



Mazowiecki

Urząd Wojewódzki w Warszawie

Raport

*„Przyczyny niskiej ściągalności należności wymienionych
w art. 28 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy
osobom uprawnionym do alimentów
na podstawie informacji zawartych w ankiecie wypełnionej przez
jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadanie oraz
wniosków z nadzoru
i kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Polityki
Społecznej w latach 2009 – 2012 ”*

Zatwierdzam:
ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydziału Polityki Społecznej
...*W. Kacprzak*...
Wiesława Kacprzak-Biegańska

Warszawa, 28 września 2012 r.

Spis treści:

1. Krótki opis zadania.....	3-5
2. Ustalenia wynikające z przeprowadzonej ankiety.....	5-10
3. Wnioski z nadzoru i kontroli realizacji zadania w latach 2009 – 2012.....	10-13
4. Podsumowanie i wnioski.....	13-16
5. Załącznik nr 1 – ankieta – zbiorcze dane liczbowe.....	17-20

1. Krótki opis zadania

W dniu 1 października 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, stanowiąca system wsparcia osób uprawnionych do alimentów, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej w związku z niemożnością wyegzekwowania alimentów przez komornika sądowego, środkami finansowanymi z budżetu państwa.

Ww. ustawa jest kontynuacją zadania realizowanego na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Do zaspokojenia pozostają nadal należności likwidatora funduszu alimentacyjnego, powstałe z tytułu świadczeń alimentacyjnych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, prowadzonym przez ZUS.

Postępowania prowadzone w trybie administracyjnym, na podstawie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, mają na celu przyspieszenie uzyskania przez uprawnionego świadczeń pieniężnych zamiast zasądzonych alimentów, ale też określa działania organu administracji publicznej, które powinny być podejmowane w celu zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do faktycznego płacenia alimentów.

Przedmiotowa ustawa reguluje zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, określa działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych w celu odzyskania środków wypłaconych z budżetu państwa, określa także organy właściwe do załatwiania tych spraw. **Podmioty realizujące zadania w tym zakresie zobligowane są do wzajemnej współpracy i koordynacji działań wobec dłużników alimentacyjnych.**

Przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej, finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa.

Koszty podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego są finansowane z budżetu państwa i wynoszą 3% otrzymanej dotacji. Ponadto 20 % należności ściągniętych od dłużnika stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20% dochód gminy dłużnika, a 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa.

Postępowanie w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego prowadzi organ właściwy wierzyciela. Organem tym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 2 pkt 10 ustawy). Natomiast działania wobec dłużników

alimentacyjnych realizuje organ właściwy dłużnika, którym ustawy jest odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego.

W województwie mazowieckim powyższe zadania realizują w większości ośrodki pomocy społecznej, które działają na podstawie upoważnień wójta/burmistrza/prezydenta gminy/miasta. Możliwość taką przewidują zapisy art. 8b oraz art. 12 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W 313 gminach województwa i w 18 dzielnicach m.st. Warszawy realizatorem ustawy jest :

- **296** - ośrodek pomocy społecznej
- **34** - urząd miasta/gminy/dzielnicy m.st. Warszawy
- **1** - nastąpił podział zadań pomiędzy urzędem gminy i ośrodkiem pomocy społecznej

Zadaniem wojewody w zakresie realizacji ustawy jest nadzór nad realizacją zadania, przyznawanie gminom dotacji celowej na realizację zadania, jej rozliczanie i sporządzanie sprawozdań dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Z analizy sprawozdań wynika, że wysokość wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz koszty obsługi zadania stale wzrastają i w poszczególnych latach wynosiły:

- **2009 - 122 896 802** złotych oraz kwota **4 875 669** złotych na obsługę zadania
- **2010 - 135 479 422** złotych roku oraz kwota **5 570 956** złotych na obsługę zadania
- **2011 - 147 774 389** złotych roku oraz kwota **6 048 735** złotych na obsługę zadania
- **2012 (do 30 czerwca) 78 582 201** złotych oraz kwota **2 936 472** złotych na obsługę zadania¹

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego mają mieć charakter zwrotny, tj. dłużnik jest zobowiązany do zwrotu do budżetu państwa środków w wysokości wypłacanych osobom uprawnionym świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z ustawowymi odsetkami. Organy właściwe dłużników wyposażone zostały w narzędzia, które mają podnosić skuteczność ściągania należności od dłużników, do których należy:

- a) Współpraca organu właściwego wierzyciela i organu właściwego dłużnika poprzez wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach,

¹ Na obsługę zadania gminy mają do dyspozycji 3 % otrzymanej dotacji w rozdziale 85212 (świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny, składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe), kwoty wymienione powyżej stanowią część 3%-wych wydatków w całym rozdziale 85212 (drugą część stanowią wydatki na obsługę zadania z ustawy o świadczeniach rodzinnych).

- b) Ustalanie sytuacji dochodowej, majątkowej, zawodowej i zdrowotnej dłużnika oraz przyczyn niewywiązywania się z obowiązku alimentacji poprzez przeprowadzanie wywiadów alimentacyjnych oraz odbieranie oświadczeń majątkowych od dłużników,
- c) W przewidzianych ustawą przypadkach wszczynanie i przeprowadzanie postępowania w celu uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych,
- d) Kierowanie wniosków do powiatowych urzędów pracy o aktywizację zawodową dłużników,
- e) Kierowanie wniosków o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kodeksu karnego,
- f) Kierowanie wniosków do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu,
- g) Zgłaszanie dłużników do Krajowego Rejestru Dłużników.

Organy właściwe wierzycieli zobligowane są do podejmowania działań w celu ściągnięcia należności w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.).

Ściagalność należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego pozostaje na niskim poziomie, jednak obserwuje się stały wzrost odzyskanych środków:

- rok 2009 r. - 11,83 %, tj. 9 843 273,83 zł
- rok 2010 r. - 12,70 %, tj. 17 212 049,70 zł
- rok 2011 r. - 13,60 %, tj. 20 044 207,97 zł
- rok 2012 r. - 12,52 %, tj. 14 550 665, 46 zł

2. Ustalenia wynikające z przeprowadzonej ankiety

Skuteczna realizacja zasady zwrotności od dłużników należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego napotyka na szereg trudności. Ściagalność w województwie mazowieckim zwiększyła się od 2009 r., jednak w niewystarczającym stopniu. Nastąpiła poprawa współpracy organów ustawowo zobowiązanych do podejmowania działań wobec dłużników w celu wyegzekwowania należności, a także zwiększono nadzór i kontrolę realizacji zadania przez samorządy gminne.

W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadania i w celu ustalenia przyczyn niskiej ściągальności należności od dłużników alimentacyjnych, Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadził wśród realizatorów zadań wynikających z przedmiotowej ustawy na terenie województwa mazowieckiego ankietę. Zakres ankiety obejmował rodzaj działań podejmowanych w postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz opinie realizatorów o przyczynach niskiej ściągальności należności.

Ankieta została podzielona na 3 części, tj.:

- 1) informacje ogólne o dłużnikach,
- 2) aktywność zawodowa i źródła utrzymania dłużników,
- 3) działania organów w celu odzyskania środków wypłaconych z budżetu państwa.

Treść Ankiety stanowi załącznik nr 1 do niniejszego opracowania

Ankieta została skierowana do wszystkich jednostek z terenu województwa mazowieckiego, bezpośrednio realizujących zadania z zakresu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Na podstawie analizy ankiety ustalono, że w 2011 roku, w województwie mazowieckim zarejestrowano 27 535 dłużników, spośród których aż 60 % tj. około 16 521 w ogóle nie wywiązywało się ze swoich zobowiązań alimentacyjnych, a pozostałe 40 % tj. około 11 014 wywiązywało się całkowicie lub wywiązywało się częściowo.

Tylko w stosunku do 13 324 dłużników, a więc w stosunku do około połowy, organy właściwe posiadają informacje na temat ich sytuacji życiowej tj. aktywności zawodowej oraz źródeł utrzymania. Dane te w większości przypadków uzyskać można jedynie na podstawie przeprowadzonego wywiadu alimentacyjnego.

W związku z powyższym ustalono, że z pośród 13 324 dłużników, których sytuacja jest znana organom:

- 1871 dłużników zatrudnionych jest na umowę o pracę, tj. 14,04 % dłużników
- 584 dłużników wykonuje pracę na podstawie innych form zatrudnienia (m.in. umowa zlecenie, umowa o dzieło), tj. 4,38 %
- 382 dłużników prowadzi własną działalność gospodarczą, tj. 2,86 %
- 487 dłużników prowadzi własne gospodarstwo rolne, tj. 3,65 %
- 10 000 dłużników deklaruje, że są osobami niepracującymi, tj. 75,05 %

Istotnym zaznaczenia jest fakt, że spośród 13 324 dłużników, z którymi przeprowadzono wywiad alimentacyjny - 1 444 dłużnikom udziela się wsparcia z systemu pomocy społecznej, 457 dłużników otrzymuje świadczenie rentowe, 46 dłużników utrzymuje się ze świadczenia emerytalnego, natomiast 254 dłużników otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych.

1446 (10,85 %) dłużników spośród tych, z którymi przeprowadzono wywiad alimentacyjny posiada ustalony stopień niepełnosprawności, z czego:

- 254 dłużników posiada znaczny stopień niepełnosprawności (1,9 %)
- 838 dłużników posiada umiarkowany stopień niepełnosprawności (6,28 %)
- 354 dłużników posiada lekki stopień niepełnosprawności (2,65 %)

Zaznaczyć przy tym należy, że niepełnosprawność nie wyklucza jednak możliwości zatrudnienia i utrzymywania się dłużników z pracy zarobkowej.

Organy właściwe dłużników wskazały również, że 2 422 (18,17 %) dłużników, spośród 13 324, z którymi przeprowadzono wywiad, ma na utrzymaniu także inne osoby niż osoby uprawnione do świadczeń alimentacyjnych. Na ogół są to dzieci z kolejnego związku oraz żona lub konkubina.

5 687 (42,68% z którymi przeprowadzono wywiad) dłużników posiada status osoby bezrobotnej, natomiast 786 (5,89 %) dłużników posiada status osoby poszukującej pracy.

Działania aktywizujące organów właściwych ww. dłużników polegały m.in. na skierowaniu wniosku do urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej.

W związku z tym wnioski o aktywizację skierowano w stosunku do 5 791 dłużników (89 % osób korzystających z usług urzędów pracy).

Z uwagi na podnoszony wielokrotnie przez jednostki fakt nieudzielania przez powiatowe urzędy pracy informacji o podjętych działaniach aktywizacyjnych wobec dłużników, Wydział Polityki Społecznej poprzez ankietę uzyskał jedynie cząstkowe dane, dotyczące 2 221 (mniej niż połowa zgłoszonych) dłużników spośród wszystkich aktywizowanych.

Z analizy wynika, że największa liczba dłużników skorzystała z form aktywizacji polegających na: zajęciach aktywizacyjnych, zajęciach w klubie pracy, spotkaniach z doradcą zawodowym oraz pomocy w formie stworzenia indywidualnego planu pracy – 1 040 dłużników.

Następną grupę stanowią dłużnicy, którzy zostali skierowani do pracy – 607 przypadków, a w stosunku do 229 dłużników zastosowano działania aktywizujące polegające na udziale dłużników w szkoleniach, 64 dłużników skierowano do robót publicznych, 45 dłużników skierowano na staż, natomiast 33 dłużnikom zaoferowano prace interwencyjne. Wykazano również, że 203 dłużników odmówiło przyjęcia propozycji aktywizacji powiatowego urzędu pracy.

Z analizy przedstawionych danych wynika również, że osoby, które nie wywiązują się z obowiązku alimentacyjnego to najczęściej (aż 75%) osoby bez źródła utrzymania, lub posiadające dochód z prac dorywczych i sezonowych oraz często posiadające dodatkowe zobowiązania alimentacyjne.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przewiduje również możliwość skierowania wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kodeksu karnego w stosunku do dłużnika, który uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego i złożenie oświadczenia majątkowego, odmawia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy, bądź odmawia przyjęcia propozycji pracy.

W 2011 roku organy właściwe dłużników skierowały łącznie 4 926 wniosków o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 Kk, z czego:

- 4 478 wniosków zostało złożonych w związku z uniemożliwieniem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego,
- 399 wniosków złożono w wyniku odmowy zarejestrowania się dłużnika w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy,
- 49 wniosków skierowano z uwagi na odmowę dłużnika w przedmiocie przyjęcia propozycji pracy.

W związku ze złożonymi wnioskami, prokuratury rejonowe jedynie w 1 090 przypadkach (w 22 % dłużników) wystąpiły z wnioskami do sądów o ukaranie dłużników za przestępstwo określone w 209 § 1 kk. tj. za uporczywe uchylanie się od wykonania ciężącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez nielożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to narażeniem jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W pozostałych przypadkach umarzano postępowania, bądź odmawiano ich wszczęcia, z uwagi na brak w opinii prokuratury, przesłanek i dowodów wskazujących na popełnienie przestępstwa.

W uzasadnionych przypadkach wraz z wnioskiem o ściganie za przestępstwo organy kierowały wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Zgodnie z przedstawionymi w ankiecie danymi wynika, że w 2011 roku skierowano łącznie 4 926 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, z czego:

- 4 479 wniosków zostało skierowanych w następstwie uniemożliwienia przez dłużnika przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego,
- 399 wniosków skierowano w związku z odmową zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy oraz skierowano 49 wniosków na skutek odmowy przez dłużnika przyjęcia propozycji pracy.

Starostowie odnosząc się do otrzymanych wniosków w 1 596 (32,4 % skierowanych) przypadkach zatrzymali dłużnikom prawo jazdy, a w 2 095 przypadkach (42,5 %) – odmówili zatrzymania prawa jazdy. Ponadto, na wnioski organów właściwych dłużnika starostowie w 565 przypadkach dokonali zwrotu zatrzymanego wcześniej prawa jazdy (z uwagi na ustanie przyczyn zatrzymania prawa jazdy lub na skutek utraty statusu dłużnika alimentacyjnego).

Jednostki wypełniające ankietę wskazały, że w 150 przypadkach w przedmiocie ustalenia adresu dłużnika oraz w 41 przypadkach w przedmiocie egzekucji należności z majątku stwierdziły bezczynność komornika, jednakże z wiedzy jaką posiada Wydział Polityki Społecznej wynika, że żadna z jednostek nie złożyła do sądu skargi na jego bezczynność. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest obawa pogorszenia relacji i współpracy między komornikami a organami właściwymi.

Ostatnią kwestią poruszoną w ankiecie była opinia organów na temat przyczyn niskiej ścigalności należności od dłużników alimentacyjnych. W opinii jednostek do głównych przyczyn niskiej ścigalności należności od dłużników alimentacyjnych należy:

W zakresie sytuacji dochodowej i sytuacji na rynku pracy:

1. Brak pracy
2. Praca „na czarno”
3. Brak ofert pracy i innych propozycji z PUP
4. Praca dorywcza jako sposób na utrzymanie
5. Brak kwalifikacji zawodowych
6. Brak stałych dochodów
7. Niskie dochody
8. Korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej
9. Wysokie koszty utrzymania „nowej” rodziny, inne zobowiązania alimentacyjne.

W zakresie sytuacji zdrowotnej:

1. Alkoholizm dłużników
2. Inne uzależnienia
3. Zły stan zdrowia
4. Niepełnosprawność

W zakresie sytuacji mieszkaniowej:

1. Bezdomność
2. Zmiany miejsca zamieszkania dłużników i trudności w ustaleniu miejsca zamieszkania dłużników
3. Brak majątku w mieszkaniu umożliwiającego egzekucję

W zakresie współpracy pomiędzy organami:

1. Umarzanie lub odmowa wszczęcia postępowania przez prokuraturę
2. Umarzanie postępowania przez starostę w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy
3. Niska skuteczność działań komorniczych i mała aktywność komorników
4. Brak współpracy komorników z organem właściwym dłużnika
5. Brak współpracy z organami właściwymi dłużników
6. Brak właściwych działań ze strony PUP oraz współpracy z pomocą społeczną

Pozostałe:

1. Niewłaściwe przepisy prawne np. kwoty zasądzonych alimentów przekraczają możliwości dłużników i są podwyższane przez sąd nawet jeśli od lat nie są płacone i dłużnik korzysta ze wsparcia pomocy społecznej
2. Celowe nie odbieranie korespondencji przez dłużników
3. Brak motywacji do zmiany, nieodpowiedzialność, brak zaangażowania dłużnika
4. Brak dotkliwych konsekwencji dla dłużników
5. Pobyt zagranicą
6. Przebywanie dłużników w zakładach karnych

3. Wnioski z nadzoru i kontroli realizacji zadania w latach 2009 -2012

Niska ściągальność należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego stała się jedną z głównych przyczyn wzmożenia działań nadzoru i kontroli ze strony Wojewody Mazowieckiego.

W latach 2009 – 2012 podjęto szereg działań, których celem było sprawdzenie, czy wykorzystuje się wszystkie instrumenty, jakie daje ustawa a które pozwalają odzyskać wypłacone z funduszu środki.

Inspektorzy Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili w okresie od 1 stycznia 2009 roku do 30 czerwca 2012 r. **łącznie 123 kontrole**

z zakresu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tym samym **skontrolowano 37 % jednostek samorządu terytorialnego** z terenu województwa mazowieckiego. Przedmiotem przeprowadzanych kontroli jest wykonywanie przez gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w pełnym zakresie wynikającym z ustawy. Celem prowadzonych kontroli była ocena sposobu wykonywania przez gminę zadań pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Szczególną jednak uwagę podczas kontroli zwracano na :

- działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych, które mają doprowadzić do wzrostu ściągальności należności wynikających wymienionych w art. 28 ustawy,
- zwrot przez dłużników alimentacyjnych należności wynikających z wypłaconych świadczeń osobom uprawnionym do alimentów.

Kontrolujący, na podstawie wyników kontroli, **pozytywnie** ocenili sposób organizacji realizacji zadań oraz ustalanie i wypłatę świadczeń, pomimo stwierdzonych wielokrotnie nieprawidłowości i uchybień.

Negatywnie natomiast oceniono prowadzenie przez gminy postępowań w sprawie zwrotu przez dłużników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych osobom uprawnionym świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników. W związku z powyższym wracano gminom uwagę na konieczność poprawy i intensyfikacji ustawowych działań w tym zakresie.

Na 123 kontrole w 111 stwierdzono znaczną ilość nieprawidłowości w przedmiocie podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. Skontrolowanym jednostkom wydano szereg zaleceń pokontrolnych, które w niewielkim jednak stopniu przyczyniły się do wzrostu ściągальności.

W zakresie działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych zwrócono uwagę na opieszałość, zaniechania oraz nieskuteczność działań podejmowanych wobec dłużników, prowadzenie działań w sposób uniemożliwiający ich kontynuację lub podjęcie kolejnych czynności.

Z przeprowadzonej podczas kontroli analizy dokumentacji dotyczących podejmowanych działań wynika, że niewystarczająco wykorzystano instrumenty przewidziane w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w szczególności:

- możliwość występowania w uzasadnionych przypadkach z wnioskiem o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kk, tj. za uporczywe uchylanie 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 narażeniem jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych,

- możliwość występowania, w uzasadnionych przypadkach z wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego,
- obowiązek informowania komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego oraz o ich efektach,
- możliwość występowania z powództwem o ustalenie alimentów od osób zobowiązanych do alimentacji na podstawie art. 132 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Zwrócone przez dłużników, głównie za pośrednictwem komorników, należności z tytułu przyznanych osobom uprawnionym świadczeń z funduszu alimentacyjnego stanowiły niski procent w stosunku do wypłaconych świadczeń.

Jak wynika z ustaleń kontroli, niska skuteczność egzekucji spowodowana jest brakiem możliwości prowadzenia egzekucji z majątku dłużników, jak również z wynagrodzenia za pracę (większość dłużników nie jest zatrudniona).

Zdaniem kontrolujących do niskiego poziomu ściągальności mogła przyczynić się również nie w pełni zadawalająca aktywność samego organu.

Nieprawidłowości stwierdzone przez Wydział Polityki Społecznej podczas przeprowadzonych kontroli w zakresie podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych oraz postępowania w sprawie zwrotu należności:

Liczba przeprowadzonych kontroli	123
Liczba kontroli w OPS	104
Liczba kontroli w Urzędzie Miasta/Gminy	9
Liczba kontroli w OPS + Urząd (część zadania w OPS, część w UG)	10
Liczba jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w przedmiocie realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów	111
w tym w zakresie podejmowania działań wobec dłużników oraz w sprawie zwrotu należności	94
Liczba jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:	
nie skierowania do organu właściwego dłużnika wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika	15
nie informowania komornika sądowego oraz organu właściwego wierzyciela o podjętych działaniach wobec dłużnika	15
nie wydania decyzji o zwrocie należności	33

nie wysłania do dłużników upomnień o zwrot należności	26
nie wystawienia tytułów wykonawczych do właściwych urzędów skarbowych	31
nie wezwania dłużnika celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego	18
nie zobowiązania dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy	10
nie złożenia wniosku o zatrzymanie prawa jazdy	35
nie złożenia wniosku o aktywizację zawodową dłużnika	18
nie złożenia wniosków o ściganie za przestępstwo z art. 209 § 1 kk	28
uchybień terminowych w zakresie podejmowania działań wobec dłużników	67
uchybień terminowych w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie zwrotu przez dłużników należności	57
nie wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, pomimo braku przesłanek to uniemożliwiających	2
bezczynności organu w stosunku do dłużnika alimentacyjnego	20
nie informowania komorników sądowych o podjętych działaniach wobec dłużników oraz o ich efektach	23

Ponadto, Wydział Polityki Społecznej podejmował i nadal podejmuje inne działania nadzorcze stosunku do jednostek, co powinno skutkować wzrostem ściągłości należności i poprawą jakości realizowanych zadań.

Po każdym okresie sprawozdawczym dokonywana jest analiza poziomu ściągłości, która pozwala na stałą kontrolę poziomu odzyskiwanych środków pochodzących z budżetu państwa. Powyższe informacje są publikowane na stronie internetowej MUW.

4. Podsumowanie i wnioski

Z analizy ankiety wypełnionej przez realizatorów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynika, że w dużej mierze skuteczność odzyskiwania od dłużników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego zależy od współpracy organów ustawowo zobowiązanych do podejmowania działań aktywizacyjnych wobec dłużników.

Ponadto ustalono, że blisko połowa dłużników alimentacyjnych nie reaguje na wezwania realizatorów celem przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych oraz odebrania oświadczeń

majątkowych, co uniemożliwia prowadzenie działań aktywizacyjnych z dłużnikami alimentacyjnymi. Skutkiem nie stawienia się dłużnika celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego jest skierowanie wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kk oraz wniosku o zatrzymanie prawa jazdy (od stycznia 2012 r. po uprzednim uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych).

Z danych przekazanych przez organy realizujące zadanie wynika, że jedynie w odniesieniu do 1/4 złożonych wniosków złożonych przez nie w prokuraturach o ściganie za przestępstwo, zostało zakończonych skierowaniem do sądów aktów oskarżenia przeciwko dłużnikom.

Wyniki kontroli wykazały natomiast, że niezależnie od sugerowanych przez jednostki trudności z jakimi spotykają się w zakresie podejmowania działań wobec dłużników, stwierdzono szereg nieprawidłowości w ich działaniach.

Nieprawidłowości te polegały przede wszystkim na nieterminowym podejmowaniu działań wobec dłużników (w 54 % skontrolowanych jednostek) oraz nieterminowym wydawaniu decyzji o zwrocie należności z tytułu wypłaconych świadczeń (w 46 % skontrolowanych jednostek).

Znaczny odsetek stanowią również nieprawidłowości polegające na nie złożeniu wniosku o zatrzymanie prawa jazdy (28,6% skontrolowanych jednostek), nie wydaniu na dzień kontroli decyzji o zwrocie należności oraz nie wystawieniu tytułów wykonawczych do właściwych urzędów skarbowych (25,4 % skontrolowanych jednostek).

Ponadto stwierdzono takie nieprawidłowości jak: nie złożenie wniosków o ściganie za przestępstwo z art. 209 § 1 kk (ok.23 % skontrolowanych jednostek), nie wysłanie do dłużników upomnień o zwrot należności (21.3 % jednostek), nie informowanie komorników sądowych o podjętych działaniach wobec dłużników oraz o ich efektach (18,8% jednostek), bezczynność organu w stosunku do dłużnika alimentacyjnego (16,4 % jednostek), nie wezwanie dłużnika celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego, nie złożenie wniosku o aktywizację zawodową dłużnika (blisko 15 % skontrolowanych jednostek), nie skierowanie do organu właściwego dłużnika wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika, nie informowanie komornika sądowego oraz organu właściwego wierzyciela o podjętych działaniach wobec dłużnika (12,3 % jednostek).

Stwierdzono także, że 8,2 % skontrolowanych jednostek nie kierowało wniosku o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużników, mimo że dłużnicy byli zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy, a także w 4 jednostkach skontrolowanych w 2012 roku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie wydaniu na dzień kontroli decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, pomimo przesłanek to umożliwiających.

W ocenie Wydziału Polityki Społecznej należy również zwrócić uwagę na następujące problemy:

- ustawowy obowiązek prowadzenia egzekucji przez dwa organy, tj. komornika sądowego oraz komornika skarbowego nie zwiększa ściągальności należności, podnosząc jednocześnie koszty obsługi realizacji zadania,
- powiatowe urzędy pracy w niewystarczającym stopniu aktywizują zawodowo dłużników alimentacyjnych.

Jak wynika z informacji przekazanych przez jednostki z terenu województwa mazowieckiego dłużnicy to przede wszystkim osoby nie posiadające stałego źródła utrzymania, tylko ok. 30 % dłużników deklaruje jakiegokolwiek dochody (renta emerytura, praca). Ponadto, blisko 11 % dłużników to osoby niepełnosprawne i podobny odsetek stanowią dłużnicy, którzy korzystają ze wsparcia pomocy społecznej. Ustalono także, że blisko 48% dłużników zarejestrowanych jest w urzędach pracy jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy.

Powyższe nieprawidłowości oraz trudności w realizacji ustawy wskazują, że ściągальność należności może się zwiększyć, jeśli wszystkie podmioty będą ze sobą stale współpracować, tj. organ właściwy wierzyciela, organ właściwy dłużnika, komornicy, sądy, prokuratury, urzędy pracy, starostowie. Istotnym elementem jest także terminowe podejmowanie ustawowych działań, jakie są w dyspozycji poszczególnych organów.

Jednocześnie, charakterystyka dłużników alimentacyjnych (z którymi przeprowadzono wywiady alimentacyjne), których aż 60% w całości nie wywiązuje ze swoich zobowiązań alimentacyjnych wskazuje, że nie można spodziewać się radykalnego wzrostu ściągальności.

W opinii Wydziału Polityki Społecznej jednym z powodów nieprawidłowości w zakresie podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych jest nałożenie się okresów: zasiłkowego w świadczeniach rodzinnych i świadczeniowego w funduszu alimentacyjnym oraz wykonywaniem zadań z zakresu obu ustaw przez te same osoby w danej jednostce. Tym samym przeciążenie pracą uniemożliwia nawet dobrym jednostkom i zaangażowanym w realizację zadań pracownikom, dotrzymanie ustawowych terminów.

Podobne wnioski sformułowała Najwyższa Izba Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz osobom uprawnionym do alimentów”. Mimo, że Wydział Polityki Społecznej podziela opinię NIK w zakresie przyczyn niskiej ściągальności należności od dłużników alimentacyjnych, to zaznaczyć należy, że Wydział swoją opinię w tym zakresie oparł nie tylko na stwierdzonych podczas kontroli uchybieniach organów w zakresie ich działania, ale także na podstawie informacji szczegółowych dotyczących dłużników

alimentacyjnych, tj. sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej, a także o stanie zdrowia oraz przyczynach nie wywiązywania się dłużników z zobowiązań alimentacyjnych.

Zdaniem Wydziału Polityki Społecznej w celu podniesienia poziomu ściągalności należności od dłużników alimentacyjnych niezbędne jest zarówno rzetelne i terminowe podejmowanie działań przez organy właściwe, jak również bliska współpraca dłużników z organami realizującymi zadania w tym zakresie. W wyniku intensyfikacji działań oraz większej aktywności podmiotów realizujących zadania ściągalność może ulec poprawie, ale nigdy nie będzie to znacząca zmiana w tym zakresie.

Część I – informacje ogólne

1. Liczba dłużników w województwie mazowieckim – **27 535**
2. Liczba dłużników, którzy całkowicie nie wywiązują się z zobowiązań alimentacyjnych – **16 654**
3. Liczba dłużników, którzy częściowo nie wywiązują się z zobowiązań alimentacyjnych – **9 388**

Część II – aktywność zawodowa i źródła utrzymania

4. Sytuacja zawodowa dłużników alimentacyjnych

- a) Liczba dłużników zatrudnionych na umowę o pracę – **1 871**
- b) Liczba dłużników zatrudnionych w innej formie (umowa o dzieło, umowa zlecenie) - **584**
- c) Liczba dłużników prowadzących własną działalność gospodarczą – **382**
- d) Liczba dłużników prowadzących własne gospodarstwo rolne – **487**
- e) Liczba dłużników niepracujących – **10 000**

5. Źródła utrzymania dłużników alimentacyjnych

- a) Liczba dłużników, którzy utrzymują się z wynagrodzenia za pracę – **2 392**
- b) Liczba dłużników, którzy utrzymują się z emerytury – **46**
- c) Liczba dłużników, którzy utrzymują się z renty – **457**
- d) Liczba dłużników, którzy utrzymują się ze świadczeń z obszaru pomocy społecznej – **1 444**
- e) Liczba dłużników otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych – **254**
- f) Liczba dłużników, którzy utrzymują się z innych źródeł, przede wszystkim z prac dorywczych – **4 528**

6. Liczba dłużników, którzy mają na utrzymaniu osoby inne niż osoba uprawniona do świadczeń alimentacyjnych – **2 422**

7. Dłużnicy zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy

- a) Liczba dłużników, którzy są zarejestrowani w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne – **5 687**

- b) Liczba dłużników, którzy są zarejestrowani w urzędzie pracy jako osoby poszukujące pracy – **786**

8. Dłużnicy niepełnosprawni

- a) Liczba dłużników ze znacznym stopniem niepełnosprawności – **254**
- b) Liczba dłużników z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności - **838**
- c) Liczba dłużników z lekkim stopniem niepełnosprawności – **354**

9. Liczba dłużników wobec których organ wystąpił do PUP z wnioskiem o ich aktywizację zawodową:

- a) Bezrobotnych – **5 136**
- b) Poszukujących pracy – **655**

Część III – działania organów

10. Formy aktywizacji zawodowej udzielone przez powiatowy urząd pracy:

- a) liczba dłużników skierowanych na staż - **45**
- b) liczba dłużników skierowanych na roboty interwencyjne - **33**
- c) liczba dłużników skierowanych na roboty publiczne - **64**
- d) liczba dłużników skierowanych do pracy - **607**
- e) liczba dłużników, którzy odbyli szkolenie - **229**
- f) liczba dłużników, którzy skorzystali z innych form aktywizacji (np. zajęcia aktywizacyjne, zajęcia w klubie pracy, indywidualny plan pracy, spotkania z doradcą zawodowym) – **1 040**

11. Liczba dłużników, którzy odmówili przyjęcia propozycji aktywizacji PUP - **203**

12. Liczba dłużników wobec, których organ właściwy dłużnika skierował wniosek o ściganie za przestępstwo z art.209 KK z uwagi na:

- a) Uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego – **6 817**
- b) Odmowę zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy - **621**
- c) Odmowę przyjęcia propozycji pracy - **94**

13. Liczba dłużników wobec, których prokuratura wystąpiła z wnioskiem o ukaranie za przestępstwo z art.209 § 1 kk – **1 090**

14. Liczba dłużników wobec, których organ właściwy dłużnika skierował wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika z uwagi na:

- a) uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego – **4 478**
- b) odmowę zarejestrowania się w pup jako bezrobotny lub poszukujący pracy - **399**
- c) odmowę przyjęcia propozycji pracy- **49**

15. Liczba dłużników, którym starosta na wniosek organu właściwego dłużnika:

- a) zatrzymał prawo jazdy -**1 596**
- b) nie zatrzymał prawa jazdy - **2 095**
- c) zwrócił prawo jazdy – **565**

16. Przypadki beczynności komornika w przedmiocie:

- a) ustalenia adresu dłużnika -**150**
- b) egzekucji należności z majątku – **41**
- c) dochodu dłużnika – **0**

17. Główne przyczyny niskiej ściągalności należności od dłużników alimentacyjnych (opinie organów wypełniających ankietę):

1. Brak pracy
2. Praca „na czarno”
3. Brak ofert pracy i innych propozycji z pup
4. Niestawianie się do PUP
5. Brak współpracy z organami właściwymi dłużników
6. Przebywanie w zakładach karnych
7. Alkoholizm
8. Inne uzależnienia
9. Zły stan zdrowia
10. Bezdomność
11. Zmiany zamieszkania dłużników i trudności w ustaleniu miejsca zamieszkania dłużników
12. Umarzenie lub odmowa wszczęcia postępowania przez prokuraturę

13. Niewłaściwe przepisy prawne (zasilek stały nie podlega egzekucji, kwoty zasądzonych alimentów przekraczają możliwości dłużników
14. Umarzanie postępowania przez starostę w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy
15. Brak stałych dochodów
16. Niskie dochody
17. Wysokie koszty utrzymania „nowej” rodziny
18. Brak majątku
19. Brak kwalifikacji zawodowych
20. Nie odbieranie korespondencji przez dłużników
21. Brak motywacji do zmiany, nieodpowiedzialność, brak zaangażowania dłużnika
22. Niska skuteczność działań komorniczych
23. Brak możliwości zajęcia wynagrodzenia z pracy dorywczej
24. Brak dotkliwych konsekwencji dla dłużników
25. Korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej
26. Pobyt zagranicą
27. Brak współpracy komorników z organem właściwym dłużnika