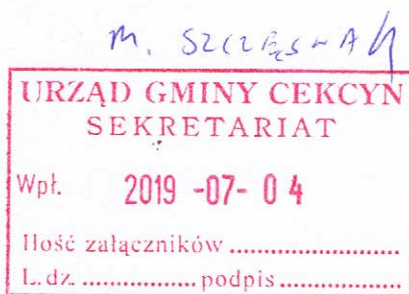




Warszawa, 27 czerwca 2019 r.

Podsekretarz Stanu

DLPK-I-054.53.2019



Pan

Jacek Brygman

Przewodniczący Konwentu Wójtów

Gmin Wiejskich Województwa

Kujawsko-Pomorskiego

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na stanowisko nr 2/2019 Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie nowelizacji art. 209 Kodeksu karnego oraz ustawowego obowiązku zawiadamiania organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa przez osoby uchylające się od obowiązku alimentacyjnego uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Przygotowane w Ministerstwie Sprawiedliwości i wprowadzone ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. poz. 952), zwanej dalej „ustawą”, zmiany w regulacji typu czynu zabronionego określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.) miały na celu wprowadzenie względnej obiektywizacji przesłanek odpowiedzialności karnej grożącej za uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, służącej zwiększeniu efektywności i skuteczności działań podejmowanych w zakresie zwalczania patologii niealimentacji, tak aby stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń nie zastępował pierwszorzędного obowiązku osób zobligowanych do uiszczania należności alimentacyjnych. Takie zamierzenie pozwala bowiem na faktyczną realizację konstytucyjnego obowiązku państwa do zapewnienia opieki niepełnosprawnym, małoletnim i innym osobom, które nie są w stanie zaspokoić swoich



potrzeb materialnych we własnym zakresie. Wprowadzone zmiany miały nadto prowadzić do podniesienia skuteczności egzekwowania świadczeń alimentacyjnych od osób uchylających się od tego obowiązku. Celem nowelizacji było wreszcie wyeliminowanie aktualnych i niepożądanych zjawisk w postaci celowego uchylania się osób zobowiązanych do alimentacji od prawnego obowiązku alimentacji poprzez zatajanie uzyskiwanych dochodów i posiadanego majątku.

Cała ustawa nowelizująca w istocie ograniczyła się przy tym do zmiany przepisu art. 209 k.k. Przepis ten w dotychczasowym brzmieniu powodował liczne trudności związane nie tylko ze zróżnicowaną oceną znamienia „uporczywości” (zachowanie długotrwałe, powtarzalne, nacechowane złą wolą i nieustępliwością), lecz również obowiązkiem udowodnienia zaistnienia związku pomiędzy faktem uporczywego niełożenia na osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego, a narażeniem jej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W konsekwencji zmian nowelizacyjnych w art. 209 § 1 zrezygnowano ze znamienia „uporczywości” pozostawiając znamię „uchylania się”, zaś „narażenie na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych” stało się kryterium zaostrażającym odpowiedzialność karną za przestępstwo niealimentacji, przewidzianym w typie kwalifikowanym przestępstwa, uregulowanym w art. 209 § 1a.

W rezultacie przepis art. 209 § 1 w nowym brzmieniu penalizuje czyn polegający na:

- uchylaniu się od wykonania obowiązku alimentacyjnego,
- określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową,
- jeżeli łączna wysokość zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące.

Jak wskazano wyżej ustawodawca pozostawił znamię czasownikowe „uchylania się” od wykonywania obowiązku alimentacyjnego, co pozwala:

- wykluczyć z zakresu penalizacji osoby niewykonujące obowiązku z przyczyn od siebie niezależnych (w sytuacji obiektywnej niemożności płacenia),
- karać te osoby, w przypadku których niewykonywanie obowiązku wynika z negatywnego lub lekceważącego stosunku psychicznego, pomimo istnienia możliwości spełnienia świadczenia.

Dodatkowo, co stanowi swoiste *novum* w obszarze prawa karnego, ustawa wprowadziła dwa nowe przepisy, które pozwalają na uniknięcie przez sprawcę kary poprzez zapłatę całości zaległych alimentów w maksymalnym okresie 30 dni od dnia pierwszego



przesłuchania w charakterze podejrzanego. W przypadku przestępstwa w typie podstawowym, określonego w art. 209 § 1 k.k., sprawca, który zapłacił całość zaległych alimentów, nie podlega karze, zatem już na etapie postępowania przygotowawczego, wobec zaistnienia ujemnej przesłanki procesowej, prokurator jest obowiązany postępowanie umorzyć. W przypadku przestępstwa w typie kwalifikowanym, określonego w art. 209 § 1a k.k., gdy sprawca zapłaci całość zaległych alimentów, możliwe jest odstąpienie przez sąd od wymierzenia mu kary, chyba że wina sprawcy i wysoki stopień społecznej szkodliwości czynu będą przemawiały przeciwko temu.

W konsekwencji porównanie zespołu znamion przestępstwa niealimentacji w wersji obowiązującej przed nowelizacją oraz aktualnego brzmienia art. 209 § 1 i 1a k.k. prowadzi do wniosku, że nowy stan prawny, wprowadzając w miejsce nieostrych i ocennych pojęć precyzyjne zwroty wyrażające istotę przestępstwa niealimentacji, bez wątpienia prowadzi do zwiększenia karnoprawnej ochrony osób pokrzywdzonych karalną niealimentacją oraz służy poprawie skuteczności działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych. Poza tym pole penalizacji wynikające z nowego prawa jest niemal tożsame z zakresem penalizacji istniejącym przed nowelizacją. Nieznaczne zawężenie w tym aspekcie spowodowane jest rezygnacją ze wskazania ustawy jako samoistnego źródła obowiązku alimentacyjnego obciążającego sprawcę i odnosi się jedynie do tych stanów faktycznych, w których obowiązek alimentacyjny nie został określony co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą lub umową.

W rezultacie przyjąć należy, że twierdzenie, iż znowelizowane przepisy nie spełniają pokładanych w nich założeń, przy równoczesnym braku poparcia słuszności tej tezy stosowną argumentacją merytoryczną, wydaje się nieuprawnione i nieobiektywne.

Po pierwsze, w wyniku przedmiotowej nowelizacji, ściągalność alimentów do państwowego Funduszu Alimentacyjnego wzrosła aż o 164%. Według danych ściągalność alimentów w 2015 roku wynosiła bowiem zaledwie 12,9%, a w 2018 r. już 34,1%.

Po drugie, w wyniku przeprowadzonych zmian legislacyjnych, lawinowo wzrosła liczba zawiadomień o popełnieniu przestępstwa niealimentacji składanych do prokuratury. Mianowicie liczba ta z 50 tys. w roku 2017 wzrosła do ponad 113 tys. w połowie października 2018 r. W rezultacie liczba spraw prowadzonych przez prokuraturę o uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego wzrosła o 785%. W konsekwencji nastąpił również znaczący wzrost liczby aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwo niealimentacji. Podczas gdy w roku 2017 prokurator wniósł do sądu 11 tys. skarg o przestępstwo z art. 209 k.k., to w roku 2018 prawie 41 tys.



Jednocześnie wskazać należy, że dane statystyczne, przekazane przez Prokuraturę Krajową, wskazują na zmniejszenie, po zmianie normatywnego kształtu przestępstwa niealimentacji, liczby spraw karnych prowadzonych o czyny z art. 209 k.k., w których wydano postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia/śledztwa. Podczas gdy w 2015 r. odsetek ten wyniósł nieco ponad 42% wszystkich spraw prowadzonych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury o czyny z art. 209 k.k., a w 2016 r. mniej więcej 34%, to na koniec 2017 r., a więc w momencie obowiązywania już nowych przepisów, mieścił się w granicach 28%, a w 2018 r. spadł do wartości około 21%.

W tej sytuacji stwierdzenie, że większość spraw karnych prowadzonych o przestępstwo alimentacji kończy się wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia/śledztwa jest niepoprawne, gdyż nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości.

Przechodząc do oceny podanych w stanowisku Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sposób przykładowy przyczyn implikujących wydawanie postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia/śledztwa w sprawach prowadzonych o czyny z art. 209 § 1 i 1a k.k. nie można zapominać o tym, że każda sprawa ma charakter indywidualny, a organy procesowe, dokonując oceny zgromadzonego w niej materiału dowodowego, powinny kierować się w tej materii wyznacznikami wynikającymi z art. 2 § 2, 4, 7 i 9 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Należy także wyraźnie zaznaczyć, że ewentualne jednostkowe przypadki związane z pojawiającymi się w tym obszarze przejawami niewłaściwej praktyki nie mogą automatycznie przesądzać o nieskuteczności przyjętych rozwiązań prawnych oraz potrzebie ich zmiany czy też wyeliminowania z obowiązującego systemu prawnego, a jedynie o konieczności skorygowania tego postępowania.

W kontekście poczynionych uwag podkreślenia osobno wymaga i to, że niewykonywanie obowiązku alimentacyjnego nie jest równoznaczne ze skutecznym prawnokarnym zarzutem uchylania się od niego. Ustawodawca nie zakłada bowiem ścigania karnego dłużnika alimentacyjnego za sam fakt zaległości alimentacyjnych. Okoliczność ta wywołuje co do zasady jedynie cywilnoprawny stan zwłoki w spełnieniu świadczenia. Znamiona przestępstwa niealimentacji realizowane są bowiem tylko wtedy, gdy zobowiązany, mając obiektywną możliwość wykonania spoczywającego na nim obowiązku alimentacyjnego, uchyla się od niego.

Powyższe powoduje, że negatywny stosunek sprawcy do ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego musi być wykazany dowodami. W każdej więc sprawie karnej prowadzonej o czyn z art. 209 § 1 i 1a k.k. należy w pierwszej kolejności zbadać przyczyny



niewywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego z obowiązku alimentacyjnego. Mogą one bowiem niekiedy mieć charakter obiektywny (np. ciężka choroba uniemożliwiająca podjęcie pracy, brak majątku, pobyt w szpitalu, pobyt w zakładzie karnym bez możliwości podjęcia zatrudnienia), a nie cechować się złą wolą. Swego rodzaju obowiązki w tym zakresie, choć nie związane *stricte* z płaszczyzną karnoprawną, mają też organy jednostek samorządu terytorialnego, które przed wydaniem decyzji administracyjnej o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (Dz. U. z 2018 r. poz. 554, z późn. zm.), zobowiązane są do ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także stanu jego zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Prawidłowość i rzetelność przeprowadzenia takiego wywiadu alimentacyjnego w dużym stopniu rzutuje na zasadność wszczęcia dochodzenia w kierunku przestępstwa niealimentacji. Niedysponowanie przez organ procesowy, w momencie podejmowania decyzji w przedmiocie wszczęcia postępowania przygotowawczego, informacjami uprawdopodobniającymi w sposób obiektywny popełnienie przestępstwa powoduje bowiem konieczność wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. W tym kontekście za niewystarczające należy uznać istnienie jedynie przypuszczenia, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa, jako jednej z kilku (lub więcej) możliwych wersji zaistnienia i przebiegu zdarzenia będącego przedmiotem rozpoznania; skoro domysł ten sam przez się nie jest bardziej prawdopodobny od innych możliwych supozycji.

W odniesieniu do uwag o „dodatkowym obciążeniu pracowników pomocy społecznej w związku ze składaniem zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa” w kontekście art. 5 ust. 3b pkt 1 ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* stwierdzić zaś należy, co następuje.

Po pierwsze obowiązek organu właściwego dłużnika do złożenia wniosku o ściganie dłużnika alimentacyjnego za przestępstwo z art. 209 k.k. w przypadku, gdy decyzja o uznaniu go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, istnieje od czasu wejścia ww. ustawy w życie, tj. już od roku 2007. W świetle zaś dodatkowych obowiązków organów pomocy społecznej w zakresie udzielania pomocy organom procesowym przywołać należy ustawowe cele postępowania karnego. Mianowicie zgodnie z art. 297 § 1 pkt 1 i 5 k.p.k. obowiązkiem organów ścigania (tj. przede wszystkim prokuratora i Policji) jest:

- ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo oraz
- zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu.



W tym kontekście, dostrzegając dodatkowe obciążenie pracą instytucji państwowych, samorządowych oraz organów administracji publicznej związane z koniecznością przekazywania organom procesowym pozostających we właściwości tych instytucji dokumentów i danych mających znaczenie dla procesu karnego (tj. dla ustalenia prawdziwego stanu faktycznego sprawy) wskazać należy, że z uwagi na wymienione wcześniej cele procesu karnego, od opisanego trybu pomocy organom procesowym nie sposób odstąpić. Z uwagi na konstrukcję przestępstwa niealimentacji niemożliwym jest bowiem dokonanie prawidłowych ustaleń faktycznych, determinujących przecież ewentualną subsumpcję pod określoną normę prawną, a w konsekwencji skierowanie aktu oskarżenia do sądu, bez zgromadzenia relewantnych dla sprawy dowodów (w tym z dokumentów). Truizmem byłoby przecież ponowne przypomnienie, że to właśnie zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest podstawą ustaleń w zakresie tego, czy zobowiązany do alimentacji faktycznie uchylał się od swego obowiązku (tj. mimo faktycznych możliwości nie realizował swego obowiązku, bo nie chciał), czy nie wykonywał swego obowiązku z przyczyn obiektywnych (np. z uwagi na brak wystarczających dochodów i majątku oraz niemożność podjęcia zatrudnienia albo z uwagi na długotrwałą chorobę uniemożliwiającą podjęcie i wykonywanie pracy).

Reasumując, z uwagi na nałożony na organy ścigania obowiązek ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony (tj. czy sprawca, swoim zachowaniem, wyczerpał wszystkie znamiona przestępstwa) oraz z uwagi na zasadę prawdy materialnej, zgodnie z którą sądowe rozstrzygnięcie musi być oparte na prawdziwych ustaleniach faktycznych, w poruszanej kwestii, z uwagi na specyfikę przestępstwa niealimentacji (dla którego zaistnienia niewystarczającym jest stwierdzenie niewywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego bez zbadania przyczyn takiego stanu rzeczy), organy postępowania karnego muszą dysponować m.in. dokumentacją na okoliczność zatrudnienia oskarżonego, podejmowanych przez niego prób zatrudnienia oraz jego aktywizacji zawodowej. Nie sposób zaś tych okoliczności ustalić m.in. bez urzędowych dokumentów z okresu, kiedy oskarżony pozostawał osobą bezrobotną.

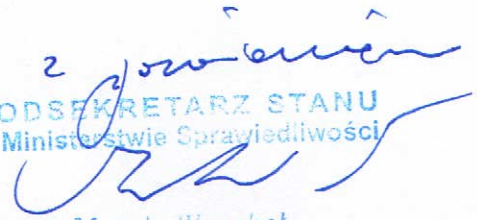
Z tych przyczyn przyjąć należy, że choć pomoc urzędów pracy, organów pomocy społecznej i innych instytucji w gromadzeniu dowodów na potrzeby postępowań karnych w sprawach o czyn z art. 209 k.k. może się w pewnych okolicznościach wiązać z większym obciążeniem pracą tych urzędów, to fakt ten nie może się stać argumentem na rzecz wyłomu w zakresie ustawowych zasad postępowania karnego, np. poprzez przerzucenie dowodzenia w tym zakresie na podejrzanego. Szczególnie, że jak stanowi art. 15 § 2 k.p.k., obowiązek pomocy organom procesowym nie spoczywa jedynie na pracownikach pomocy społecznej. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem wszystkie instytucje państwowe i samorządowe



są obowiązane w zakresie swego działania do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy.

Odnosząc się wreszcie do ostatniego ze stwierdzeń, jakoby znowelizowane przepisy nie spełniły swego zadania wskazuję, że w 2017 r. sądy skazały za uchylanie się od płacenia alimentów 7704 osoby, w tym 809 za narażenie osoby uprawnionej do uzyskania alimentów na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (grozi za to kara do 2 lat pozbawienia wolności). Z tej liczby 1216 dłużników skazano na kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia ich wykonania. Generalnie skazań było jednak mniej niż w latach wcześniejszych. W 2015 sądy skazały 10740 dłużników alimentacyjnych, a rok później skazanych zostało 9744. W kontekście danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyjąć należy, że taki stan rzeczy to efekt korzystania przez dłużników alimentacyjnych z przewidzianych w znowelizowanym art. 209 § 4 i 5, które dają możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnej po uiszczeniu zaległych alimentów w całości. W 2015 r. wskaźnik ściągłości alimentów do Funduszu Alimentacyjnego wynosił bowiem prawie 13%, a w III kwartale 2017 r. osiągnął już 26%.

Ponadto wskazuję, że po nowelizacji art. 209 k.k. po raz pierwszy liczba dłużników alimentacyjnych, notowanych w prywatnych rejestrach biur informacji gospodarczej (BIG), zaczęła spadać. W ostatnich miesiącach 2017 r. w BIG InfoMonitor ubyłło ich prawie 4 tys., zaś kwota zaległości zmalała o blisko 170 mln zł do 11,17 mld zł. Podobne informacje przekazał Krajowy Rejestr Długów.

  
PODSEKRETARZ STANU  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Marcin Warchol

**Do wiadomości:** Pan Mateusz Morawiecki – Prezes Rady Ministrów.