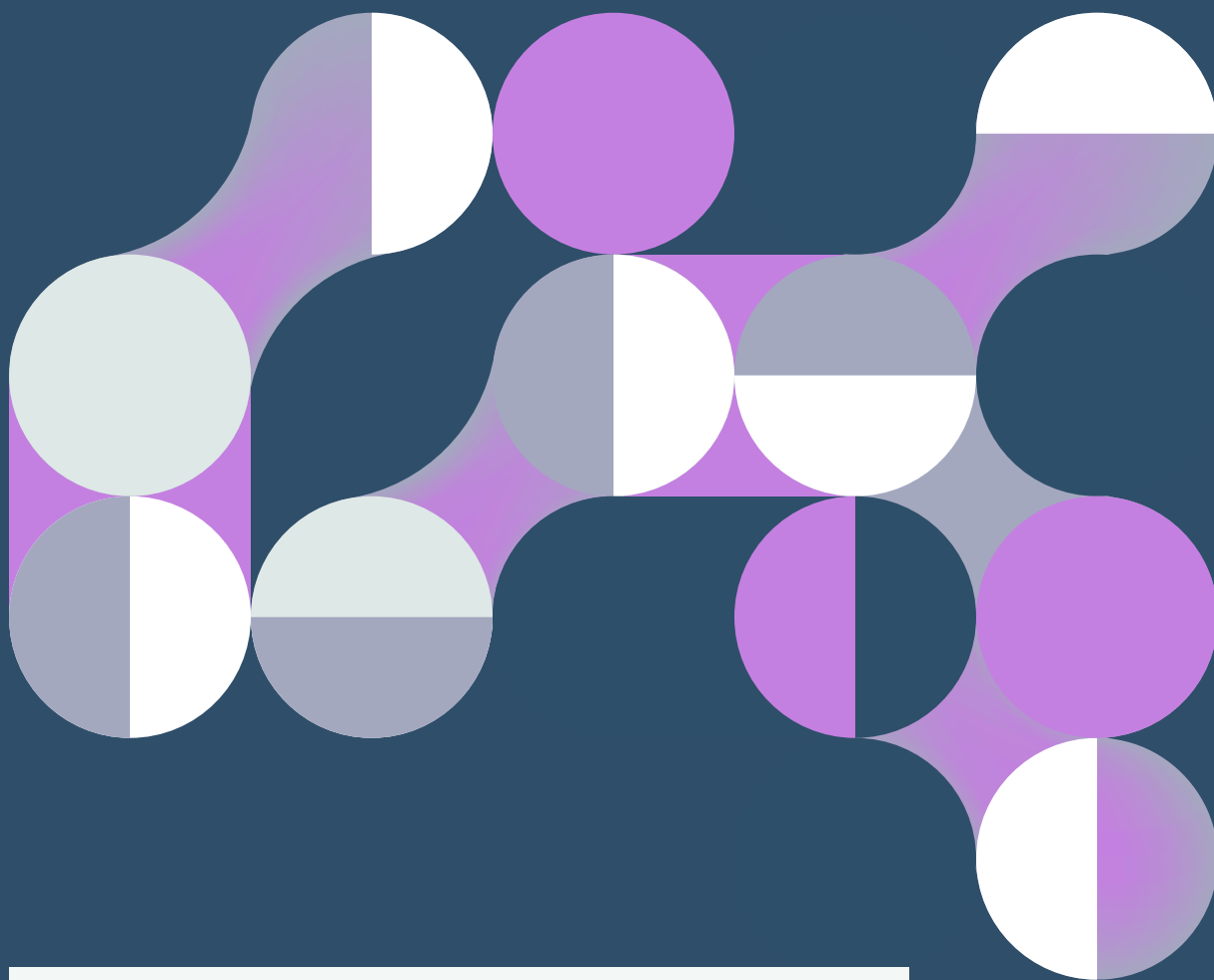




Instytucjonalna reakcja na niealimentację w Polsce

Szacunek wybranych
kosztów bezpośrednich

dr hab. Izabela Grabowska
dr Magdalena Kociejko
dla Fundacji Stocznia

Tekst:

dr hab. Izabela Grabowska
dr Magdalena Kocejko

Projekt graficzny i skład:

Mira Larysz

Wydawca:

Fundacja Stocznia
Plac Zamkowy 10
00-277 Warszawa
stocznia.org.pl
stocznia@stocznia.org.pl

Raport jest udostępniony na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0).



Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Fundacji Stocznia. Zezwala się na kopiowanie, rozpowszechnianie i adaptowanie treści, także w celach komercyjnych, pod warunkiem odpowiedniego oznaczenia autorstwa, podania informacji o licencji oraz wskazania, czy dokonano zmian.

Raport oraz przeprowadzone badania sfinansowano w ramach projektu „Mów do rzeczy — kompleksowa edukacja i wsparcie organizacji w zakresie wpływania na polityki publiczne i prowadzenia działań rzeczniczych.” (nr FERS.04.06-IP.04-0059/23)

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Spis treści

Wprowadzenie	4
Struktura danych i zakres analizy	7
01 Synteza danych zastanych	8
Egzekucja komornicza	9
Fundusz alimentacyjny	9
Reakcja wymiaru sprawiedliwości	11
Wnioski dla analizy kosztowej	12
02 Analiza kosztowa	13
Podsumowanie łącznych kosztów niealimentacji dla 2024 r.	18
03 Symulacja wydatków funduszu alimentacyjnego po zniesieniu limitów	21
Koszt brutto, koszt netto i bilans reformy po odzyskach od dłużników. Scenariusze odzysku długu alimentacyjnego	26
04 Wpływ regularnej wypłaty alimentów na zagrożenie ubóstwem dzieci i rodzin	29
Źródła danych wykorzystane w analizie	30
Metodologia	31
Wyniki	32
Znaczenie uzyskanych wyników	32
Ograniczenia analizy	33
Aneks	35
Bibliografia	40

Wprowadzenie

Zjawisko niealimentacji, czyli chronicznego niewywiązywania się z obowiązku płacenia zasądzonych alimentów, pozostaje jednym z najbardziej uporczywych, a jednocześnie wciąż nierozwiązanych problemów polityki rodzinnej i społecznej w Polsce (Rosiak 2018; Ostaszewski 2022). Skala spraw alimentacyjnych utrzymuje się na wysokim poziomie, a liczba dłużników oscyluje wokół kilkuset tysięcy osób rocznie, generując zarówno poważne koszty ponoszone bezpośrednio przez dzieci i ich opiekunów, jak i znaczące obciążenia dla finansów publicznych oraz systemu wymiaru sprawiedliwości. Celem niniejszego raportu jest próba oszacowania bezpośrednich kosztów systemowych niealimentacji ponoszonych przez instytucje publiczne oraz podmioty tworzące system egzekucji należności alimentacyjnych. Analiza obejmuje koszty funkcjonowania funduszu alimentacyjnego, organów ścigania, sądów, systemu penitencjarnego oraz systemu egzekucji komorniczej. Analiza obejmuje lata 2013–2024 i opiera się na danych Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Komendy Głównej Policji, co pozwala uchwycić cały łańcuch reakcji państwa: od egzekucji komorniczej, przez wypłaty z funduszu alimentacyjnego, po postępowania karne, sądowe i wykonywanie kar. Zastosowane podejście umożliwia identyfikację tych obszarów systemu, które generują największe koszty oraz wymagają wzmocnienia bądź zmiany kierunku działań.

W polskim porządku prawnym niealimentacja jest ujmowana zarówno jako naruszenie obowiązku alimentacyjnego w prawie cywilnym, jak i jako przestępstwo określone w art. 209 Kodeksu karnego. Przepis ten penalizuje uchylanie się od wykonania obowiązku alimentacyjnego, jeżeli zaległości odpowiadają co najmniej trzem świadczeniom okresowym lub trzymiesięcznemu opóźnieniu świadczenia jednorazowego, a w typie kwalifikowanym — gdy zachowanie sprawcy naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

Dostępna literatura międzynarodowa dotycząca niepłacenia alimentów koncentruje się przede wszystkim na analizie przyczyn, wzorów zachowań i skutków społecznych, a w znacznie mniejszym stopniu na kompleksowym,

makroekonomicznym szacowaniu kosztów tego zjawiska (Sorensen 2010, Mayer&Reiser 2023). Badania empiryczne opisują m.in. czynniki ryzyka niepłacenia (niestabilne zatrudnienie, niskie dochody, zadłużenie, epizody pozbawienia wolności, konflikt między rodzicami) oraz wzorce zgodności z obowiązkiem alimentacyjnym w czasie, wykorzystując dane panelowe, rejestrowe i analizy ekonometryczne (Women's Legal Services Australia 2024). Inne opracowania skupiają się na funkcjonowaniu systemów egzekucji, porównując standardowe postępowania (np. wykorzystanie sankcji sądowych za obrazę sądu) z alternatywnymi programami wsparcia dłużników, w tym na analizach kosztów i korzyści różnych podejść z perspektywy administracji publicznej, rodziców i dzieci (Meyer & Reiser 2023). Nowsza literatura, w tym raporty organizacji kobiecych i prawniczych, interpretuje niepłacenie alimentów jako formę przemocy ekonomicznej wobec kobiet i dzieci, opisując konsekwencje materialne dla rodzin samotnie wychowujących dzieci — ubóstwo, zadłużenie, zależność od świadczeń — oraz bariery w skutecznej egzekucji należności (Women's Legal Services Australia 2024). Jednocześnie brakuje spójnej, ustandaryzowanej metodologii szacowania pełnych systemowych i społecznych kosztów niealimentacji, co wzmacnia zasadność podjęcia takiej próby w polskim kontekście.

Warto już na wstępie podkreślić, że przedstawiona analiza obejmuje wyłącznie bezpośrednie koszty systemowe ponoszone przez system reagowania na niealimentację, które można oszacować na podstawie dostępnych danych administracyjnych. Obejmuje ona egzekucję komorniczą, funkcjonowanie funduszu alimentacyjnego, działania organów ścigania, postępowania sądowe oraz wykonanie orzeczonych kar. Zakres analizy został świadomie ograniczony do tych obszarów, dla których możliwe było przypisanie kosztów do zjawiska niealimentacji z wykorzystaniem wiarygodnych danych oraz przejrzystych założeń metodologicznych.

Niealimentacja generuje również szereg kosztów, które pozostają poza zakresem niniejszego opracowania. Dotyczy to przede wszystkim kosztów społecznych i ekonomicznych ponoszonych przez dzieci, rodziców sprawujących opiekę oraz całe gospodarstwa domowe, a także kosztów pośrednich ponoszonych przez państwo w innych obszarach polityki publicznej. Literatura przedmiotu oraz badania dotyczące ekonomicznych skutków przemocy i przemocy ekonomicznej wskazują m.in. na zwiększone ryzyko ubóstwa, pogorszenie zdrowia psychicznego i fizycznego, większe korzystanie z systemu ochrony zdrowia

i pomocy społecznej, trudności edukacyjne dzieci, obniżenie aktywności zawodowej opiekunów czy długookresowe konsekwencje dla kapitału ludzkiego. Koszty te nie zostały uwzględnione w analizie nie dlatego, że mają marginalne znaczenie, lecz dlatego, że dostępne dane nie pozwalają na wiarygodne wyodrębnienie wpływu samej niealimentacji spośród innych współwystępujących czynników.

Przedstawione w raporcie wyniki należy zatem interpretować jako oszacowanie bezpośrednich kosztów systemowych reakcji na niealimentację, a nie jako oszacowanie pełnych kosztów społecznych i ekonomicznych tego zjawiska. Uwzględnienie tych ostatnich wymagałoby odrębnych badań, opartych na danych umożliwiających identyfikację długookresowych skutków niealimentacji dla dzieci, rodzin oraz systemów wsparcia publicznego.

Przedstawiona w raporcie analiza obarczona jest kilkoma istotnymi ograniczeniami metodologicznymi, które należy brać pod uwagę przy interpretacji wyników. Po pierwsze, opiera się ona na danych administracyjnych gromadzonych dla celów sprawozdawczych, a nie badawczych, co oznacza, że dostępne kategorie i agregacje nie zawsze w pełni odpowiadają potrzebom analizy kosztów. Po drugie, w wielu obszarach konieczne było przyjęcie założeń szacunkowych (np. dotyczących jednostkowych kosztów czasu pracy określonych służb czy średniej długości pobytu w zakładzie karnym), co wprowadza niepewność co do precyzji liczbowej. Po trzecie, ze względu na zróżnicowane definicje i sposoby raportowania między instytucjami, niektóre kategorie danych mogą być jedynie przybliżone lub nie w pełni porównywalne w czasie. W kolejnych częściach raportu przedstawiamy strukturę wykorzystanych danych, przyjętą metodologię i szczegółowe wyniki analizy kosztów w poszczególnych obszarach, a następnie syntetyczne wnioski z przeprowadzonej analizy. **Podsumowując, wartości liczbowe należy traktować jako pewne przybliżenie, pokazujące skalę zjawiska, a nie jako dokładne szacunki.**

Struktura danych i zakres analizy

Raport składa się z czterech części. Pierwsza opisuje skalę zjawiska niealimentacji na podstawie danych administracyjnych. Druga szacuje koszty systemowe reakcji instytucji na niealimentację w 2024 r. Trzecia przedstawia analizy scenariuszowe dotyczące zmian w Funduszu Alimentacyjnym. Czwarta, uzupełniająca, pokazuje wpływ regularnego otrzymywania alimentów na ryzyko ubóstwa rodzin.

Analiza opiera się na dwóch źródłach. Podstawą są dane administracyjne z Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Komendy Głównej Policji oraz GUS, obejmujące lata 2013–2024. Odzworowują one kolejne etapy reakcji państwa na niealimentację, od egzekucji komorniczej, przez wypłaty z Funduszu Alimentacyjnego i działania organów ścigania, po postępowania sądowe i wykonywanie kar. Wykorzystano pięć grup danych:

- postępowania egzekucyjne prowadzone przez komorników,
- funkcjonowanie Funduszu Alimentacyjnego,
- postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwo niealimentacji,
- postępowania sądowe,
- wykonywanie orzeczonych kar.

Uzupełnieniem jest badanie ilościowe Fundacji Stocznia, wykorzystane m.in. w analizie wpływu alimentów na ryzyko ubóstwa. Umożliwia ono ocenę sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, czego rejestry administracyjne nie pozwalają zrobić.

Szczegółowe zestawienia liczbowe dla wszystkich wymienionych obszarów znajdują się w Aneksie (Tabele 1–9). W tekście głównym opisano wyłącznie najważniejsze wnioski płynące z tych danych.



01

Synteza danych zastanych

Egzekucja komornicza

Dane Ministerstwa Sprawiedliwości opisują sprawy alimentacyjne prowadzone przez komorników w latach 2013–2024: ile spraw wpłynęło, ile zakończono i w jaki sposób oraz ile pozostało do prowadzenia w kolejnym roku (Tabela 1 w Aneksie).

Z danych wyłania się obraz systemu, który przyjmuje coraz mniej nowych spraw, ale jest bardzo obciążony sprawami zaległymi. Liczba nowych spraw spadła z ponad 65 tys. w 2013 r. do niespełna 41 tys. w 2024 r., czyli o blisko 40%. Liczba spraw kończonych w ciągu roku pozostaje natomiast relatywnie stabilna, na poziomie 41–50 tys. Kluczowa jest jednak liczba spraw przechodzących na kolejny rok: przez całą dekadę utrzymuje się powyżej 600 tys. i praktycznie nie maleje. Oznacza to, że postępowania alimentacyjne mają charakter wieloletni i że dominującą część pracy komorników stanowią sprawy stare, a nie nowo wpływające.

Istotny jest także sposób zamykania spraw. Wyegzekwowaniem świadczenia kończy się rocznie ok. 9–11 tys. spraw, natomiast umorzeniem na żądanie wierzyciela — ok. 15–18 tys., czyli półtora raza więcej. Skuteczna egzekucja jest zatem rzadszym sposobem zakończenia sprawy niż wycofanie się wierzyciela.

Fundusz alimentacyjny

Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz GUS obejmują wydatki funduszu, liczbę wypłaconych świadczeń, liczbę świadczeniobiorców, przeciętną wysokość świadczenia oraz liczbę dłużników alimentacyjnych wykazywanych w sprawozdaniach z wykonania funduszu (Tabele 2–4 w Aneksie).

Ważne zastrzeżenie: dane te odnoszą się wyłącznie do tej części zjawiska, która jest objęta funkcjonowaniem funduszu. Nie obejmują dłużników funkcjonujących

wyłącznie w egzekucji cywilnej, rodzin przekraczających kryterium dochodowe ani sytuacji regulowanych poza systemem instytucjonalnym. Nie są więc miarą całej skali niealimentacji w Polsce.

Najważniejszym wnioskiem jest wyraźne zmniejszanie się wydatków funduszu. W latach 2016–2024 wydatki spadły z ok. 1,44 mld zł do ok. 842 mln zł, czyli o ponad 40%. Spadek ten nie wynika jednak z ograniczenia wysokości wsparcia, lecz z tego, że wsparciem obejmowanych jest coraz mniej osób: średniomiesięczna liczba świadczeniobiorców zmniejszyła się z 283 tys. w 2017 r. do 157 tys. w 2024 r. (o ok. 45%), a przeciętne świadczenie w tym samym czasie wzrosło z 396 zł do 448 zł. Warto podkreślić, że spadek ten następował mimo trzykrotnego podniesienia kryterium dochodowego w analizowanym okresie – z 725 zł do 800 zł od października 2019 r., do 900 zł od października 2020 r. i do 1 209 zł od października 2023 r. Waloryzacja progu, dokonywana co trzy lata o skumulowany wzrost minimalnego wynagrodzenia, nie nadążała zatem za tempem wzrostu płac, przez co kolejne rodziny stopniowo przekraczały kryterium mimo formalnego podwyższania jego wysokości.

Równolegle liczba dłużników wykazywanych w sprawozdaniach funduszu pozostaje stabilna – ok. 270–285 tys. rocznie. Zestawienie tych dwóch tendencji jest kluczowe dla całego raportu: zjawisko niealimentacji nie maleje, maleje natomiast zasięg publicznego wsparcia dla dzieci nim dotkniętych.

Trzecia obserwacja dotyczy działań wobec dłużników. W 2016 r. podejmowano je wobec ponad 58 tys. osób, w 2024 r. – wobec ok. 26 tys., czyli ponad dwukrotnie rzadziej. Wobec zdecydowanej większości dłużników (ponad 250 tys. rocznie) żadne działania nie są podejmowane.

Reakcja wymiaru sprawiedliwości

Dane Komendy Głównej Policji obejmują postępowania wszczęte i stwierdzone z art. 209 k.k. oraz liczbę osób zatrzymanych, a dane Ministerstwa Sprawiedliwości — liczbę osądzonych, skazanych i pokrzywdzonych oraz strukturę orzekanych kar (Tabele 5–9 w Aneksie).

Obraz, który z nich wynika, wyznacza nowelizacja art. 209 k.k. z 31 maja 2017 r. Wprowadziła ona typ kwalifikowany (§ 1a) i zastąpiła trudną do udowodnienia przesłankę „uporczywości” obiektywnym kryterium trzymiesięcznej zaległości. Skutek był natychmiastowy: liczba postępowań wszczętych wzrosła z 16 tys. w 2016 r. do 122 tys. w 2018 r., a stwierdzonych z 9 tys. do 70 tys. Od 2019 r. wartości te systematycznie maleją — w 2024 r. wszczęto 48 tys. postępowań i stwierdzono 30 tys. — pozostają jednak trzykrotnie wyższe niż przed nowelizacją.

Podobny spadek widać na etapie sądowym: liczba osądzonych zmniejszyła się z 35,6 tys. w 2021 r. do 25,9 tys. w 2024 r. Warto odnotować, że sprawy kwalifikowane z § 1a są liczniejsze niż z § 1, a ich udział rośnie — dotyczą one sytuacji, w których niepłacenie alimentów naraża dziecko na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

Struktura kar jest wyraźnie nieizolacyjna. W 2024 r. spośród 24,9 tys. skazanych ograniczenie wolności orzeczono wobec 15 tys. osób, pozbawienie wolności wobec 7,9 tys. (w tym 1,5 tys. z warunkowym zawieszeniem), a samoistną grzywnę wobec 2 tys. Zatrzymania stosowane są wyjątkowo — w 2024 r. objęły 953 osoby wobec 25,7 tys. osób niezatrzymanych.

Wnioski dla analizy kosztowej

Punktem wyjścia dla analizy kosztowej jest skala egzekucji komorniczej, ponieważ to od niej zaczyna się reakcja państwa na niealimentację i to ona wyznacza wielkość populacji, która następnie zasila kolejne etapy systemu. Liczba spraw pozostających u komorników utrzymuje się powyżej 600 tys. rocznie i praktycznie nie maleje, mimo że nowych spraw wpływa o 40% mniej niż w 2013 r. System pracuje więc przede wszystkim na zaległościach z lat wcześniejszych.

Dopiero na tym tle widać sens pozostałych tendencji. Wydatki funduszu alimentacyjnego zmniejszyły się o ponad 40%, ale nie dlatego, że problem zanika, lecz dlatego, że coraz mniej rodzin spełnia kryteria wsparcia. Podobnie maleje aktywność systemu karnego: mniej postępowań, mniej skazań i ponad dwukrotnie mniej działań podejmowanych wobec dłużników.

Wniosek dla dalszej części raportu jest następujący: w latach 2013–2024 maleje aktywność systemu, nie maleje natomiast samo zjawisko niealimentacji. Oznacza to zmianę struktury, a nie skali obciążeń. Państwo wydaje coraz mniej na wsparcie dzieci, a relatywnie coraz więcej środków przeznaczanych na obsługę skutków niepłacenia alimentów — egzekucję, ściganie, orzekanie i wykonywanie kar — ponieważ koszty te napędzają zaległości sprzed lat, a nie bieżący napływ spraw. Szacunki tych kosztów przedstawiono w kolejnej części raportu, w kolejności odpowiadającej chronologii działań: od egzekucji komorniczej, przez fundusz alimentacyjny, po postępowania karne, sądowe i wykonanie kar.



02

Analiza kosztowa

Przedmiotem analizy jest oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu reagowania na niealimentację, obejmującego zarówno instytucje publiczne, jak i system egzekucji komorniczej. Analiza została przeprowadzona dla 2024 r. z użyciem danych opisanych we wcześniejszych częściach opracowania. Analiza obejmuje pełny łańcuch instytucjonalny reagowania na niealimentację, a więc:

- egzekucję komorniczą,
- system świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
- działania organów ścigania (postępowania przygotowawcze, zatrzymania),
- postępowania sądowe,
- wykonanie kar (w szczególności pozbawienia wolności, ograniczenia wolności, grzywnien i dozoru kuratorskiego).

Założeniem analizy jest szacowanie kosztów instytucjonalnej reakcji na niealimentację, obejmujących zarówno koszty sektora publicznego, jak i koszty funkcjonowania systemu egzekucji komorniczej. Do analiz nie wlicza się kosztów związanych z ustalaniem wysokości alimentów, które poprzedzają zarówno sytuację ich dobrowolnego regulowania, jak i niealimentacji. Pominięto zatem koszty postępowań cywilnych o zasądzenie alimentów oraz koszty funkcjonowania systemu orzecznictwa rodzinnego w tym zakresie. Analiza uwzględnia wyłącznie bezpośrednie koszty systemowe związane z funkcjonowaniem instytucji reagujących na niealimentację. Obejmuje ona zarówno koszty ponoszone przez podmioty publiczne (fundusz alimentacyjny, policję, prokuraturę, sądy, służbę więzienną i kuratorską), jak również koszty funkcjonowania systemu egzekucji komorniczej, stanowiącego integralny element instytucjonalnego systemu dochodzenia należności alimentacyjnych. W przeciwieństwie do pozostałych kategorii kosztów, koszty egzekucji komorniczej nie są finansowane ze środków budżetowych. Zostały one jednak uwzględnione jako koszty systemowe, ponieważ stanowią niezbędny element instytucjonalnego mechanizmu egzekwowania alimentów i są bezpośrednio generowane przez zjawisko niealimentacji.

Z zakresu analizy wyłączono również koszty egzekucji alimentów za granicą, w tym koszty postępowań prowadzonych przez sądy okręgowe w sprawach o transgraniczne dochodzenie roszczeń alimentacyjnych. Ze względu na odmienny charakter tych postępowań oraz ograniczoną porównywalność danych nie zostały one uwzględnione w modelu kosztowym.

Tak określony zakres analizy odpowiada strukturze danych ujętych w poniższym zestawieniu dla roku 2024 i umożliwia budowę spójnego modelu szacowania bezpośrednich kosztów instytucjonalnej reakcji na niealimentację.

W analizie wyróżniono następujące kategorie kosztów, liczonych w skali rocznej (na podstawie danych z 2024 r.):

Egzekucja komornicza⁰¹

Założenia:

- nowe sprawy: 40 787
- sprawy w toku z poprzedniego roku: 637 569
- łącznie liczba spraw w roku: 678 356
- średnia wysokość zasądzonych alimentów w 2024 r.: 1 370,10 zł⁰²
- 2 postępowania egzekucyjne na sprawę w ciągu roku⁰³
- średnia skuteczność postępowań egzekucyjnych w ciągu roku: 25%⁰⁴

Koszt roczny na sprawę:

- koszt pracy asesora/aplikanta komorniczego — osoby obsługującej sprawę (wycenienia na podstawie wywiadów z komornikami): 700 spraw na 1 etat (8 000 brutto miesięcznie), $96\,000 \div 700 = \text{ok. } 137 \text{ zł}$ na sprawę rocznie
- udane postępowanie egzekucyjne: $25\% \times 10\%$ z wyegzekwowanego długu⁰⁵ = $0,25 \times 0,1 \times 12 \times 1\,370,10 \text{ zł} = 411,03 \text{ zł}$
- nieudane postępowanie egzekucyjne: $75\% \times 2$ postępowania $\times 150 \text{ zł}$ (za umorzenie danego postępowania egzekucyjnego z powodu nieskuteczności — art. 29 u.k.k) = $0,75 \times 2 \times 150 \text{ zł} = 225 \text{ zł}$
- wystawiania zaświadczeń o nieskutecznej egzekucji dla różnych instytucji 2 razy w roku: 50 zł za zaświadczenie = $100 \text{ zł} \times 0,75 = 75 \text{ zł}$
- wysyłki korespondencji, dojazdy, pozostałe koszty: ryczałt: 100 zł za sprawę
- w przypadku licytacji nieruchomości: koszty wyceny przez rzeczoznawcę ok. $3\,000 \text{ zł}$ dla 1% spraw = $3\,000 \times 0,01 = 30 \text{ zł}$

Przyjęte założenia oznaczają, że każdej sprawie przypisano średni koszt funkcjonowania systemu egzekucji, niezależnie od faktycznej intensywności prowadzonych czynności, dlatego wynik należy traktować jako oszacowanie przybliżone.

Obie kategorie kosztów nie sumują się i nie są rozłączne: opłata stosunkowa ujęta po stronie dłużnika stanowi jednocześnie przychód kancelarii komorniczej, a więc transfer między uczestnikami postępowania, a nie dodatkowy koszt ekonomiczny systemu, dlatego łączny koszt systemowy egzekucji obejmuje wyłącznie wartość realnie zużywanych zasobów.

Łączne koszty systemu egzekucji (komornik): $678\,356 \times (137\,\text{zł} + 225\,\text{zł} + 75\,\text{zł} + 100\,\text{zł} + 30\,\text{zł}) = 678\,356 \times 567\,\text{zł} = 384,63\,\text{mln zł}$

Łączne dodatkowe koszty ponoszone przez dłużników (nie wliczając samego zadłużenia alimentacyjnego)⁰⁶: $678\,356 \times (411,03\,\text{zł} + 100\,\text{zł} + 30\,\text{zł}) = 367,01\,\text{mln zł}$

Fundusz alimentacyjny

Wypłacone środki: gotowy koszt systemowy w 2024 r.: 842 094 967 zł

Koszt obsługi administracyjnej: 3%, tj. 25 262 849,01 zł

Łączne koszty systemowe: $842\,094\,967\,\text{zł} + 25\,262\,849,01\,\text{zł} = \text{ok. } 867,36\,\text{mln zł}$

Postępowania karne

Założenia:

- postępowania wszczęte: 48 258
- postępowania stwierdzone: 29 556
- do dalszych analiz wzięto pod uwagę postępowania wszczęte, które generują koszty obsługi
- prokuratura (asesor, 8 160 zł brutto miesięcznie): 1 dzień pracy 370 zł⁰⁷
- koszt pracy policji (aspirant sztabowy, 9 500 brutto miesięcznie): 430 zł za 1 dzień pracy⁰⁸

Koszty na sprawę:

- policja: 430 zł (1 dzień pracy)
- prokuratura (akt oskarżenia): 370 zł (jeden dzień pracy)

Łączne koszty systemowe: $48\,258 \times (430\,\text{zł} + 370\,\text{zł}) = 38,6\,\text{mln zł}$

Postępowania sądowe

Założenia:⁰⁹

- liczba osądzonych: 25 851
- liczba postępowań stwierdzonych: 29 556
- liczba spraw pozostałych, załatwionych w formie wyroków nakazowych lub innej, wymagającej jednak godzin pracy sądu lub prokuratora: $29\,556 - 25\,851 = 3\,705$
- koszt 1 dnia pracy sędziego (19 660 zł brutto miesięcznie) i protokolanta (5 800 zł brutto miesięcznie)¹⁰ = ok. 1 160 zł
- koszty sądowe do ok. roku: 180 zł¹¹
- prokuratura: 370 zł (jeden dzień pracy asesora)

Koszty na sprawę:

- sądy: połowa kosztów dnia pracy sędziego i protokolanta + koszty sądowe do ok. 1 roku (180 zł) = $580\text{ zł} + 180\text{ zł} = 760\text{ zł}$
- koszty dalszych czynności procesowych (1 posiedzenie): 480 zł
- koszty pracy prokuratury obecnej na rozprawie, założono, że obecność prokuratury na tego typu rozprawach szacuje się na 25%: połowa kosztów dnia pracy prokuratora, $0,25 \times 185 = 46,25\text{ zł}$
- koszty reprezentacji prawnej osoby oskarżonej (sprawa karna oraz dodatkowy wniosek): $0,1 \times (2 \times 720\text{ zł}) = 144\text{ zł}$. Zakładamy, że odsetek spraw, w których jest obrońca z urzędu, generujący koszt systemowy to 10%.
- wyrok nakazowy (bez rozprawy) lub inne załatwienie sprawy (szacunek czasu pracy): 2 h pracy prokuratora + 2 h pracy sędziego: $92,5\text{ zł} + 223\text{ zł} = 315,50\text{ zł}$
- koszty ewentualnej apelacji: praca prokuratury 46,25 zł, sądu 760 zł, reprezentacja prawna osoby oskarżonej 720 zł¹² = 1 526,25 zł. Zgodnie z danymi BRPO średnio ok. 10% spraw jest w apelacji, $0,1 \times 1\,526,25 = 152,63\text{ zł}$

Łączne koszty systemowe: $25\,851 \times (760\text{ zł} + 480\text{ zł} + 46,25\text{ zł} + 144\text{ zł} + 152,63\text{ zł}) + 3\,705 \times 315,50\text{ zł} = 40\,919\,030,88\text{ zł} + 1\,168\,927,50\text{ zł} = 42,09\text{ mln zł}$

Osadzeni w zakładach karnych

Założenia:

- liczba skazanych na pozbawienie wolności: 7 933 – 1 528 (zawieszenie) = 6 405
- roczne wydatki na utrzymanie na 1 osadzonego: 77 599,91 zł¹³
- średnia długość wyroku: 1 rok
- liczba skazanych na ograniczenie wolności + liczba osób z zawieszonymi karami = 15 001 + 1 528 = 16 529
- kurator: 262,85 zł za godzinę w bezpośrednim kontakcie¹⁴
- założono, że wszystkie wyroki są wykonywane. Oznacza to, że prezentowany wynik należy interpretować jako górną granicę możliwych kosztów¹⁵

Koszty na sprawę:

- kara pozbawienia wolności: $6\,405 \times 77\,599,91 \text{ zł} = 497\,027\,423,55 \text{ zł}$
- kara ograniczenia wolności + zawieszenie: kurator min 1 w miesiącu $12 \times 262,85 \text{ zł} = 3\,154,20 \text{ zł}$, $16\,529 \times 3\,154,20 \text{ zł} = 52\,135\,771,80 \text{ zł}$

Łączne koszty systemowe: $497\,027\,423,55 \text{ zł} + 52\,135\,771,80 \text{ zł} = 549,16 \text{ mln zł}$

Podsumowanie łącznych kosztów niealimentacji dla 2024 r.

Na podstawie przedstawionych w analizie wyliczeń oszacowano łączne bezpośrednie koszty funkcjonowania systemu reagowania na niealimentację w 2024 r. Poniższa tabela obejmuje koszty egzekucji komorniczej, wypłat z funduszu alimentacyjnego, postępowań karnych, postępowań sądowych oraz wykonania kar (w tym koszty systemu penitencjarnego i dozoru kuratorskiego).

Tabela 10

Łączne koszty funkcjonowania systemu reagowania na niealimentację w 2024 r.

Obszar kosztów	Łączny koszt (zł)
Egzekucja komornicza	384,63 mln
Fundusz alimentacyjny	867,36 mln
Postępowania karne (policja + prokuratura)	38,60 mln
Postępowania sądowe	42,09 mln
Wykonanie kar (ZK + kuratorzy)	549,16 mln
Łączny koszt	1, 88 mld

Źródło: opracowanie własne, wartości zaokrąglone do pełnych zł.

Łączne bezpośrednie koszty systemowe niealimentacji w 2024 r. można oszacować na ok. **1,88 mld zł rocznie**. Kwota ta obejmuje zarówno koszty sektora publicznego, jak i koszty funkcjonowania systemu egzekucji komorniczej, traktowanego jako element instytucjonalnej reakcji na niealimentację. Kwota ta nie uwzględnia kosztów pośrednich i społecznych. Dodatkowo, należy wskazać, że koszty funkcjonowania egzekucji (384,63 mln) są w znacznym stopniu finansowane z opłat pobieranych od dłużników (367,01 mln), które stanowią przychód kancelarii komorniczych.

Interpretując kwotę 1,18 mld zł, należy odróżnić dwie jakościowo różne kategorie składające się na nią. Wydatki funduszu alimentacyjnego (ok. 867 mln zł, tj. 46,1% całości) mają charakter transferu: są to środki trafiające do dzieci uprawnionych do alimentów, które w sytuacji wywiązywania się rodziców z obowiązku alimentacyjnego byłyby przekazywane przez zobowiązanego, a nie przez państwo. Nie są to zatem zasoby zużywane przez system, lecz przesunięcie ciężaru finansowania z rodzica na budżet publiczny. Pozostałe kategorie — egzekucja komornicza, postępowania organów ścigania, postępowania sądowe oraz wykonanie orzeczonych kar — obejmują natomiast koszty administracyjne, czyli wartość pracy, infrastruktury i procedur zużywanych na obsługę zjawiska. Środki te nie trafiają do dzieci ani ich rodzin i stanowią czysty koszt funkcjonowania systemu. Ich łączna wartość wynosi ok. 1,01 mld zł rocznie.

Tabela 11

Struktura kosztów (udział w całości)

Obszar	Udział w łącznych kosztach
Fundusz alimentacyjny	ok. 46,1 %
Wykonanie kar	ok. 29,2%
Egzekucja komornicza	ok. 20,4%
Postępowania sądowe	ok. 2,2%
Postępowania karne (policja, prokuratura)	ok. 2%

Źródło: opracowanie własne.

Największy udział w strukturze kosztów funkcjonowania systemu reagowania na niealimentację ma fundusz alimentacyjny, który odpowiada za około 46,1% wszystkich oszacowanych wydatków. Drugą co do wielkości kategorię stanowią koszty wykonywania kar (29,2%), obejmujące przede wszystkim utrzymanie osób odbywających karę pozbawienia wolności oraz sprawowanie dozoru kuratorskiego. Istotny udział mają również koszty egzekucji komorniczej (20,4%). Najmniejszą część stanowią koszty postępowań przygotowawczych prowadzonych przez policję i prokuraturę (około 2%) oraz postępowania sądowe (2,2%).

Struktura kosztów wskazuje, że największe obciążenia finansowe dla systemu reagowania na niealimentację wynikają z konieczności zapewnienia zastępczego wsparcia osobom uprawnionym do alimentów oraz z wykonywania sankcji wobec sprawców niealimentacji. Znacznie mniejsze znaczenie z perspektywy łącznych wydatków mają natomiast koszty związane z prowadzeniem postępowań karnych i sądowych.

Oszacowanie obejmuje jedynie wybrane bezpośrednie kategorie kosztów i nie stanowi pełnego kosztu społecznego niealimentacji. Przede wszystkim nie obejmuje kosztów pośrednich (ubóstwo rodzin, pomoc społeczna), kosztów zdrowotnych i edukacyjnych, kosztów społecznych ponoszonych przez dzieci i rodziny, kosztów postępowań cywilnych o alimenty. Uwzględnienie tych elementów znacząco zwiększyłoby całkowity koszt społeczny niealimentacji.



03

**Symulacja
wydatków
funduszu
alimentacyjnego
po zniesieniu
limitów**

Celem przeprowadzonej analizy było oszacowanie potencjalnych skutków finansowych reformy funduszu alimentacyjnego w Polsce w przypadku odejścia od obecnego, selektywnego modelu wsparcia i zastąpienia go rozwiązaniem o szerszym zakresie ochrony dzieci uprawnionych do alimentów. Obecny system ogranicza dostęp do świadczeń poprzez kryterium dochodowe oraz limity wysokości wypłacanego świadczenia, co sprawia, że część dzieci dotkniętych niealimentacją nie otrzymuje wsparcia wcale albo otrzymuje je w kwocie niższej niż zasądzone alimenty. Analiza miała zatem odpowiedzieć na pytanie, jak zmieniłyby się wydatki publiczne, gdyby fundusz pełnił funkcję rzeczywistego mechanizmu gwarancyjnego, zabezpieczającego dzieci przed skutkami nieskutecznej egzekucji alimentów.

W tym celu przygotowano cztery warianty symulacyjne, odzwierciedlające różne możliwe kierunki reformy. **Wariant A** zakłada utrzymanie obecnej liczby beneficjentów przy jednoczesnym zniesieniu limitu wysokości świadczenia, tak aby wypłacana była pełna kwota należnych alimentów. Jego celem jest pokazanie, jaki byłby koszt samego dostosowania świadczeń do realnych zobowiązań alimentacyjnych bez rozszerzania kręgu uprawnionych. W **wariancie B** natomiast zachowany jest limit świadczenia z funduszu alimentacyjnego, ale zniesiony został próg dochodowy uprawniający do świadczenia. W praktyce oznacza to objęcie wsparciem także rodzin obecnie wykluczonych z systemu z powodu zbyt wysokiego — często jedynie nominalnie — dochodu. **Wariant C** obrazuje zarówno zniesienie kryterium dochodowego, jak i limitu kwoty świadczenia z funduszu alimentacyjnego przy założeniu zwiększenia liczby świadczeń o 40%. Wariant ten pozwala oszacować koszt bardziej powszechnego funduszu alimentacyjnego, odpowiadającego zasadzie równej ochrony wszystkich dzieci z nieskuteczną egzekucją alimentów. **Wariant D** przedstawia scenariusz pełnego objęcia systemem wszystkich rodzin formalnie uprawnionych do alimentów, które nie otrzymują należnych świadczeń (wzrost liczby uprawnionych rodzin do 500 tys.). Jest to wariant pokazujący skalę wydatków potrzebnych do stworzenia kompleksowego mechanizmu gwarancyjnego dla wszystkich dzieci pozostających poza realnym wsparciem drugiego rodzica.

Łącznie cztery warianty pozwalają pokazać nie jeden arbitralny koszt reformy, lecz cały przedział możliwych scenariuszy — od umiarkowanej korekty obecnego systemu po pełny model gwarancyjny. Dzięki temu analiza umożliwia ocenę, które rozwiązania są fiskalnie realne i społecznie skuteczne, oraz jak

kształtuje się relacja między kosztami reformy a kosztami, które państwo już dziś ponosi w wyniku ubóstwa dzieci, nieskutecznej egzekucji, postępowań administracyjnych i sądowych związanych z niealimentacją.

Dane źródłowe wykorzystane w analizie

- Wydatki funduszu alimentacyjnego w 2024 r.: 842 094 967 zł
- Liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w 2024 r.: 1 878 576
- Średnia kwota należnych alimentów (na podstawie badania sondażowego Fundacji Stocznia): 859 zł miesięcznie na dziecko
- Średnia liczba dzieci bez alimentów w rodzinie dotkniętej niealimentacją formalną (na podstawie badania sondażowego Fundacji Stocznia): 1,38 dziecka na rodzinę
- Skoro w ramach funduszu w 2024 r. wydano 842 094 967 zł na 1 878 576 świadczeń, to na jedno świadczenie przypada: $842\,094\,967 \div 1\,878\,576 = 448,26$ zł

Wariant A

Bez limitu kwoty, ale ta sama liczba świadczeń

Zostaje wypłaconych 1 878 576 świadczeń, ale każde świadczenie otrzymuje średnią wysokość alimentów. Przy powyższych wskazanych założeniach przeciętna należność na rodzinę:

$1\,878\,576 \text{ świadczeń} \times 859 \text{ zł (założenie)} = 1,61 \text{ mld zł}$

Wzrost wobec obecnego systemu: $1,61 \text{ mld} - 0,842 \text{ mld} = \text{ok. } +0,77 \text{ mld zł}$

Wariant B

Bez progu dochodowego przy zachowaniu limitu kwoty świadczenia

W tym wariantcie zachowany zostaje obecny limit wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego, do systemu wchodzi rodziny obecnie wykluczone wyłącznie przez kryterium dochodowe. Przyjęto wzrost liczby świadczeń o 40%. Jest to założenie analityczne, wynikające z relacji progu dochodowego do poziomu wynagrodzeń. Mimo podniesienia kryterium do 1 209 zł od października 2023 r. próg pozostaje niski w zestawieniu z rosnącą płacą minimalną: jak wskazuje

ekspertyza¹⁶, samotny rodzic zarabiający najniższą krajową i wychowujący jedno lub dwoje dzieci przekracza kryterium dochodowe, a więc nie kwalifikuje się do funduszu albo otrzymuje świadczenie pomniejszone w ramach mechanizmu „złotówka za złotówkę”. Ponieważ przyjęty parametr został oszacowany przed ostatnią waloryzacją progu, należy go traktować jako wartość ostrożnie zawyżoną, wyznaczającą górną granicę możliwego wzrostu liczby świadczeń.

$1\,878\,576 \times 1,40 = 2\,630\,006$ świadczeń

$2\,630\,006 \text{ świadczeń} \times 448,26 \text{ zł} = 1,18 \text{ mld zł}$

Wzrost wobec obecnego systemu: $1,18 \text{ mld zł} - 0,842 \text{ mld zł} = \text{ok. } +337 \text{ mln zł}$

Wariant C

Bez limitu + bez progu dochodowego (wzrost liczby świadczeń o 40%)

Do systemu wchodzi rodziny dziś wykluczone progiem dochodowym. Przyjmujemy wzrost liczby świadczeń o 40%.

$1\,878\,576 \times 1,40 = 2\,630\,006$ świadczeń

$2\,630\,006 \text{ świadczeń} \times 859 \text{ zł} = 2,26 \text{ mld zł}$

Wzrost wobec obecnego systemu: $2,26 \text{ mld zł} - 0,842 \text{ mld zł} = \text{ok. } +1,42 \text{ mld zł}$

Wariant D

Objęcie wszystkich formalnie uprawnionych (wzrost uprawnionych rodzin do 500 tys.)

System obejmuje wszystkie rodziny z nieskuteczną egzekucją, nie tylko obecnych beneficjentów. Przyjmujemy, że wsparciem z funduszu objętych byłoby ok. **500 tys. rodzin**. To ostrożna wartość w porównaniu z 674,4 tys. spraw u komorników, zakładająca, że część z nich to zaległości dłużnicze.

$500\,000 \text{ rodzin} \times 1,38 \text{ dziecka na rodzinę} = 690\,000 \text{ osób (świadczeń) na miesiąc}$
 $690\,000 \times 12 \text{ miesięcy} \times 859 \text{ zł} = 7,11 \text{ mld}$

Wzrost wobec obecnego systemu: $7,11 \text{ mld zł} - 0,842 \text{ mld zł} = \text{ok. } +6,27 \text{ mld zł}$

Tabela 12

Podsumowanie wariantów

Wariant	Koszt roczny
Obecny system	842 mln zł
A Bez limitu kwoty	1,61 mld zł
B Z limitem kwoty, ale bez progu	1,18 mld zł
C Bez limitu + bez progu (wzrost liczby świadczeń o 40%)	2,26 mld zł
D Objęcie formalnych uprawnionych (wzrost liczby uprawnionych rodzin do 500 tys.)	7,11 mld zł

Źródło: opracowanie własne.

Dzisiejsze wydatki funduszu alimentacyjnego są wielokrotnie niższe od potencjalnych kosztów pełnej kompensacji niealimentacji, co pokazuje, że obecny system ma charakter silnie selektywny i ograniczony. Warto jednak wskazać, powyższe oszacowania dotyczą **kosztów brutto**, nie netto. Nie uwzględniają odzysków od dłużników, efektu mniejszych wydatków socjalnych, spadku ubóstwa, poprawy zdrowia dzieci, niższych kosztów wymiaru sprawiedliwości.

Koszt brutto, koszt netto i bilans reformy po odzyskach od dłużników.

Scenariusze odzysku długu alimentacyjnego

Sama informacja o kosztach wypłat funduszu alimentacyjnego jest niepełna, ponieważ fundusz nie jest klasycznym świadczeniem bezzwrotnym. Państwo przejmuje wypłatę należności wobec dziecka, a następnie dochodzi zwrotu środków od dłużnika alimentacyjnego. Dlatego kluczowe znaczenie ma rozróżnienie między:

- kosztem brutto — pełna kwota wypłaconych świadczeń,
- kosztem netto — koszt po odzyskach od dłużników oraz pośrednich oszczędnościach systemowych.

Do dalszych analiz wybrany wariant B, którego koszt brutto wynosi 1,18 mld zł.

Scenariusze odzysku długu alimentacyjnego

Wyróżniono 3 warianty. Wariant średni i wysoki zakłada poprawę ściągальności zadłużenia alimentacyjnego, odpowiednio w średnim i wysokim stopniu.

Wariant niski — 20%

System egzekucji odzyskuje 20% wypłat od dłużników:

$$1,18 \text{ mld zł} \times 20\% = 236 \text{ mln zł}$$

Wariant średni — 35%

$$1,18 \text{ mld zł} \times 35\% = 413 \text{ mln zł}$$

Wariant wysoki — 50%

$$1,18 \text{ mld zł} \times 50\% = 590 \text{ mln zł}$$

Tabela 13

Koszt netto reformy

Scenariusz odzysku	Koszt brutto	Odzysk	Koszt netto
20%	1,18 mld	236 mln	944 mln
35%	1,18 mld	413 mln	767 mln
50%	1,18 mld	590 mln	590 mln

Źródło: opracowanie własne.

Skutecznie funkcjonujący fundusz alimentacyjny może ograniczać szereg innych kosztów publicznych, wykraczających poza bezpośrednie wydatki na świadczenia. Przede wszystkim regularne i adekwatne wsparcie finansowe dla dzieci nieotrzymujących alimentów zmniejsza skalę ubóstwa w rodzinach samotnie wychowujących dzieci. W konsekwencji może to prowadzić do niższych wydatków na pomoc społeczną, mniejszej potrzeby korzystania z dopłat mieszkaniowych oraz ograniczenia zależności gospodarstw domowych od interwencyjnych świadczeń kryzysowych, uruchamianych w sytuacjach nagłego pogorszenia warunków życia.

Pośrednim efektem ograniczenia ubóstwa mogą być również niższe koszty zdrowotne. Badania społeczne i zdrowotne wskazują, że trudna sytuacja materialna dzieci zwiększa ryzyko problemów psychicznych, w tym depresji i przewlekłego stresu, a także może negatywnie wpływać na rozwój poznawczy i emocjonalny. Ubóstwo częściej wiąże się również z gorszym stanem zdrowia, słabszym dostępem do profilaktyki oraz wyższym prawdopodobieństwem problemów zdrowotnych w przyszłości. Poprawa stabilności dochodowej rodzin może zatem ograniczać część kosztów ponoszonych przez system ochrony zdrowia.

Skuteczny fundusz alimentacyjny może także zmniejszać obciążenie wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej. Jeżeli dzieci otrzymują należne środki w sposób szybki i przewidywalny, maleje presja na uruchamianie postępowań karnych związanych z niealimentacją, liczba długotrwałych postępowań egzekucyjnych oraz liczba spraw administracyjnych prowadzonych przez gminy, ośrodki pomocy społecznej i inne instytucje zaangażowane w obsługę systemu alimentacyjnego. Oznacza to oszczędność czasu pracy urzędników, sądów, komorników i organów ścigania.

Wreszcie stabilniejsze dochody rodzin mogą zwiększać aktywność zawodową samotnych rodziców. Osoby samotnie wychowujące dzieci, pozbawione regularnych alimentów, często zmuszone są do ograniczania pracy zarobkowej, podejmowania niestabilnego zatrudnienia lub rezygnacji z części aktywności zawodowej z powodu presji finansowej i organizacyjnej. Regularne wsparcie alimentacyjne zwiększa przewidywalność budżetu domowego, ułatwia planowanie opieki nad dziećmi oraz podnosi zdolność do utrzymania lub podjęcia pracy. W dłuższej perspektywie może to oznaczać wyższe wpływy podatkowe i składkowe oraz mniejszą zależność rodzin od transferów publicznych.

04



Wpływ regularnej wypłaty alimentów na zagrożenie ubóstwem dzieci i rodzin

Wyniki analiz symulacyjnych

Przedstawiona poniżej analiza ma charakter uzupełniający wobec szacowania kosztów instytucjonalnej reakcji na niealimentację. Jej celem jest przybliżenie jednego z najważniejszych społecznych kosztów niealimentacji — zwiększonego ryzyka ubóstwa dzieci i rodzin — który można stosunkowo bezpośrednio powiązać z brakiem regularnego otrzymywania należnych alimentów. W odróżnieniu od wielu innych negatywnych konsekwencji rozpadu związku, takich jak pogorszenie dobrostanu psychicznego, konflikty rodzicielskie, zmiany aktywności zawodowej czy trudności wychowawcze, wpływ alimentów na dochód gospodarstwa domowego można wyodrębnić i poddać analizie symulacyjnej. Nie oznacza to, że ubóstwo rodzin po rozpadzie związku jest wyłącznie konsekwencją niealimentacji, lecz pozwala oszacować tę część ryzyka ubóstwa, którą można przypisać niewywiązywaniu się z obowiązku alimentacyjnego. Tym samym analiza stanowi próbę przybliżenia wybranego wymiaru kosztów społecznych niealimentacji, pozostającego poza zakresem oszacowanych w raporcie kosztów instytucjonalnej reakcji na niealimentację. Celem symulacji było oszacowanie, jak zmieniłaby się skala zagrożenia ubóstwem relatywnym, gdyby dzieci objęte formalnie ustalonym obowiązkiem alimentacyjnym rzeczywiście otrzymywały należne im środki.

Analiza dotyczy rodzin doświadczających tzw. niealimentacji formalnej, czyli sytuacji, w której istnieje formalne orzeczenie sądu, ugoda lub inna prawnie wiążąca forma ustalenia alimentów, lecz świadczenia nie są płacone w całości lub części.

Źródła danych wykorzystane w analizie

Analizę przeprowadzono na podstawie danych z badania ilościowego przeprowadzonego przez Fundację Stocznia. Badanie przeprowadzono na próbie 1 246 samotnych rodziców z dziećmi do 24 lat na utrzymaniu (zgodnie z definicją GUS), czyli matek/ojców, którzy zamieszkują z dzieckiem, a w ich gospodarstwie domowym nie ma partnera/współmałżonka. W ramach badania wyodrębniono

podpróbę samotnych rodziców po rozstaniu, obejmującą 891 osób (dane ważne). Posiadali oni łącznie 1 238 dzieci do lat 24, którym należy się wsparcie drugiego rodzica (dane ważne). Z tej grupy wyodrębniono przypadki niealimentacji formalnej, ponieważ wtedy precyzyjnie można ustalić wysokość alimentów. W ramach tej grupy wyróżniamy łącznie 206 rodziców i 285 dzieci (dane ważne). Dane te dotyczą gospodarstw samotnych rodziców, w których istnieją formalnie ustalone alimenty, ale nie są one płacone regularnie.

Z tego badania do dalszych analiz wykorzystano także zmienną dochód: miesięczny dochód netto gospodarstwa domowego w przeliczeniu na jedną osobę. To podstawowa zmienna umożliwiająca porównanie z metodologią GUS dotyczącą ubóstwa relatywnego.¹⁷

W ramach tego badania do dalszych analiz użyto danych o wysokości alimentów, które uzyskano na podstawie pytania „Zgodnie z aktualnym porozumieniem, ugodą, umową lub orzeczeniem sądu jaką kwotę miesięcznie powinien/powinna otrzymywać od drugiego rodzica?”. Na podstawie rozkładu odpowiedzi oszacowano średnią wysokość należnych alimentów = 859 zł miesięcznie na dziecko.

Metodologia

Do obliczenia wskaźnika zagrożenia ubóstwem relatywnym zastosowano metodologię zgodną z GUS / Eurostat, zgodnie z którą osoby zagrożone ubóstwem to osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód ekwiwalentny jest niższy niż 60% mediany dochodów rozporządzalnych. Dla 2025 r. przyjęto ostrożne przybliżenie progu: 3 089,6 zł, po zaokrągleniu 3 100 zł miesięcznie na osobę. Dane pochodzą z Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności, realizowanego przez GUS.

Wyniki

Sytuacja obecna (bez alimentów)

W grupie rodzin doświadczających niealimentacji formalnej 47% gospodarstw domowych znajduje się poniżej progu zagrożenia ubóstwem relatywnym.

Scenariusz przy założeniu pełnej wypłaty należnych alimentów

Po doliczeniu rzeczywistych należnych alimentów w wysokości 859 zł miesięcznie na dziecko zagrożenie ubóstwem spada do 25,9%.

Efekt netto

Następuje spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem relatywnym: z 47,0% do 25,9%, czyli o 21,1 punktu procentowego.

Znaczenie uzyskanych wyników

Niealimentacja nie jest wyłącznie problemem relacji rodzinnych ani egzekucji cywilnej. Jest także istotnym czynnikiem reprodukcji ubóstwa dzieci. Samo egzekwowanie istniejących już zobowiązań alimentacyjnych, bez tworzenia nowych transferów publicznych, mogłoby istotnie ograniczyć ubóstwo dzieci i rodzin samotnie wychowujących dzieci. Jest to szczególnie istotne z perspektywy polityki społecznej oraz finansów publicznych, ponieważ zwiększenie skuteczności egzekucji alimentów nie wymaga tworzenia nowych świadczeń publicznych ani budowy dodatkowych instrumentów transferowych. Opiera się ono na realizacji już istniejących zobowiązań prywatnoprawnych, wynikających z ustawowego obowiązku rodzicielskiego wobec dziecka. Oznacza to, że poprawa sytuacji materialnej rodzin może następować nie poprzez rozszerzanie wydatków socjalnych państwa, lecz poprzez skuteczniejsze egzekwowanie należności, które zostały już prawnie ustalone. W konsekwencji rozwiązanie to

nie zwiększa bezpośrednio obciążeń budżetu państwa, a w dłuższej perspektywie może nawet ograniczać presję na system pomocy społecznej i transferów rodzinnych, zmniejszając konieczność kompensowania brakujących dochodów ze środków publicznych. Jednocześnie mechanizm ten wzmacnia zasadę współodpowiedzialności obojga rodziców za utrzymanie dziecka, podkreślając, że koszty wychowania potomstwa nie powinny spoczywać wyłącznie na jednym opiekunie ani być przenoszone na państwo. Najważniejszym skutkiem społecznym jest jednak poprawa bezpieczeństwa ekonomicznego dzieci. Regularne otrzymywanie alimentów zwiększa stabilność dochodową gospodarstw domowych, zmniejsza ryzyko ubóstwa oraz ogranicza skalę deprivacji materialnej, takiej jak trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb edukacyjnych, zdrowotnych czy mieszkaniowych. W tym sensie skuteczna egzekucja alimentów stanowi nie tylko narzędzie prawne, lecz także ważny instrument przeciwdziałania nierównościom społecznym i dziedziczeniu ubóstwa.

Symulacja oparta na danych badania wskazuje, że regularna wypłata należnych alimentów mogłaby obniżyć zagrożenie ubóstwem relatywnym wśród rodzin doświadczających niealimentacji formalnej z 47% do 25,9%. Oznacza to spadek o 21,1 punktu procentowego. 45% rodzin doświadczających niealimentacji, znajdujących się poniżej progu ubóstwa dochodowego, mogłaby wyjść z ubóstwa, gdyby zasądzone alimenty były po prostu płacone.

Ograniczenia analizy

Przedstawione wyniki należy interpretować z uwzględnieniem kilku istotnych ograniczeń metodologicznych. Po pierwsze, analiza ma charakter symulacyjny i opiera się na deklaracyjnych danych pochodzących z badania ankietowego, a nie na danych administracyjnych dotyczących rzeczywistych przepływów finansowych w gospodarstwach domowych. Oznacza to, że zarówno wysokość dochodów, jak i kwoty należnych alimentów zostały zadeklarowane przez respondentów, co może wiązać się z błędami pamięci, zaokrągleniami lub niepełnym ujawnieniem informacji. Po drugie, zastosowany próg zagrożenia ubóstwem relatywnym został oszacowany na podstawie dostępnych trendów

dochodowych i przyjęty jako wartość orientacyjna dla 2025 r., a nie jako oficjalnie opublikowany wskaźnik GUS za ten rok. Po trzecie, symulacja zakłada pełną i regularną wypłatę należnych alimentów, podczas gdy w praktyce część zobowiązań mogłaby być realizowana jedynie częściowo, nieregularnie lub z opóźnieniem. Po czwarte, analiza koncentruje się wyłącznie na bezpośrednim wpływie alimentów na poziom dochodu gospodarstwa domowego i nie obejmuje szerszych konsekwencji społecznych, takich jak poprawa zdrowia psychicznego opiekunów, lepsze wyniki edukacyjne dzieci czy zmniejszenie zadłużenia rodzin. Wreszcie, badanie dotyczy określonej grupy samotnych rodziców i choć zostało zaprojektowane z uwzględnieniem struktury demograficznej gospodarstw tego typu, wyniki należy traktować jako przybliżenie skali zjawiska, a nie dokładny opis całej populacji rodzin doświadczających niealimentacji w Polsce.

Aneks

Tabele źródłowe

W aneksie zestawiono dane liczbowe, do których odwołuje się rozdział „Synteza danych zastanych”.

Tabela 01

Ewidencja spraw z czynności komornika w sprawach alimentacyjnych (2013–2024)

Lata	Wpłynęło	Załatwiono ostatecznie ogółem	w tym: ¹⁸			Pozostało na następny okres
			wyegze- kwowano świadczenie	umorzono z powodu bezskuteczności	umorzono na żądanie wierzyciela	
2013	65 221	47 706	9 132	477	17 616	597 621
2014	59 292	48 205	9 362	559	18 014	610 019
2015	59 039	48 241	9 273	437	17 309	622 605
2016	56 258	48 549	9 271	541	17 181	629 660
2017	48 583	46 009	9 300	685	16 511	632 200
2018	53 688	49 990	9 689	567	17 060	636 339
2019	51 215	41 234	8 525	384	13 892	649 171
2020	47 091	47 316	9 446	x	14 125	652 752
2021	43 067	46 726	10 119	x	15 022	647 487
2022	43 028	48 547	10 797	x	15 114	640 427
2023	44 076	47 760	10 522	x	15 174	637 569
2024	40 787	46 610	10 370	x	14 919	627 596

x — brak danych

Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2013–2024.

Tabela 02

Wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego (2016–2024, grudzień — narastająco IV kwartał)

Lata	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Wydatki łącznie (zł)	1437 439 000	1346 697 000	1237 026 000	1136 093 000	1065 716 444	1030 534 256	952 464 214	870 431 090	842 094 967
art. 9 ust. 2 (bez 2a)	1437 439 000	1346 697 000	1237 026 000	1136 093 000	1059 182 853	994 940 025	903 784 752	822 422 275	810 987 435
art. 9 ust. 2a	—	—	—	—	6 533 591	35 594 231	48 679 462	48 008 815	31 107 532

Źródło: Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ze sprawozdań z wykonania funduszu alimentacyjnego w latach 2016–2024.

Tabela 03

Dłużnicy alimentacyjni (stan na grudzień danego roku)

Lata	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dłużnicy ogółem	269 974	274 824	274 528	274 121	272 058	272 512	272 724	269 453	284 548
Podjęto działania	58 357	43 134	36 467	32 693	29 570	31 829	30 006	32 610	26 353
Niepodjęto działań	211 617	231 690	238 061	241 428	242 488	240 683	242 718	236 843	258 195

Źródło: Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ze sprawozdań z wykonania funduszu alimentacyjnego w latach 2016–2024.

Tabela 04

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego

Lata	Liczba wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	Kwota wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w zł	Liczba osób pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego (średniomiesięczna)	Przeciętna wysokość świadczenia w zł
2017	3 401 235	1 346 697 000	283 436	396
2018	3 103 239	1 237 026 421	258 603	399
2019	2 797 070	1 136 092 520	233 089	406
2020	2 588 219	1 065 716 444	215 685	412
2021	2 483 436	1 030 533 204	206 953	415
2022	2 273 105	952 464 214	189 425	419
2023	2 040 411	870 439 704	170 034	427
2024	1 878 576	842 094 967	156 548	448

Źródło: dane GUS.

Tabela 05

Postępowania wszczęte (art. 209 kk)

Lata	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
§1	33882	31276	28310	16009	39895	92071	60559	46385	41868	32560	34623	30658
§1a	—	—	—	—	5443	30085	30979	25271	26104	21819	21044	17600
Ogółem	33882	31276	28310	16009	45338	122156	91538	71656	67972	54379	55667	48258

Źródło: dane Komendy Głównej Policji.

Tabela 06

Postępowania stwierdzone (art. 209 kk)

Lata	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
§1	18168	16731	13450	9391	14129	42924	29877	22174	20855	17435	16914	15711
§1a	—	—	—	—	2764	27507	23329	18985	19173	15803	15350	13845
Ogółem	18168	16731	13450	9391	16893	70431	53206	41159	40028	33238	32264	29556

Źródło: dane Komendy Głównej Policji.

Tabela 07

Osoby zatrzymane i niezatrzymane w sprawach z art. 209 § 1 i § 1a kk (łącznie)

Lata	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zatrzymani (suma §1 i §1a)	1038	996	681	427	600	1767	1627	1303	1270	1161	1094	953
Niezatrzymani (suma §1 i §1a)	14135	13739	11098	7614	14344	60743	47272	36263	35302	28591	28114	25667

Źródło: dane Komendy Głównej Policji z lat 2023–2024.

Tabela 08

Osądzeni, skazani i pokrzywdzeni (art. 209 kk) w latach 2021–2024

Lata	Osądzeni §1	Osądzeni §1a	Skazani §1	Skazani §1a	Pokrzywdzeni §1	Pokrzywdzeni §1a
2021	15247	20367	14526	19791	14405	19978
2022	12398	18077	11847	17552	11401	18016
2023	10733	16650	10273	16187	9591	16350
2024	10301	15550	9835	15106	9573	15652

Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2021–2024.

Tabela 09

Skazani według rodzaju orzeczonej kary w latach 2021–2024

Lata	Skazani ogółem	Pozbawienie wolności	w tym zzawieszeniem	Ograniczenie wolności	Grzywna samoistna	Kara mieszana
2021	34 317	10 230	2 594	21 726	2 285	75
2022	29 399	9 410	2 154	17 712	2 206	67
2023	26 460	8 700	1 812	15 607	2 089	61
2024	24 941	7 933	1 528	15 001	1 971	32

Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2021–2024.

Bibliografia

- Meyer, D. r., & Riser, Q. H. (2023). Slowing the 'vicious cycle': Reducing the interest rate on child support arrears. *Children and Youth Services Review*, 144, 106712.
- Ostaszewski, P. (2022). Między przemocą ekonomiczną a karaniem za długi: Kryminologiczne studium przestępstwa niealimentacji. Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.
- Radbord, J. (2025). Worthless? Victims of Family Violence and the (Non) Payment of Child Support. *Can. J. Fam. L.*, 36, 151.
- Rosiak, Ł. (2018). Społeczne koszty niealimentacji. *Zeszyty Prawnicze*, 18(1), 95–115.
- Sorensen, E. (2010). Child support plays an increasingly important role for poor custodial families. Washington, DC: Urban Institute.
- Womens Legal Services Australia. (2024). Non-Payment of Child Support as Economic Abuse of Women and Children: A Literature Review.

Przypisy końcowe

- 01 Na podstawie danych w zakresie postępowań komorniczych z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz z wywiadów indywidualnych z komornikami.
- 02 Prawomocne orzeczenia w sprawach cywilnych rodzinnych o alimenty i zmianę (poza alimentami orzeczonymi w trakcie rozvodu) (sprawy) w latach 2015–2024, Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości, dostęp 14.02.2026.
- 03 Na podstawie wywiadów indywidualnych z komornikami.
- 04 J.w.
- 05 Uwaga metodologiczna: Zastosowana w modelu stawka egzekucyjna 10% ma charakter uproszczonego parametru, przyjętego ze względu na brak danych pozwalających na wiarygodne odwzorowanie preferencyjnych stawek opłaty stosunkowej dla egzekucji świadczeń alimentacyjnych.
- 06 Opłata stosunkowa została potraktowana jako koszt ponoszony przez dłużnika, a nie koszt systemowy.
- 07 Art 91 c Prawo o ustroju sądów powszechnych, w: e-bochnia.pl/ile-zarabia-asesor-prokuratury-wynagrodzenia-w-wymiarze-sprawiedliwosci/#jaki-sa-srednie-zarobki-asesorow-prokuratury-w-polsce, dostęp: 20.02.2026.

- 08 W praktyce: pozew-obligacje.pl/zarobki/ile-zarabia-policjant, dostęp 20.02.2026.
- 09 Oszacowanie czasu pracy specjalistów ustalono w toku wywiadów jakościowych.
- 10 Art 91 Prawo o ustroju sądów powszechnych, w praktyce średnie stawki z: gowork.pl/poradnik/23/zarobki/ile-zarabia-sedzia-zarobki-sedziow-w-polsce oraz wynagrodzenia.pl/moja-placa/ile-zarabia-sedzia, wynagrodzenia.pl/moja-placa/ile-zarabia-protokolant, dostęp: 14.02.2026.
- 11 sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/oplaty-w-sprawach-karnych-16788986, dostęp 14.02.2026.
- 12 Nie ma opłaty sądowej przy apelacji w sprawie karnej.
- 13 Tabl. 84 Wydatki na utrzymanie jednego osadzonego w 2024 roku (budżet krajowy oraz budżet śr. unijnych) sw.gov.pl/strona/statystyka, dostęp: 14.02.2026.
- 14 Wysokość opłaty za udział kuratora sądowego w kontakcie wynosi 10% kwoty bazowej dla kuratorów zawodowych (na rok 2024 koszt związany z obecnością kuratora wynosi 262,85 zł brutto). Art. 13. Ustawa budżetowa na rok 2024.
- 15 Założenie o rocznej długości odbywanej kary wymaga odrębnego komentarza, ponieważ przekłada się na największą pojedynczą pozycję w tej kategorii kosztów. W praktyce orzeczniczej kary pozbawienia wolności za przestępstwo z art. 209 k.k. są zazwyczaj krótsze, a część z nich jest wykonywana w systemie dozoru elektronicznego, którego koszt jednostkowy jest wielokrotnie niższy niż koszt osadzenia w zakładzie karnym. Przyjęcie pełnego roku dla każdego skazanego oraz założenie o wykonaniu wszystkich orzeczonych kar oznacza zatem świadome przyjęcie wartości maksymalnej. Wynikającą stąd kwotę należy interpretować jako górny pułap kosztów izolacyjnych, a nie jako ich oszacowanie punktowe. Przy założeniu przeciętnego okresu odbywania kary na poziomie sześciu miesięcy odpowiednia pozycja zmniejszyłaby się o połowę, co obniżyłoby łączne koszty systemowe o ok. 250 mln zł. Precyzyjne oszacowanie tej kategorii wymagałoby danych o rzeczywistej długości i formie wykonywania kar orzekanych z art. 209 k.k., które nie są publikowane w układzie umożliwiającym takie wyliczenie.
- 16 A. Chełstowska (2026). Funkcjonowanie systemu alimentacji w Polsce. Ekspertyza dla Fundacji Stocznia.
- 17 W przypadku badania respondentów nie posługiwano się skalą ekwiwalentności (ze względu na brak danych umożliwiających skorzystanie ze skali ekwiwalentności) w odróżnieniu do wskaźnika zagrożenia ubóstwem relatywnym liczonym przez GUS. Z tego względu należy to traktować jako symulację.

- 18 Poza wymienionymi w tabeli sposobami załatwienia spraw, istnieją także inne, np. umorzenie z urzędu z innych przyczyn, np. z powodu niedopuszczalności dalszego prowadzenia egzekucji, przekazanie sprawy innemu komornikowi lub innemu organowi egzekucyjnemu, zakończenie postępowania z przyczyn formalnych, np. zwrot lub odrzucenie wniosku, stwierdzenie braku właściwości, umorzenie z mocy prawa, np. po śmierci dłużnika lub wierzyciela w określonych sytuacjach, po utracie tytułu wykonawczego itp.



