

# Fundusz Alimentacyjny a Program „Rodzina 500 plus”

Negatywnie należy ocenić wprowadzenie świadczenia 500 plus przed uregulowaniem kwestii Funduszu Alimentacyjnego, a w szczególności aktualizacji niskiego kryterium dochodowego.

Autor: Zuzanna Lewandowska\*

**K**onstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na państwo obowiązek wspierania osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i zarazem nie otrzymują należnego im wsparcia od członków rodziny zobowiązanych do alimentacji na podstawie przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Preambuła, art. 71 Konstytucji RP, art. 128 k.r.o.). Zasada pomocniczości kładzie szczególny nacisk na pomoc dzieciom (m.in. art. 72 Konstytucji RP). Wsparciu temu służyć mają liczne świadczenia przyznawane przez państwo, takie jak zasiłek rodzinny, świadczenia opiekuńcze, świadczenia z pomocy społecznej, jak również świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

Mimo szerokiego wachlarza świadczeń przysługujących od państwa osobom potrzebującym, wciąż wiele dzieci nie otrzymuje pomocy z Fun-

duszu Alimentacyjnego z uwagi na niski próg dochodowy, który od 2007 roku nie uległ zmianie. Absurdalność tej sytuacji potęguje fakt wprowadzenia przez ustawodawcę Programu „Rodzina 500 plus”, który przyznaje świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dziecko niezależnie od dochodu, a na pierwsze dziecko przy zachowaniu progu dochodowego, który jest wyższy niż w przypadku świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

W najgorszej sytuacji znajdują się rodzice samodzielnie wychowujący jedno dziecko, którzy przekraczają próg dochodowy zarówno w przypadku świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, jak i w przypadku świadczenia wychowawczego potocznie zwanego „500 plus”, a najbardziej poszkodowane są z całą pewnością dzieci. W jaki sposób w takiej sytuacji ma radzić sobie rodzic pozbawiony jakiegokolwiek

pomocy zarówno ze strony drugiego rodzica zobowiązanego do alimentacji, jak i ze strony państwa?

## Fundusz Alimentacyjny

Świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego, uregulowane ustawą z 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przysługuje tym, którzy nie są w stanie wyegzekwować zasądzonych alimentów od zobowiązanego do alimentacji, a ich dochód nie przekracza kwoty 725 zł netto na osobę w rodzinie. Kryterium dochodowe zostało określone w 2007 roku i od tamtej pory nie uległo zmianie. Świadczenie przysługuje w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł miesięcznie (art. 10 cytowanej ustawy). Wyplaca je gmina, która jednocześnie staje się wierzycielem osoby zobowiązanej do alimentacji i ma prawo żądać od niej zwrotu wypłaconego świad-

czenia łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie (art. 27 ust. 1 i ta cytowanej ustawy). W ramach świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego gmina ma również obowiązek wpisać dłużnika alimentacyjnego do Rejestru Dłużników Biura Informacji Gospodarczej w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy (art. 8a cytowanej ustawy).

### Program „Rodzina 500 plus”

Prawo do świadczenia wychowawczego, potocznie zwanego „500 plus”, jest uregulowane ustawą z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Zgodnie z art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy celem świadczenia 500 plus jest „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”. Prawo do tego świadczenia zgodnie z ustawą ma matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka (art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy). Świadczenie wychowawcze przysługuje na drugie i kolejne dziecko bez względu na wysokość dochodu na osobę w rodzinie, a na pierwsze dziecko wtedy, gdy dochód ten nie przekroczy 800 zł netto, a gdy dziecko jest niepełnosprawne – 1200 zł netto. Wnioski o przyznanie świadczenia wychowawczego rozpatrują urzędy gmin lub miast właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o to świadczenie (art. 13 cytowanej ustawy).

### Najistotniejsze różnice

Nie trzeba zagłębiać się nadto w przepisy ustaw, aby sprzeciw wzbudziły już same fundamentalne zasady przyznawania obydwu świadczeń. Po pierwsze, próg maksymalny dochodu na osobę w rodzinie w przypadku świadczenia 500 plus jest wyższy niż w przypadku świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego. Wydawać by się mogło, iż różnica w progach dochodowych w wysokości 75 zł nie jest wysoka, niemniej jednak wielu samodzielnych rodziców spotyka się z odmową wypłaty świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego z powodu nawet niewielkiego przekroczenia progu dochodowego. Podwyższenie progu w przypadku świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego nawet do wysokości progu z Programu „Rodzina 500 plus”

umożliwiłoby przyznanie alimentów od państwa wielu dzieciom, które na chwilę obecną ich nie otrzymują.

Po drugie, w przypadku świadczenia 500 plus próg dochodowy obowiązuje wyłącznie na pierwsze dziecko. Nawet jeżeli rodzina nie spełni kryterium dochodowego, to świadczenie zostanie przyznane na drugie i kolejne dziecko. W sytuacji, gdy rodzina przekroczy próg dochodowy świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, to żadne dziecko w rodzinie nie uzyska prawa do świadczeń.

Po trzecie, świadczenie 500 plus, jak sama nazwa wskazuje, przysługuje w wysokości 500 zł miesięcznie, podczas gdy świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, lecz nie więcej niż 500 zł. W praktyce świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego są często dużo niższe niż świadczenie wychowawcze. Ich wysokość wynosi ok. 374 zł miesięcznie (Pismo Podsekretarza Stanu Bartosza Marczyka z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z 13 stycznia 2016 roku, s. 2, <http://rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku).

### Kryterium dochodowe

Kontrargumentów wprowadzenia przez ustawodawcę Programu „Rodzina 500 plus” wymieniać można wiele. Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar zwrócił uwagę, iż w zakresie aktualizacji kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego doszło ze strony ustawodawcy do „wieloletnich zaniechań” (wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Premier Beaty Szydło z 1 grudnia 2015 roku, s. 3, <http://rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku). Wskazał, iż powoduje to odczuwalne i poważne konsekwencje dla polskich rodzin, w których samodzielny rodzic posiadający jedno dziecko pracuje i osiąga najniższe dochody, a mimo to dziecko nie otrzymuje prawa do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. W takiej sytuacji, gdy rodzic przekracza próg dochodowy świadczenia z Funduszu, zazwyczaj przekracza również próg dochodowy świadczenia 500 plus na pierwsze (i jedyne) dziecko. Podkreślenia wymaga absurdalność niskiego kryterium dochodowego

uprawniającego do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, tj. kwoty 725 zł na osobę w rodzinie. Zostało ono określone w 2007 roku i od tamtej pory nie uległo zmianie, mimo że minimalne wynagrodzenie wzrosło ponaddwukrotnie – począwszy od 936 zł brutto w 2007 roku do 2000 zł brutto w 2017 roku. W praktyce kryterium dochodowe oznacza, iż aby samodzielny rodzic wychowujący jedno dziecko otrzymał pomoc z Funduszu Alimentacyjnego, to jego dochód miesięczny nie mógłby przekraczać 1450 zł netto. Nawet niewielkie przekroczenie kryterium dochodowego pozbawiłoby rodzinę prawa do świadczeń. Na pytanie, jak trudno jest utrzymać rodzinę za tak niską kwotę najlepiej odpowiedzą samodzielni rodzice nieotrzymujący alimentów od drugiego rodzica zobowiązanego do alimentacji. Pomoc ze strony państwa jest przecież niezbędna także tym rodzicom, którzy zarabiają więcej niż kryterium dochodowe, a mimo to nie są w stanie zaspokoić potrzeb dziecka, którymi są nie tylko wyżywienie, czyste ubranie, miejsce do spania i nauki, środki higieny, leczenie i opieka w razie choroby, zajęcia pozalekcyjne, podręczniki, dostęp do zabawek i rozrywek odpowiednich do wieku dziecka. Jak bowiem wytłumaczyć dziecku wychowywanemu przez jednego rodzica, że nie może realizować swoich pasji, wyjechać na wakacje po zakończeniu roku szkolnego, jeździć na rowerze i korzystać z tego, co oferuje dzisiejszy świat, ze względu na brak pomocy finansowej zarówno ze strony drugiego rodzica, jak i ze strony państwa?

### Równość wobec prawa?

W tym miejscu nie można pominąć konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Konstytucja RP w art. 32 wskazuje, iż wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nie można zgodzić się, iż równym traktowaniem każdego dziecka jest przyznanie przez państwo świadczenia 500 plus za sam fakt urodzenia się drugiego i kolejnego dziecka bez względu na dochód w rodzinie z jednoczesnym brakiem aktualizacji absurdalnie niskiego kryterium dochodowego w zakresie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

Po wejściu w życie Programu „Rodzina 500 plus” wiele dzieci mających stwierdzone wyrokiem sądu prawo do alimentów nie otrzymuje ich ani od rodzica zobowiązanego do alimentacji, ani w ramach Funduszu Alimentacyjnego. Nie mają one także prawa do świadczenia 500 plus, podczas gdy dziecko wychowywane i utrzymywane przez obydwój rodziców otrzymuje świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie. Należy w pełni podzielić pogląd Agnieszki Jarzębskiej, głównej specjalistki w Zespole Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym „brak odpowiednich działań prawodawczych w tym obszarze wpływa negatywnie na kondycję polskich rodzin. Prowadzi do obniżenia realnej wartości udzielanej pomocy, a czasami wręcz wyklucza dzieci z systemu wypłaty zastępczych świadczeń”. Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar zwrócił uwagę, iż przejawem dyskryminacji i nierównego traktowania może być niepłacenie alimentów z Funduszu i bezskuteczność organów państwa w ich egzekucji ze względu na to, iż samodzielnie rodzicami wychowującymi dzieci są przeważnie kobiety (A. Jarzębska, Zespół Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, publikacja z 2 grudnia 2015 roku, <http://www.rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku).

### Konieczność zmian

W świetle powyższych rozważań pojawia się pytanie: czy władze zamierzają zlikwidować lub chociażby zwiększyć absurdalne kryterium dochodowe w rodzinie uprawniające do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego? Wszystko wskazuje na to, że ustawodawca nie miał tego nawet w planach, a po wprowadzeniu Programu „Rodzina 500 plus” samodzielnym rodzicom próżno tego oczekiwać. W 2016 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara wskazało, iż podwyższenie kryterium dochodowego ani jego likwidacja nie są planowane (Pismo Podsekretarza Stanu Bartosza Marczuka z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z 13 stycznia 2016 roku, s. 2, <http://rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku).

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z 31 października 2016 roku o zniesienie niskiego progu dochodowego uprawniającego do pobierania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazała, iż nie są prowadzone prace nad podwyższeniem lub zniesieniem kryterium dochodowego (Raport z pierwszego roku działalności Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z dnia 9 lutego 2017 roku, s. 13, <http://rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku). Ten sam argument Mini-

nych do świadczenia wychowawczego wzrosło.

### Podsumowanie

Program „Rodzina 500 plus” nie zasługuje na całkowitą aprobatę. Główne założenie i cel świadczenia wychowawczego są z całą pewnością słuszne. Do obowiązków państwa należy bowiem wspieranie obywateli, którzy tej pomocy potrzebują. Niemniej jednak należy ocenić negatywnie wprowadzenie świadczenia 500 plus przed uregulowaniem kwestii Funduszu Alimentacyjnego, a w szczególności aktualizacji niskiego kryterium dochodowego. Jak wskazano w raporcie z pierwszego roku działalności Zespołu Eks-

## Próg maksymalny dochodu na osobę w rodzinie w przypadku świadczenia 500 plus jest wyższy niż w przypadku świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

sterstwa pojawiał się na przestrzeni wielu lat, co skłania do refleksji: skąd znalazły się pieniądze na Program Rodzina 500 plus?

Fundusz Alimentacyjny pochłania około 1,5 mld zł rocznie, gdyż pomoc obejmuje jedynie około 300 tys. dzieci, bo reszta przekracza kryterium dochodowe. Porównując, świadczenie 500 plus w samym 2016 roku od kwietnia pochłonęło z budżetu państwa 17 mld zł (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Raport Rodzina 500+ z 17 stycznia 2017 roku, stan na dzień 31 grudnia 2016 roku, <https://www.mpips.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku). Jak wskazała Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska, m.in. w emisji z 18 stycznia 2016 roku „Salonu politycznego Trójki”, w 2017 roku na Program „Rodzina 500 plus” potrzebnych będzie około 23 mld zł. Ponadto należy się spodziewać, iż w kolejnych latach liczba uprawnio-

pertów do spraw Alimentów milion dzieci w Polsce, czyli niemal co dziesiąte dziecko, nie otrzymuje alimentów (Raport z pierwszego roku działalności Zespołu Ekspertów do spraw Alimentów Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z 9 lutego 2017 roku, s. 3, <http://rpo.gov.pl>, dostęp: 2 września 2017 roku). Mimo to władza ustawodawcza nie uregulowała w pierwszej kolejności sytuacji tych, którzy tego najbardziej potrzebują. Czy konieczność nowelizacji przepisów dotyczących Funduszu Alimentacyjnego kiedykolwiek zostanie zauważona przez ustawodawcę? Rodzicom borykającym się z tym problemem, którzy nie uzyskują żadnej pomocy ze strony państwa pozostaje mieć nadzieję, że tak. W przyszłości może się jednak okazać, iż były to jedynie mrzonki. ■

\* prawnik w Kancelarii Prawnej Kijewski, Graś sp. k. w Warszawie.