swój walor prewencyjny, wpłynie pozytywnie na sektor finansów publicznych przez ograniczenie wypłat z funduszu alimentacyjnego jak również przyczyni się do zwiększenia kwot zwracanych do budżetu państwa tytułem należności od dłużników alimentacyjnych.

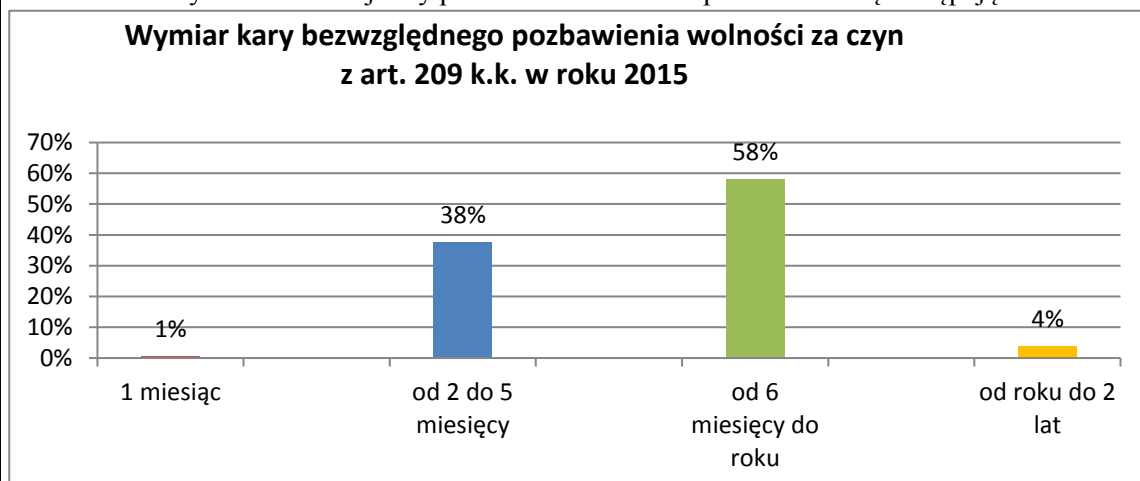
W latach 2013–2015 za przestępstwo z art. 209 k.k. na karę bezwzględnego pozbawienia wolności skazano:

- w 2013 r.: 1295 osób,
- w 2014 r.: 1400 osób,
- w 2015 r.: 1350 osób,

(średnio 1350 osób rocznie).

Kara bezwzględnego pozbawienia wolności orzeczona została w ok. 10% wszystkich przypadków skazań w poszczególnych latach.

W roku 2015 wymiar orzeczonej kary pozbawienia wolności prezentował się następująco:



Zgodnie z danymi Służby Więziennej za rok 2015 (źródło: Roczna informacja statystyczna za rok 2015, Centralny Zarząd Służby Więziennej) miesięczny koszt utrzymania osadzonego wynosił 3037 zł.

Przyjmując średni zasądzony wymiar kary w każdym z tych okresów (odpowiednio 3,5; 8,5 oraz 18 miesięcy) szacunkowy koszt utrzymania ww. osadzonych w 2015 r. wyniósł ok. **27,4 mln zł.**

Przewiduje się, że prewencyjny charakter proponowanej zmiany przyczyni się do zmniejszenia liczby osób uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, a tym samym przełoży się to na zmniejszenie liczby postępowań karnych o czyn z art. 209 k.k.

Możliwy jest jednak w pierwszym okresie obowiązywania regulacji czasowy wzrost prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz postępowań sądowych o przestępstwo niealimentacji.

Założono wariantowo 10-, 15- i 20-procentowy wzrost wszczynanych postępowań oraz liczby spraw kierowanych do sądów za czyn określony w art. 209 k.k. w pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy. Spowoduje to proporcjonalny wzrost kosztów dla SFP związanych z wzrostem prowadzonych postępowań przygotowawczych. Jednak zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prokuraturę Krajową nie jest możliwe wskazanie konkretnych danych liczbowych ani oszacowanie wynikających z tego wydatków. Wskazać należy jednak, że w latach 2011–2015 sprawy o czyn z art. 209 k.k. stanowiły średnio jedynie 6% całości wpływu spraw „Ds.” do prokuratur. Założony wariantowo wzrost liczby wszczynanych postępowań przygotowawczych o 10–20% powinien się przełożyć na wzrost wpływu spraw między 6,3 a 12,7 tys. spraw rocznie.

Przyjmując natomiast średnią liczbę osądzeń z art. 209 k.k. z lat 2013–2015 na poziomie 13 200 przewiduje się, że w pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy może on wynieść:

Szacowana liczba osądzeń przy założonym wzroście liczby spraw		
10%	15%	20%
14 520	15 180	15 840
Szacowana liczba orzeczonych kar bezwzględnego pozbawienia wolności przy założonym wzroście liczby spraw		
10%	15%	20%
1452	1518	1584
Wzrost liczby osób skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności w stosunku do stanu obecnego (ok. 1350 osób)		
102	168	234
<p>Zakładając, że w dalszym ciągu odsetek osób skazywanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności wyniesie 10% skazań może to spowodować, że do zakładów karnych w pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy trafi, w wariantcie maksymalnym, ok. 234 osób więcej. Z uwagi na niski poziom zaludnienia ogólnego jednostek penitencjarnych (87,3% na dzień 28.10.2016 r.) projektowany czasowy wzrost liczby osadzonych nie będzie w sposób istotny oddziaływał na funkcjonowanie Służby Więziennej. Może to natomiast spowodować dodatkowe koszty dla budżetu państwa w kwocie od 0 do 4,75 mln zł z tytułu kosztów utrzymania tych osób w zakładach karnych.</p>		

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Powyższa zmiana oddziaływać będzie na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe przez szersze zapewnienie realizacji ochrony uprawnień alimentacyjnych przysługujących osobom uprawnionym z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego.							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegółowo w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronicznej.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
Komentarz: Projektowane rozwiązania nie generują dodatkowych obciążeń informacyjnych.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Powyższa zmiana nie będzie oddziaływać na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Brak wpływu.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przewiduje się wejście w życie projektu ustawy w terminie 14 dni od jej ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
<p>Ze względu na specyfikę proponowanych unormowań, ewaluacja projektu, w celu oceny funkcjonowania wprowadzanych rozwiązań powinna być dokonana nie wcześniej niż po dwóch latach funkcjonowania ustawy.</p> <p>Projekt może zostać poddany ewaluacji w oparciu o m.in następujące mierniki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dynamikę liczby postępowań przygotowawczych oraz wpływu do sądów powszechnych spraw o przestępstwo stypizowane w art. 209 k.k., – dynamikę skazywalności za czyn z art. 209 k.k., – dynamikę liczby oraz kwoty świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego. 		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
<ul style="list-style-type: none"> – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r., – Ewidencja spraw o alimenty w latach 2010–2015 – Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325186/if-child-maintenance-isnt-paid.pdf str. 10, – https://www.citizensadvice.org.uk/relationships/children-and-young-people/child-maintenance/child-maintenance-2012-scheme/child-maintenance-enforcement/child-maintenance-enforcement-sanctions-ordered-by-the-court/ – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf – http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes 		

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

*Informacja o realizacji
ustawy o pomocy osobom uprawnionym
do alimentów w 2014 r.*

Warszawa, czerwiec 2015

Spis treści

WPROWADZENIE	3
1. REGULACJE ZAWARTE W USTAWIE O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW 3	
1.1. POSTĘPOWANIE WOBEC DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH	3
1.2. ŚWIADCZENIA Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO	6
<i>Osoby uprawnione</i>	6
<i>Zmiany legislacyjne</i>	6
<i>Wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego</i>	6
<i>Finansowanie</i>	7
<i>Planowane zmiany legislacyjne</i>	8
2. REALIZACJA USTAWY O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW W 2014 R. 9	
2.1. POSTĘPOWANIE WOBEC DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH	9
2.2. WYPŁATA ŚWIADCZEŃ Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO	11
<i>Liczba korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego</i>	11
<i>Wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego</i>	16
2.3. OBSŁUGA ZADAŃ PRZEWIDZIANYCH W USTAWIE O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW	17
<i>Koszty obsługi</i>	17
<i>Decyzje</i>	18
<i>Liczba zatrudnionych</i>	18
2.4. ZWROT NIENALEŻNIE POBRANYCH ŚWIADCZEŃ Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO	19
2.5. KWOTY ZWRÓCONE PRZEZ DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH Z TYTUŁU WYPŁACONYCH ŚWIADCZEŃ Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO, KWOTY WYGASZONE ORAZ KWOTY UMORZONE	20
2.6. STAN NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU WYPŁACONYCH ŚWIADCZEŃ Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO	20
PODSUMOWANIE	21

Wprowadzenie

Z dniem 1 października 2008 r. weszła w życie *ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (Dz. U. z 2015r. poz.859.) określająca zasady pomocy materialnej udzielanej przez państwo osobom mającym trudności w egzekucji wierzytelności alimentacyjnych od rodziców oraz - zakres prowadzenia przez gminy postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.

1. Regulacje zawarte w *ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów reguluje dwie istotne kwestie związane z brakiem skuteczności egzekucji zasądzonych od rodziców alimentów. Pierwszą z nich jest postępowanie gmin wobec dłużników alimentacyjnych, którego celem jest poprawa ściągalności alimentów, drugą pomoc państwa dla rodzin z dziećmi, będących w trudnej sytuacji materialnej w związku z nieskuteczną egzekucją alimentów w postaci przyznawanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

1.1. Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych

Regulacje zawarte w *ustawie*, dotyczące prowadzenia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, dotyczą wszystkich dłużników, wobec których egzekucja alimentów jest bezskuteczna (nie ograniczają się tylko do dłużników, których wierzyciel otrzymuje świadczenie z funduszu alimentacyjnego). Ich celem jest skoordynowanie działań wierzycieli, władz samorządowych, sądów, komorników sądowych i innych instytucji, mających na celu poprawę efektywności w zakresie egzekucji zasądzonych alimentów. Działania te dotyczą:

1. *Wnioskowania przez osobę uprawnioną (tj. osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna) do swej gminy jako gminy wierzyciela o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.* Każdorazowo, w przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.
2. *Ścisłej współpracy gminy wierzyciela z gminą dłużnika.* Organ właściwy (wójt/burmistrz/prezydent miasta) wierzyciela zobowiązany jest do wystąpienia do organu właściwego dłużnika z wnioskiem o podjęcie działań wobec dłużnika każdorazowo w sytuacji przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu

alimentacyjnego albo złożenia wniosku w tej sprawie przez osobę uprawnioną (zobacz pkt. 1). Zaś organ właściwy dłużnika zobowiązany jest do informowania gminy wierzyciela o podjętych wobec dłużnika działaniach i ich efektach.

3. *Sprawdzania sytuacji rodzinnej, dochodowej, zawodowej i zdrowotnej dłużnika alimentacyjnego oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, poprzez przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (albo uzyskanie takich informacji z rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego na podstawie przepisów o pomocy społecznej) oraz odebranie oświadczenia majątkowego.* Gmina dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny i odbiera oświadczenie majątkowe albo występuje do ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji dotyczących dłużnika, pochodzących z rodzinnego wywiadu środowiskowego.
4. *Ścisłej współpracy gmin z komornikami.* W przypadku bezskutecznej egzekucji alimentów, komornik sądowy prowadzący postępowanie jest obowiązany do informowania gminy dłużnika i gminy wierzyciela o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności. Zaś gmina dłużnika i gmina wierzyciela przekazują komornikowi sądowemu, wszelkie informacje istotne dla skuteczności egzekucji, w tym pochodzące z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego (patrz pkt 3).
5. *Aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych.* W przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swych zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, gmina, na terenie której on zamieszkuje, zobowiązuje dłużnika do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy, a także informuje ten urząd o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika.
6. *Złożenia przez gminę dłużnika do prokuratury wniosku o ściganie dłużnika za przestępstwo uporczywego uchylania się od alimentacji (art. 209 § 1 Kodeksu karnego) oraz wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu.* Wnioski te kieruje się w przypadku uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Decyzję o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wydaje się wówczas kiedy dłużnik uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, odmawia złożenia oświadczenia majątkowego, odmawia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny lub poszukujący pracy albo odmawia – bez uzasadnionej przyczyny – przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu

zawodowym dorosłych oraz jednocześnie przez okres ostatnich 6 miesięcy nie wywiązywał się w każdym miesiącu z zobowiązań alimentacyjnych w kwocie co najmniej równej 50% wysokości bieżąco ustalonych alimentów.

7. *Wnioskowania o alimenty od osób zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentacji.* Jeżeli nie można wyegzekwować należności od dłużnika alimentacyjnego, wówczas istnieje możliwość zasądzenia alimentów na dziecko od osób zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentacji, np. od dziadków dziecka.
8. *Kontroli sądów nad działalnością komorników.* Organ właściwy dłużnika i wierzyciela informują sąd o bezczynności lub wszelkich przejawach opieszałości komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu.
9. *Przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniu (lub zobowiązaniach) dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy lub należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.) - do ich całkowitego zaspokojenia w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy.*

Działania gmin określone ww. ustawą nie dotyczą jednakże prowadzenia egzekucji, gdyż gmina nie jest organem egzekucyjnym.

Natomiast z innych ustaw wynika, iż:

- komornik jest zobowiązany we własnym zakresie do ustalenia wysokości zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz miejsca jego zamieszkania,
- opiekun dziecka może złożyć wniosek o wszczęcie egzekucji świadczeń alimentacyjnych do komornika właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby zobowiązanej do płacenia alimentów na dzieci lub komornika właściwego ze względu na swoje własne miejsce zamieszkania,
- pracodawca, na podstawie wyroku zasądzającego alimenty, złożonego u niego przez wierzyciela, jest zobowiązany do potrącania z wynagrodzenia pracownika należności na zaspokojenie świadczeń alimentacyjnych (nie ma konieczności postępowania komorniczego); pracodawca ma obowiązek przekazywać wierzycielowi kwoty na pełne zaspokojenie świadczenia alimentacyjnego, nie więcej jednak niż 60% wynagrodzenia dłużnika,

- komornik, w przypadku powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy, z urzędu składa wniosek o wpisanie dłużnika alimentacyjnego do rejestru dłużników niewypłacalnych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

1.2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Osoby uprawnione

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysługuje osobie uprawnionej w przypadku bezskuteczności egzekucji przez komornika zasądzonych alimentów. Świadczenie to przysługuje do ukończenia 18 roku życia lub do ukończenia 25 roku życia, jeżeli dziecko uczy się w szkole lub szkole wyższej. W przypadku posiadania przez osobę uprawnioną orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysługuje bez względu na jej wiek. Aby otrzymać świadczenie dochód na osobę w rodzinie z roku kalendarzowego poprzedzającego okres świadczeniowy nie może przekroczyć kwoty 725 zł netto (po odliczeniu należnego podatku oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne).

Bezskuteczność egzekucji – zgodnie z omawianą tu *ustawą* - ma miejsce wówczas, gdy w okresie dwóch ostatnich miesięcy nie wyegzekwowano pełnej kwoty należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. Za bezskuteczność egzekucji uznaje się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi przebywającemu poza granicami Polski, w szczególności z powodu braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika albo w sytuacji braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika.

Zmiany legislacyjne

W 2014 roku nie zostały wprowadzone żadne zmiany mające wpływ na zasady przyznawania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego i prowadzenia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.

Wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Kwota świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest limitowana. Świadczenie przysługuje w wysokości bieżąco zasądzonego świadczenia alimentacyjnego, nie więcej jednak niż 500 zł na osobę.

Wniosek o świadczenie z funduszu alimentacyjnego składa się bezpośrednio w jednostce realizującej *ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej, tj. urządzie gminy lub miasta,

ośrodka pomocy społecznej albo specjalnie powołanej do tego celu jednostce organizacyjnej. Do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia należy dołączyć stosowne dokumenty (oświadczenia lub zaświadczenia), m.in. potwierdzające wysokość osiągniętych dochodów, bezskuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

Prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego ustala się na okres świadczeniowy, trwający od 1 października do 30 września następnego roku kalendarzowego.

Finansowanie

Wyplata świadczeń z funduszu alimentacyjnego, koszty obsługi związane z ich wypłatą oraz koszty podejmowanych wobec dłużników działań, finansowane są w formie dotacji celowej z budżetu państwa na świadczenia rodzinne. Zgodnie z art. 31 *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, dotacja na koszty jej obsługi stanowi 3% otrzymanej dotacji na realizację zadań określonych w tej *ustawie*.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego mają charakter zwrotny. Dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami, które naliczane są od pierwszego dnia następującego po dniu wypłaty świadczenia, do dnia spłaty całości należności dłużnika wobec gminy z tego tytułu. Dochodzenie zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego sfinansowanych z budżetu państwa prowadzone jest w trybie egzekucji administracyjnej (tj. przez urzędy skarbowe, a gminy ponoszą opłaty za to postępowanie).

Z kwoty zwróconej przez dłużnika 20% przekazywane jest na dochód gminy wierzyciela oraz 20% na dochód gminy dłużnika, pozostałe 60% kwoty zwrotu oraz ustawowe odsetki stanowią dochód budżetu państwa. Intencją ustawodawcy - znajdującą odzwierciedlenie w art. 27 ust. 6 *ustawy* - jest, by ta część zwróconych kwot, która stanowi dochód własny gmin, została przeznaczona w szczególności na pokrycie kosztów działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych.

W okresie, kiedy osobie wypłacane są świadczenia z funduszu alimentacyjnego, wyegzekwowane od jej dłużnika kwoty przekazywane są w pierwszej kolejności do gminy na pokrycie należności budżetowych powstałych w wyniku wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w drugiej zaś – na pokrycie należności z tytułu zaliczek alimentacyjnych, wypłaconych na podstawie obowiązującej od 1 września 2005 r. do 30 września 2008 r. *ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*. Dopiero po zaspokojeniu tych należności, pozostałe kwoty przekazywane są osobie uprawnionej do alimentów na zaspokojenie należności

alimentacyjnych wynikających z wyroku sądowego. W ostatniej kolejności zaspokajane są należności z tytułu świadczeń wypłaconych ze zlikwidowanego z dniem 1 maja 2004 r. funduszu alimentacyjnego.

Po zaprzestaniu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wyegzekwowane od dłużnika kwoty przekazywane są w pierwszej kolejności na pokrycie należności wierzyciela do wysokości zasądzonych miesięcznie alimentów, a następnie na pokrycie należności z tytułu świadczeń wypłacanych z budżetu państwa w zastępstwie niewyegzekwowanych alimentów (odpowiednio kolejno na pokrycie należności z tytułu: świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zaliczek alimentacyjnych i świadczeń ze zlikwidowanego w 2004 r. funduszu alimentacyjnego).

Planowane zmiany legislacyjne

W dniu 21 czerwca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, w następstwie czego Rządowe Centrum Legislacji w porozumieniu z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej przygotowało odpowiedni projekt ustawy.

W dniu 23 czerwca 2015 r. Rada Ministrów przyjęła ww. projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Proponowane w ww. projekcie zmiany w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, to w szczególności:

1. Likwidacja trybu administracyjnej egzekucji należności dłużnika alimentacyjnego wobec Skarbu Państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i wprowadzenie egzekucji sądowej, jako sposobu dochodzenia zwrotu tych należności.
2. Zmiana w zakresie przekazywania środków pochodzących z egzekucji polegająca na tym, aby całość wyegzekwowanej kwoty od dłużnika alimentacyjnego z tytułu zwrotu należności Skarbu Państwa powstałych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, która przysługuje samorządom, pozostawała w jednym organie, czyli w organie właściwym wierzyciela.
3. Uproszczenie działań podejmowanych przez organ właściwy wobec dłużników alimentacyjnych - proponuje się racjonalizację i uproszczenie całego procesu podejmowania działań wobec dłużnika alimentacyjnego, polegającą na tym, że w przypadku gdy sytuacja dłużnika alimentacyjnego nie uległa zmianie lub

w sytuacji, gdy dłużnik po raz kolejny uniemożliwi przeprowadzenie wywiadu lub odmówi złożenia oświadczenia majątkowego, zasadne jest, aby organ właściwy nie był zobowiązany do ponownego podejmowania tych samych działań wobec dłużnika alimentacyjnego, czyli ponownego poinformowania starosty o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika, wszczynania kolejnego postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

2. Realizacja ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2014 r.

Głównym źródłem informacji o funkcjonowaniu *ustawy* są przygotowywane przez gminy raz na kwartał sprawozdania z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Sprawozdania mają charakter rzeczowo-finansowy, a ich zakres określa - w odniesieniu do danych za 2014 r. - *rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 288 poz. 1694)*.

2.1. Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych

W 2014 r. gminy prowadziły postępowanie wobec **235,3 tys.** dłużników alimentacyjnych, co w porównaniu z 2013 r. (**243,2 tys.** dłużników) oznacza spadek o 3,2% liczby dłużników alimentacyjnych objętych postępowaniem gmin.

Pewnym wsparciem ze strony gmin, działań egzekucyjnych komornika, przewidzianym w ustawie jest:

- przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego oraz odebranie od dłużnika alimentacyjnego oświadczenia majątkowego,
- w sytuacji gdy dłużnik alimentacyjny jest bezrobotny wszczęcie procedury mającej na celu jego aktywizację zawodową.

Tabela 1. Liczba i struktura działań podejmowanych przez gminy wobec dłużników alimentacyjnych w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Działania		Działania, które doprowadziły do wzrostu ściagalności należności		Skuteczność działań
		liczba	struktura	liczba	struktura	
1.	Przekazanie komornikowi sądowemu informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego	79 185	19,36%	12 650	37,21%	15,98%
2.	Przekazanie komornikowi sądowemu informacji mających wpływ na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych pochodzących z rodzinnego wywiadu środowiskowego	3 079	0,75%	324	0,95%	10,52%
3.	Zobowiązanie dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy	20 205	4,94%	1 589	4,67%	7,86%
4.	Poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego	50 143	12,26%	3 020	8,88%	6,02%
5.	Wszczęcie postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	75 224	18,40%	4 413	12,98%	5,87%
6.	Wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	47 358	11,58%	2 944	8,66%	6,22%
7.	Złożenie wniosku o ściganie za przestępstwa określone w art. 209 § 1 kk	51 618	12,62%	3 100	9,12%	6,01%
8.	Skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego	31 336	7,66%	1 973	5,80%	6,30%
9.	Wystąpienie z powództwem o ustalenie alimentów od innych osób	25	0,01%	12	0,04%	48%
10.	Informacje przekazywane do sądu o beczynności lub opieszałości komornika sądowego (art. 3 ust. 8 ustawy)	26	0,01%	1	0%	3,85%
11.	Przekazanie informacji gospodarczej do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy w przypadku powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 m-cy	50 719	12,40%	3 968	11,67%	7,82%
12.	Ogółem	408 918	100,00	33 994	100,00	8,31%

Źródło: Dane MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2014 r.

W 2014 r. najwięcej działań podjętych wobec dłużników alimentacyjnych przez gminy dotyczyło przekazania komornikowi sądowemu informacji mających wpływa na egzekucję zasądzonych świadczeń alimentacyjnych, pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego (19,36% ogółu działań wobec dłużników), wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (18,40% działań) oraz złożenie do prokuratury wniosku o ściganie

przestępstwa uporczywego uchylania się od alimentacji określonego w art. 209 § 1 Kodeksu karnego (12,62% działań). Znaczny odsetek ogółu działań wobec dłużników stanowiło także przekazania informacji gospodarczej do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego (12,40% działań), poinformowanie powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika (12,26% działań), wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań (11,58% działań).

Natomiast do wzrostu egzekucji w największym stopniu przyczyniło się wystąpienie z powództwem o ustalenie alimentów od innych osób (48% skuteczności działań) i przekazanie komornikowi informacji pochodzących z wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego (15,98% skuteczności działań), a także przekazanie komornikowi informacji z rodzinnego wywiadu środowiskowego (10,52% skuteczności działań).

W 2014 r. skuteczność podjętych działań (liczba działań, która doprowadziła do wzrostu ściągalności należności alimentacyjnych) wyniosła ogółem 8,31% czyli o 0,41 pkt proc. więcej niż w roku 2013 (7,90% skuteczności). Trzeba jednak podkreślić, że egzekucja alimentów i skuteczność w tym zakresie to przede wszystkim domena działań komorników, gminy tylko służą pomocą komornikom w zakresie stosownym do ich ograniczonych możliwości jako instytucji społecznej, a nie egzekucyjnej.

2.2. Wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Liczba korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego

W 2014 r. wypłacano przeciętnie miesięcznie 333,7 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. na nieco niższym poziomie niż w 2013 r. (339,4 tys. świadczeń). Większość z tych świadczeń (81,9%) wypłacano na osoby w wieku 0 – 17 lat. Na osoby w wieku 18 – 24 lat wypłacano 17,9% świadczeń, zaś resztę (0,2%) stanowiły osoby w wieku 25 i więcej lat (osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym w wieku 25 lat i więcej).

W 2014 r. świadczenia z funduszu alimentacyjnego pobierało przeciętnie miesięcznie 324,4 tys. osób, tj. o 1,3% mniej niż w 2013 r. (328,8 tys. osób).

Wśród pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego w 2014 r. przeważały osoby wychowywane w rodzinach niepełnych, tj. wychowywane przez rodzica niepozostającego w związku małżeńskim (67,9%). Drugą co do wielkości grupę świadczeniobiorców świadczeń z funduszu alimentacyjnego stanowiły osoby wychowywane przez rodzica pozostającego w związku małżeńskim z dłużnikiem alimentacyjnym (15,0% ogółu świadczeniobiorców), a trzecią – osoby wychowywane przez rodzica, który ponownie zawarł związek małżeński (10,4%). W stosunku do 2013 r., w 2014 r. zauważalny

jest nieznaczny wzrost odsetka osób wychowywanych przez rodziców niepozostających w związku małżeńskim (o 0,8 pkt proc.) oraz osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego wychowywanych przez rodzica pozostającego w związku z osobą niezobowiązaną do alimentacji (o 0,7 pkt proc.). W 2014 r. odnotowano także ujemną dynamikę w porównaniu do roku ubiegłego w przypadku liczby osób pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego na siebie (o 0,7 pkt proc.), pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego wychowywanych przez rodzica pozostającego w związku małżeńskim z dłużnikiem alimentacyjnym (o 0,4 pkt proc.) oraz osób wychowywanych przez rodzica niepozostającego w związku małżeńskim (spadek o 0,3 pkt proc.)

Tabela 2. Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według jej statusu w rodzinie.

Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według jej statusu w rodzinie	2013 r.		2014 r.		Dynamika
	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura	2013 = 100
Ogółem	328,8	100,0%	324,4	100%	98,7
- z tego:					
wychowywanych przez osobę pozostającą w związku małżeńskim z osobą zobowiązaną do alimentacji wobec osoby uprawnionej	50,6	15,4%	48,6	15,0%	95,9
wychowywanych przez osobę pozostającą w związku małżeńskim z osobą niezobowiązaną do alimentacji wobec osoby uprawnionej	31,9	9,7%	33,7	10,4%	105,7
wychowywanych przez rodzica niepozostającego w związku małżeńskim	224,4	68,2%	220,2	67,9%	98,1
wychowywanych przez rodziców niepozostających w związku małżeńskim	9,9	3,0%	12,2	3,8%	124,0
pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego na siebie	12,0	3,7%	9,7	3,0%	80,7

Źródło: Dane MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2013 i 2014 r.

W 2014 r. przeciętna miesięczna wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego wynosiła 373,84 zł i była o 11,64 zł, tj. o 3,2% wyższa niż w 2013 r.

W strukturze beneficjentów świadczeń z funduszu alimentacyjnego zmniejszył się udział odbiorców niższych kwot świadczeń (do 300 zł), a wzrósł udział odbiorców średnich (300,01-400 zł) i najwyższych (400,01-500 zł) kwot świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

I tak, odsetek osób pobierających świadczenia w kwocie do 300 zł wyniósł 35,8% i w porównaniu z 2013 r. (40,3%) był o 4,5 pkt proc. niższy, natomiast odsetek korzystających ze świadczeń w kwocie 300,01-400 zł był o 0,7 pkt proc. wyższy, zaś odsetek korzystających ze świadczeń w kwocie 400,01-500 zł o 3,8 pkt proc. wyższy niż w 2013 r. Jest to efektem zasądzania przez sądy z biegiem lat coraz wyższych kwot alimentów, w tym w związku ze składaniem wniosków o podwyższenie kwot wcześniej zasądzonych alimentów.

Tabela 3. Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego	2013 r.		2014 r.		Dynamika
	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura	przeciętna miesięczna liczba osób (w tys.)	struktura	2013 = 100
Ogółem	328,8	100,0%	324,4	100,0%	98,7
z tego:					
- do 100 zł	3,2	1%	2,6	0,8%	79,3
- od 100,01 do 200 zł	36,2	11%	29,1	9,0%	80,6
- od 200,01 do 300 zł	93,2	28,3%	84,3	26,0%	90,4
- od 300,01 do 400 zł	99,9	30,4%	101,0	31,1%	101,1
- od 400,01 do 500 zł	96,3	29,3%	107,4	33,1%	111,5

Źródło: Dane MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2013 i 2014 r.

Struktura beneficjentów według wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego jest odzwierciedleniem ich struktury według wysokości zasądzonych alimentów. Nieznaczny był odsetek osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego, mających zasądzone alimenty w kwocie przekraczającej 500 zł (tj. przekraczającej maksymalną kwotę świadczenia z funduszu alimentacyjnego) – zaledwie 6,9% świadczeniobiorców (6% świadczeniobiorców w 2013 r.). W 2014 r. zauważalna jest tendencja z roku ubiegłego, w kwestii wzrostu odsetka osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego,

na rzecz których zasądzone są alimenty w kwocie 300,01-500 zł i spadku odsetka osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w kwocie do 300 zł.

Tabela 4. Liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego według wysokości zasądzonych alimentów.

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 MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2013 i 2014 r.

W przypadku 2,5% (tj. 8,2 tys. przeciętnie miesięcznie) wypłacanych w 2014 r. świadczeń z funduszu alimentacyjnego uprawnienie powstało w związku z zamieszkiwaniem dłużnika alimentacyjnego poza granicami Polski, z czego część przyznano w związku z niemożnością wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów (0,6% ogółu wypłaconych świadczeń tj. 2,0 tys.).

Ogółem w 2014 r. ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego korzystały osoby wychowywane w 215,2 tys. rodzin, co oznacza niewielki spadek w porównaniu do roku 2013 (219,6 tys. rodzin). Przeciętnie w jednej rodzinie było 1,5 osoby uprawnionej korzystającej ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego (podobnie jak w 2013 r.). Jednakże w większości przypadków (58,7% ogółu rodzin osób korzystających ze świadczenia) świadczenie

z funduszu alimentacyjnego wypłacane było na 1 osobę w rodzinie. Drugą co do wielkości grupę stanowiły rodziny z dwiema osobami uprawnionymi (26,3%), natomiast rodziny wielodzietne (z trojgiem i więcej osób uprawnionych) stanowiły 10,4 % ogółu rodzin osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Ponadto ok. 9,7 tys. osób uprawnionych pobierało świadczenia z funduszu alimentacyjnego na siebie. Struktura rodzin pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego w 2014 r. jest podobna do tej z 2013 r.

Tabela 5. Liczba rodzin pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego według liczby osób uprawnionych w rodzinie.

Liczba rodzin pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego według liczby osób uprawnionych w rodzinie	2013 r.		2014 r.	
	przeciętna miesięczna liczba rodzin (w tys.)	struktura	przeciętna miesięczna liczba rodzin (w tys.)	struktura
Ogółem	219,6	100,0%	215,2	100%
- w tym:				
- z 1 osobą uprawnioną	126,6	57,7%	126,3	58,7%
- z 2 osobami uprawnionymi	57,4	26,1%	56,7	26,3%
- z 3 osobami uprawnionymi	16,9	7,7%	16,2	7,5%
- z 4 i więcej osobami uprawnionymi	6,7	3,0%	6,3	2,9%

Źródło: Dane MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2013 i 2014 r.

Większość rodzin osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego to rodziny bez dochodu, o bardzo niskim lub niskim dochodzie w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Aż 25,8% ogółu, nie uzyskiwała jakiegokolwiek dochodu w rozumieniu przepisów *ustawy*. Drugą co do wielkości grupę rodzin stanowiły te, których dochód nie przekraczał kwoty 252 zł na osobę (34,7% rodzin). Natomiast 16,4% rodzin uzyskiwało dochód wyższy niż 504 zł w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

Tabela 6. Liczba rodzin pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego według wysokości osiąganego dochodu w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

Liczba rodzin pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego wysokości osiąganego dochodu w przeliczeniu na osobę w rodzinie	2013 r.		2014 r.	
	przeciętna miesięczna liczba rodzin (w tys)	struktura	przeciętna miesięczna liczba rodzin (w tys)	struktura
Ogółem	219,6	100,0%	215,2	100%
- z tego:				
- bez dochodu	56,3	25,6%	55,6	25,8%
- od 0,01 do 100 zł	40,7	18,6%	42,0	19,5%
- od 100,01 do 252 zł	35,3	16,1%	32,6	15,2%
- od 252,01 do 362,50 zł	25,9	11,8%	24,2	11,3%
- od 362,51 do 504 zł	27,8	12,6%	25,5	11,9%
- od 504,01 do 583 zł	13,8	6,3%	14,2	6,6%
- od 583,01 do 725 zł	19,8	9,0%	21,1	9,8%

Źródło: Dane MPiPS ze sprawozdań z realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za 2013 i 2014 r.

Wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego

W 2014 r. wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły **1,5 mld zł** i były o ok. 1,4% wyższe niż analogiczne wydatki w 2013 r. (1,48 mld zł). Na wzrost wydatków miał wpływ przede wszystkim wzrost przeciętnej miesięcznej wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego (o 3,2%).

2.3. Obsługa zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

Koszty obsługi

Wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym gminie. Zarówno wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jak i koszty ich obsługi, a także koszty podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych, finansowane są w formie dotacji celowej z budżetu państwa¹. Dodatkowym źródłem środków, z których gminy mogą finansować koszty związane z obsługą *ustawy*, są kwoty należności zwrócone przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego².

W 2014 r. wydatki na obsługę *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* wyniosły **119,1 mln zł** i były o 7,5% wyższe niż w 2013 r. (110,8 mln zł). Z kwoty tej **62,6 mln zł** (52,6%) wydatkowano na obsługę wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a **56,5 mln zł** (47,4%) – na pokrycie kosztów związanych z działaniami podejmowanymi wobec dłużników alimentacyjnych (w 2013 r. było to odpowiednio: **58,4 mln zł** oraz **52,4 mln zł**).

Z dotacji celowej z budżetu państwa sfinansowano koszty obsługi w kwocie ogółem **53 mln zł**, tj. o 4,1 % więcej niż w 2013 r. (**50,9 mln zł**). Pozwoliło to na pokrycie 49,1% kosztów obsługi wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego (30,7 mln zł) i 39,4% kosztów podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych (22,3 mln zł). Pomimo wzrostu kwoty wydatków z budżetu państwa na koszty obsługi procentowy udział wydatków na koszty obsługi na poszczególne cele w 2014 r. nieznacznie zmniejszył się w stosunku do 2013 r.

Pozostałe wydatki związane z kosztami obsługi w kwocie **66,1 mln zł** (w 2013 r. było to 59,9 mln zł) gminy pokryły ze środków własnych. W ramach tej kwoty, część środków, tj. **28,5 mln zł** (w 2013 r. było to 26,1 mln zł) pochodziła ze zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych, stanowiących dochód własny gminy. Środki z tego tytułu wydatkowane na obsługę *ustawy* pokryły 17,9% kosztów wypłat świadczeń oraz 30,7% kosztów podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych), tj. na podobnym poziomie jak w 2013 r. (odpowiednio 18% i 29,7%). Tym niemniej należy zaznaczyć, iż dochody własne gminy z tytułu zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych wyniosły

¹ dział 852 - Pomoc społeczna, w rozdział 85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

² Por. pkt 1.2. *Informacji*: „Świadczenia z funduszu alimentacyjnego – Finansowanie”.

w tym samym okresie ogółem **78,1 mln zł**, tj. o 6,7% więcej niż w 2013 r. (73,2 mln zł). Oznacza to, iż na pokrycie kosztów obsługi *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* w 2014 r. gminy wykorzystwały zaledwie 36,5% środków, jakie uzyskały z tytułu zwrotów od dłużników alimentacyjnych, tj. na poziomie zbliżonym do 2013 r.(36,7%). Mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że w 2014 r. gminy osiągnęły dodatkowy dochód własny związany z realizacją *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* w kwocie **49,6 mln zł**.

Należy także zauważyć, że w 2014 r. podobnie jak w roku 2013 suma kwoty dotacji z budżetu państwa na koszty obsługi *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* oraz dochodów własnych gmin z tytułu zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych przewyższyła ogólną kwotę wydatków poniesionych przez gminy na obsługę *ustawy*.

W 2014 r. przeciętny miesięczny koszt obsługi wypłaty jednego świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniósł **15,62 zł**. Przeciętny roczny koszt działania wobec dłużnika alimentacyjnego w przeliczeniu na 1 dłużnika alimentacyjnego wyniósł **240,26 zł**, zaś koszt działania wobec dłużnika przy uwzględnieniu liczby podjętych działań kształtował się przeciętnie na poziomie **138,24 zł**.

Decyzje

W 2014 r. organy właściwe wydały ogółem ok. **610,3 tys.** decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących realizacji *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (628,5 tys. decyzji w 2013 r.), w tym 11,4 tys. decyzji stwierdzających nienależnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Samorządowe Kolegia Odwoławcze wydały ogółem **4 032** decyzji (w 2013 r. było ich 3 982), w tym w przypadku 2 318 decyzji podtrzymały decyzję organu właściwego, w odniesieniu do 324 decyzji zmieniły decyzję organu właściwego, zaś w przypadku 1 217 decyzji uchylły decyzję organu właściwego i przekazały sprawę organowi właściwemu do ponownego rozpatrzenia.

Liczba zatrudnionych

W 2014 r. *ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* realizowało przeciętnie miesięcznie **4 660 osób**, tj. o 85 osób więcej niż w 2013 r.

Wśród ogólnej liczby osób realizujących *ustawę*, **4 285 osób³** (92%) zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę, **77 osób** (1,6%) pracowało na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa zlecenie lub umowa o dzieło), zaś pozostałe **298 osób** (6,4%) stanowili m.in. stażyści z urzędów pracy, praktykanci.

³ 2.273 osoby w przeliczeniu na pełne etaty.

W 2014 r. przeciętnie na jedną osobę zatrudnioną do obsługi *ustawy* (na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia albo umowy o dzieło) przypadało 46 rodzin osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, 70 osób pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz 50 dłużników alimentacyjnych.

2.4. Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Nienależnie pobranymi świadczeniami z funduszu alimentacyjnego są świadczenia:

- a) wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części,
- b) przyznane lub wypłacone w przypadku świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia,
- c) wypłacone bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli stwierdzono nieważność decyzji przyznającej świadczenie albo w wyniku wznowienia postępowania uchylono decyzję przyznającą świadczenie i odmówiono prawa do świadczenia,
- d) wypłacone, w przypadku gdy osoba uprawniona w okresie ich pobierania otrzymała, niezgodnie z kolejnością określoną w art. 28 ustawy, zaległe lub bieżące alimenty, do wysokości otrzymanych w tym okresie alimentów.

W 2014 r. kwota zwróconych nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyniosła ok. **6,7 mln zł** (6,5 mln zł w 2013 r.). W tym samym okresie podjęto decyzje o umorzeniu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w stosunku do kwoty ok. **737,6 tys. zł** (752,3 tys. zł w 2013 r.). W stosunku do kwoty ok. **3,0 mln zł** (2,9 mln zł w 2013 r.) podjęto decyzję o rozłożeniu na raty należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, natomiast kwotę ok. **2,7 mln zł** potrącono z bieżąco wypłacanych świadczeń. Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyniósł **15,1 mln zł** (13,1 mln zł w 2013 r.).

2.5. Kwoty zwrócone przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, kwoty wygaszone oraz kwoty umorzone

W 2014 r. dłużnicy alimentacyjni zwrócili kwotę ok. **207,9 mln zł** z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, z tego ok. **127,8 mln zł** przekazano na dochody budżetu państwa, zaś pozostałe ok. **80,1 mln zł** zostało przekazanych na dochody własne gmin. W relacji do kwoty wypłaconych w 2014 r. świadczeń z funduszu alimentacyjnego kwota zwrotów stanowiła **13,9%** (13,1% w 2013 r.).

W 2014 r. umorzono zobowiązania dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłacanych w zastępstwie niewyegzekwowanych alimentów na kwotę ogółem ok. **4,4 mln zł** (3,8 mln zł w 2013 r.), z czego ok. 3,3 mln zł stanowiły zobowiązania wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, ok. 0,9 mln zł – z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej, zaś ok. 0,2 mln zł – zobowiązania z tytułu „starego” funduszu alimentacyjnego. Podstawą umorzenia należności dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych w zastępstwie alimentów w 84,8% przypadków była sytuacja dochodowa i rodzinna dłużnika (art. 30 ust. 2 *ustawy*), a w 7,3 % przypadków skuteczność egzekucji wobec dłużnika alimentacyjnego przez okres 3 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów (art. 30 ust. 1 pkt 1 *ustawy*).

W przypadku **6 310** spraw (6 172 w 2013 r.) stwierdzono wygaśnięcie należności z tytułu świadczeń wypłaconych wierzycielom alimentacyjnym w zastępstwie alimentów na kwotę ogółem ok. **123,8 mln zł** (112,2 mln zł w 2013 r.). W 99,2% przypadków wygaśnięcie należności stwierdzono w związku ze śmiercią dłużników alimentacyjnych, zaś w 0,8% przypadków w związku ze śmiercią osób, które nienależnie pobrały świadczenia⁴. Przeciętna kwota wygaszonej należności na jedną sprawę wyniosła **19 623 zł** (18 184 zł w 2013 r.).

2.6. Stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. wszystkie wydatki z budżetu państwa na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego (bez kosztów obsługi) poniesione od dnia wejścia w życie ustawy o pomocy osobom

⁴ art. 23 ust. 9 ustawy obowiązuje od 1.01.2012 r.

uprawnionym do alimentów, tj. od 1 października 2008 r. do 31 grudnia 2014 r., pomniejszone o:

- dokonane przez dłużników alimentacyjnych zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- odzyskane kwoty nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- umorzone kwoty należności dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- umorzone kwoty należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- wygaszone kwoty należności z tytułu wypłaconych lub nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do zwrotu

wyniósł **6 983 mln zł.**

Podsumowanie

Z danych pochodzących ze sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynika, że w 2014 r. w stosunku do 2013 r.:

- o 3,2% spadła liczba dłużników alimentacyjnych, wobec których gminy prowadziły postępowania (z 243,2 tys. do 235,3 tys. dłużników);
- nieznacznie wzrosła stopa zwrotów od dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w stosunku do kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (13,9%, w roku 2013 wynosiła 13,1%);
- skuteczność działań podjętych wobec dłużników alimentacyjnych wyniosła 8,3%;
- o 7,7% wzrosła bezwzględna kwota zwróconych przez dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (ze 192,9 mln zł do 207,9 mln zł);
- nieznacznie spadła przeciętna miesięczna liczba wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (z 339,4 tys. świadczeń w 2013 r. oraz 333,7 tys. w 2014 r.);
- z 219,6 tys. do 215,2 tys. zmniejszyła się liczba rodzin osób korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego;
- przeciętnie na jedną rodzinę pobierającą świadczenie przypadało 1,5 osoby

uprawnionej do korzystania ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego;

- o 3,2% wzrosła przeciętna miesięczna kwota wypłacanego świadczenia z funduszu alimentacyjnego (z 362,20 zł do 373,84zł);
- o 4,5% wzrósł odsetek osób pobierających wyższe kwoty świadczenia z funduszu alimentacyjnego (300 zł i więcej), przy jednoczesnym spadku o tą samą wartość odsetka osób uprawnionych pobierających niższe kwoty świadczenia (do 300 zł);
- dochód poniżej 252 zł na osobę w rodzinie uzyskiwało ok. 60,5% rodzin osób korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego, podczas gdy w 2013 r. rodzin takich był 60,3%;
- łączne wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły ok.1,5 mld i były o 1,4% wyższe niż analogiczne wydatki w 2013 r.;
- w 2014 r. suma kwoty dotacji z budżetu państwa na koszty obsługi *ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* oraz dochodów własnych gmin z tytułu zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych przewyższyła ogólną kwotę wydatków poniesionych przez gminy na obsługę *ustawy*, a gminy osiągnęły dodatkowy dochód własny związany z realizacją ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w kwocie 49,6 mln zł.

Prawomocnie osądzeni dorośli wg rodzajów przestępstw - czyn główny

RODZAJE PRZESTĘPSTW PRZECIWKO	OGÓŁEM OSĄDZENI */	S K A Z A N I									WARUNKOWE UMORZENIE	
		OGÓŁEM	GRZYWNA SAMOISTNA	OGRANICZENIE WOLNOŚCI	POZBAWIENIE WOLNOŚCI	w tym	KARA MIESZANA PW + OW	25 LAT POZBAW. WPLNOŚCI	DOŻYWOT. POZBAW. WOLNOŚCI	ŚRODKI KARNE SAMOISTNE		
						z zawieszeniem						
2010												
OGÓŁEM	459 102	432 891	92 329	49 692	290 669	251 087			97	27	77	25 485
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	33 331	31 626	392	3 779	27 454	25 022			0	0	1	1 573
w tym												
Art.209 kk	35	35	0	5	30	29			0	0	0	0
Art.209 §1 kk	18 163	17 874	168	3 051	14 655	13 803			0	0	0	286
Art.209 §3 kk	1	1	0	0	1	1			0	0	0	0
2011												
OGÓŁEM	452 543	423 464	93 571	49 611	280 023	239 076			102	26	131	28 278
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	31 130	29 491	328	3 277	25 885	23 236			0	0	1	1 480
w tym												
Art.209 §1 kk	16 416	16 138	136	2 663	13 339	12 286			0	0	0	274
2012												
OGÓŁEM	439 792	408 107	91 296	50 730	265 876	224 185			100	24	81	30 732
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	26 216	24 740	304	2 560	21 873	19 344			0	0	3	1 317
w tym												
Art.209 §1 kk	12 498	12 271	142	2 022	10 107	9 102			0	0	0	226
2013												
OGÓŁEM	383 755	353 208	76 759	41 287	235 032	195 348			77	25	28	29 710
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	27 174	25 667	320	3 071	22 276	19 620			0	0	0	1 342
w tym												
Art.209 kk	1	1	0	0	1	1			0	0	0	0
Art.209 §1 kk	14 106	13 910	173	2 588	11 149	9 946			0	0	0	192
2014												
OGÓŁEM	322 174	295 353	63 078	33 009	199 167	163 534			66	23	10	26 022
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	25 943	24 488	334	3 230	20 924	18 198			0	0	0	1 300
w tym												
Art.209 §1 kk	13 153	12 967	181	2 705	10 081	8 788			0	0	0	179
2015 DANE WSTĘPNE												
OGÓŁEM	**/	260 035 **/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/
w tym												
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE	**/	21 659 **/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/
w tym												
Art.209 §1 kk	**/	10 746 **/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/	**/

*/ łącznie skazania, warunkowe umorzenia, odstąpienia od wymierzenia kary i środki zabezpieczające orzeczone samoistnie;

**/ dane w trakcie weryfikacji

Opracowanie:
 /-/ Beata Mieszkowska
 specjalista

Naczelnik Wydziału
 Statystycznej Informacji Zarządczej
 /-/ Justyna Kowalczyk

Prawomocnie osądzeni dorośli wg rodzajów przestępstw - czyn główny

RODZAJE PRZESTĘPSTW PRZECIWKO	OGÓŁEM OSĄDZENI */	S K A Z A N I									WARUNKOWE UMORZENIE
		OGÓŁEM	GRZYWNA SAMOISTNA	OGRANI- CZENIE WOLNOŚCI	POZBA- WIENIE WOLNOŚCI	w tym	KARA MIESZANA PW + OW	25 LAT POZBAW. WPLNOŚCI	DOŻYWOT. POZBAW. WOLNOŚCI	ŚRODKI KARNE SAMOISTNE	
						z zawieszeniem					
2015											
OGÓŁEM w tym	285 511	260 034	61 461	31 096	167 028	133 076	370	64	6	9	24 609
PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO RODZINIE I OPIECE w tym	23 219	21 659	362	3 300	17 950	15 367	47	0	0	0	1 444
Art.209 §1 kk	10 952	10 746	191	2 642	7 894	6 717	19	0	0	0	205

*/ łącznie skazania, warunkowe umorzenia, odstępienia od wymierzenia kary i środki zabezpieczające orzeczone samoistnie;

Opracowanie:
 /-/ Beata Mieszkowska
 specjalista

Naczelnik Wydziału
 Statystycznej Informacji Zarządczej
 /-/ Justyna Kowalczyk



Wpł. RKP-104449-2016
21-12-2016
Warszawa, 19 grudnia 2016 r.
KANCELARIA OGÓLNA
w KPRM 3



Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.1438.2016 / 6/JS

dot.: RM-10-171-16 z 16.12.2016 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny,
wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii
Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. w. Ministra Spraw Zagranicznych

Konrad Szymański

Do wiadomości:
Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Rady Ministrów
wpłynęło: 21-12-2016