We 252/17

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 23 czerwca 2017 r.

DSR.II.0702.2.2017.KCH

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na pismo dotyczące sporządzenia opinii (na podstawie art. 79a Regulaminu Senatu) w przedmiocie rozwiazań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 408), w załączeniu nieniejszego pisma przedstawiam opinię Ministra Rodziny, Parcy i Polityki do projektu. Opinia uwzględnia zmiany wprowadzone ostatnią autopoprawką do projektu ustawy.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że przedstawiona opinia zostanie uzupełniona przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o szacowane skutki finansowe wejścia w życie ustawy.

z poważaniem

MINISTER
Bartosz Marczuk
PODSEKRETARZ STANU

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
e-mail: info@mrpips.gov.pl, tel. 222-500-108

Opinia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki nr 408 z autopoprawką)

I. Przedmiot regulacji:

Przygotowany przez grupę senatorów projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz niektórych innych ustaw dotyczy zmian w zasadach dostępności oraz wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

II. Analiza propozycji zawartych w projekcie ustawy:

Projekt ustawy w art. 1 przewiduje wprowadzenie następujących zmian w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 489):

– podwyższenie kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego z obecnej kwoty 725 zł do 41% najniższego wynagrodzenia netto lub 55% w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności, orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

– podwyższenie górnego limitu przysługujących świadczeń z funduszu alimentacyjnego; świadczenia przysługiwałyby w wysokości bieżąco ustalonych alimentów jednak nie wyższej niż 600 zł (obecnie 500 zł) lub 720 w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności albo umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności

– osoby mające zasądzone alimenty w wysokości niższej niż 300 zł miesięcznie otrzymywałyby dodatkowe uzupełnienie do tej kwoty; jednocześnie kwota uzupełnienia nie podlegałby egzekucji od dłużnika alimentacyjnego,

– wprowadzenie mechanizmu weryfikacji co 3 lata wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego w oparciu o wyniki badań progu wsparcia dochodowego rodzin, przeprowadzanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Odnosząc się do zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań przede wszystkim należy wskazać, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwraca szczególną uwagę na potrzebę ochrony praw osób niezdolnych do samodzielnego utrzymania oraz na

konieczność odpowiedniego wsparcia takich osób, a w szczególności rodzin z dziećmi na utrzymaniu. Wypracowanie efektywnej i stabilnej polityki rodzinnej należy więc do najważniejszych kierunków działań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który realizuje i inicjuje szereg prac, które zmierzają do wzmocnienia i wsparcia polskich rodzin.

W szczególności wskazać należy na Program „Rodzina 500+", który w powszechny i znaczący w sposób obejmuje wsparciem rodziców wychowujących dzieci w formie świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko. Należy podkreślić, że z powyższego wsparcia mogą skorzystać zarówno rodziny, które pobierają świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jaki i rodziny, niespełniające kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymywania tych świadczeń. Istotnym jest, że świadczenie wychowawcze nie jest wliczane do kryterium dochodowego w przypadku ubiegania się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego, co oznacza, że uzyskanie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko nie powoduje utraty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Według danych z grudnia 2016 r. Pogram „Rodzina 500+" objął 388 tys. osób samotnie wychowujących dzieci, co oznacza, że roczne wydatki na ten cel w 2017 r. wyniosą 2,3 mld zł.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega również wagę problemu jakim jest powszechność zjawiska niealimentacji i konieczność podjęcia szeregu działań, nie tylko o charakterze legislacyjnym, zmierzających do przeciwdziałania temu zjawisku. Między innymi w tym celu Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zainicjowało w październiku 2016 r. kampanię społeczną pod hasłem „Odpowiedzialny Rodzic Płaci", której celem jest nagłośnienie problemów związanych ze zjawiskiem niealimentacji i zachęcenie do płacenia alimentów.

Należy podkreślić, że w przygotowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Przeglądzie systemów wsparcia rodzin, rekomenduje się szczegółowe opracowanie i wprowadzenie tzw. pakietu alimentacyjnego, którego celem byłaby poprawa ściągalności alimentów, w szczególności poprzez wprowadzenie dodatkowych sankcji wobec dłużników alimentacyjnych, którzy bez uzasadnionej przyczyny odmówili przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych z części dochodu dłużnika alimentacyjnego, który w chwili obecnej jest chroniony przed egzekucją. Wyegzekwowane w ten sposób kwoty byłyby przekazywane, co do zasady, osobie uprawnionej do alimentów (czyli na rzecz dziecka wobec, którego dłużnik nie wywiązywał się ze swojego obowiązku alimentacyjnego). Warto dodać, że

dotyczyłoby to jedynie tych osób, które otrzymały ofertę zatrudniania i bez uzasadnionej przyczyny odmówiły jej podjęcia.

Ponadto, w stosunku do dłużników alimentacyjnych uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, niezależnie od tego, czy jest w takich przypadkach wypłacane świadczenie z funduszu alimentacyjnego, proponuje się by rozważyć ujęcie w pakiecie alimenatcyjnym m.in.:

– zakazu korzystania przez dłużników alimentacyjnych z wszelkich form wsparcia pochodzących ze środków z funduszy UE,

– utworzenie (np. we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Cyfryzacji) rejestru dłużników alimentacyjnych, dzięki któremu będzie możliwe skuteczniejsze stosowanie wobec nich obecnie obowiązujących oraz wyżej proponowanych sankcji – do rejestru komornik wpisywać będzie wszystkich dłużników alimentacyjnych. Analizując konieczność utworzenia rejestru należy skorelować działania legislacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej biorąc pod uwagę procedowany obecnie przez Ministra Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (UA 27).

Kolejną kwestią na którą należy zwrócić szczególna uwagę, jest fakt, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie dysponuje środkami mogącymi mieć wpływ na skuteczność i sposób prowadzenia przez komorników sądowych, egzekucji orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń dotyczących alimentów. Problematyka dotycząca egzekucji alimentów prowadzonej przez komorników sądowych, a także przepisy Kodeksu Karnego penalizujące zjawisko niealimentacji należą do właściwości Ministra Sprawiedliwości. Należy podkreślić, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest w stałym kontakcie z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu wspólnego wypracowania kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających zjawisku niealimentacji.

Natomiast w ramach właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, realizowane jest wsparcie materialne dla osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Wsparcie to realizowane jest poprzez przyznawanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla osób spełniających kryteria ustawowe, w tym w szczególności kryterium dochodowe.

Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynosi 725 zł

netto, tj. po odliczeniu podatku należnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne, na osobę w rodzinie.

Wysokość ww. kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego może ulec zmianie na podstawie art. 14 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może podwyższać wysokość kwoty świadczeń z funduszu alimentacyjnego i kryterium dochodowego uprawniającego do tego świadczenia, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych.

Należy podkreślić, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego z założenia mają zwrotny charakter. Państwo poprzez świadczenia z funduszu alimentacyjnego niejako „kredytuje" dłużnika alimentacyjnego, gwarantując wierzycielowi alimentacyjnemu otrzymanie zasądzonych alimentów.

Jednakże w praktyce świadczenia z funduszu alimentacyjnego są świadczeniami finansowanymi z budżetu państwa, ponieważ stopa zwrotów tych świadczeń od dłużników alimentacyjnych jest na niskim poziomie skuteczności i w 2015 r. wyniosła 13%. W 2015 roku na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wydatkowano z budżetu państwa 1 483 mln zł, podczas gdy dłużnicy zwrócili kwotę 193 mln zł z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Biorąc więc pod uwagę fakt, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego są wypłacane ze środków budżetu państwa nie jest obecnie możliwe skierowanie tej formy pomocy do wszystkich osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji i dlatego dostępność do tych świadczeń jest uwarunkowana między innymi koniecznością spełnienia kryterium dochodowego. Podwyższenie kryterium dochodowego jest więc związane ze stopą zwrotu przez dłużników alimentacyjnych wypłaconych już świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a to z kolei jest uwarunkowane głównie skutecznością egzekucji prowadzonych przez komorników sądowych. Podstawowe znaczenie ma więc przede wszystkim poprawa egzekucji alimentów.

Zwarte w projekcie ustawy rozwiązanie polegające na powiązaniu wysokości kryterium dochodowego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego z minimalnym wynagrodzeniem za pracę i tym samym oderwanie tego kryterium od stopy zwrotów tych świadczeń od dłużników alimentacyjnych należy więc zaopiniować negatywnie.

Negatywnie należy również zaopiniować zmianę polegającą na wprowadzeniu w projekcie ustawy minimalnej kwoty przysługującego świadczenia z funduszu alimentacyjnego czyli w oderwaniu od orzeczenia sądowego orzekającego

wysokość alimentów. Z projektu ustawy wynika bowiem, że osoby mające ustalone przez sąd alimenty w wysokości niższej niż 300 zł będą otrzymywały dodatkowe uzupełnienie do tej kwoty. Ponadto kwota tego uzupełnienia byłaby w całości sfinansowanego z budżetu państwa i nie podlegałaby egzekucji od dłużnika alimentacyjnego.

Należy stwierdzić że istota świadczeń z funduszu alimentacyjnego i ich wysokość jest ściśle związana z wysokością orzeczeń sądowych zasadzających alimenty. Świadczenia z funduszu są więc wypłacane w wysokości w jakiej sąd zasądził alimenty na rzecz danej osób uprawnionych (dzieci), które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Budzi to również poważne wątpliwości w kontekście równości dostępności do tych świadczeń. Nie jest zrozumiałe dlaczego, niektóre osoby miałyby otrzymywać dodatkowe wsparcie w postaci bezzwrotnego uzupełnienia, ponad kwotę zasądzonych przez sąd alimentów.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania oznaczają w konsekwencji znaczący wzrost wydatków na świadczenia z funduszu alimentacyjnego.