

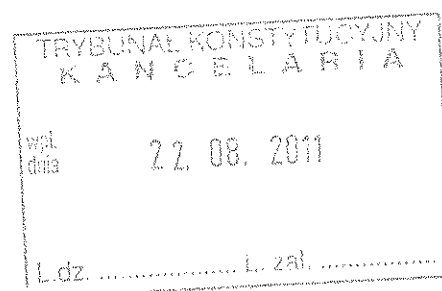


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 22 sierpnia 2011 r.

Sygn. akt K 23/10

BAS-WPTK-2160/10



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. (sygn. akt K 23/10), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

1. Jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) wskazał art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm., dalej: ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów lub u.p.o.u.a.), w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz art. 5 ust. 5 i ust. 6 tej ustawy.

Zakwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a.: „W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił:

- 1) złożenia oświadczenia majątkowego,
- 2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,
- 3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych

– organ właściwy dłużnika składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”;

– art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a.: „Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy”;

– art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a.: „Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy dłużnik umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, złoży oświadczenie majątkowe, zarejestruje się jako bezrobotny

albo poszukujący pracy, podejmie pracę albo inną formę aktywizacji zawodowej zaproponowaną przez powiatowy urząd pracy”.

2. Zarzuty Prokuratora Generalnego ogniskują się na instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 46/07. Odwołując się do motywów tamtego wyroku, wnioskodawca wywiódł, że cel zaskarżonej regulacji, jakim jest „zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia”, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy. Dokument ten potwierdza posiadanie umiejętności mogących mieć istotne znaczenie przy poszukiwaniu bądź wykonywaniu określonej pracy przez dłużnika alimentacyjnego, stąd jego zatrzymanie obniża możliwości zarobkowe osoby zobowiązanej do świadczeń, a przez to nie może być uznane za środek niezbędny w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) dla realizacji *ratio legis* ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie można uznać za środek niezbędny dla zapewnienia świadczeń osobom uprawnionym do alimentów również dlatego, że z oczywistych względów nie może on znaleźć zastosowania wobec tych dłużników, którzy się takim dokumentem nie legitymują.

## **II. Analiza formalnoprawna – wzorzec kontroli**

1. Jedyнным przepisem Konstytucji wskazanym we wniosku jako wzorzec kontroli jest art. 31 ust. 3, który statuuje zasadę proporcjonalności. Jakkolwiek Prokurator Generalny szeroko omówił sens normatywny tej zasady konstytucyjnej, to jednak nie uczynił tego w sposób wyczerpujący. Pomiął bowiem jeden – istotny z punktu widzenia wymogów formalnych, które warunkują dopuszczalność rozpoznania wniosku – element.

Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego, zasada proporcjonalności ma szczególny charakter, który wyraża się w tym, że: „Zasada ta nie może samoistnie służyć za wzorzec kontroli realizowanej przez Trybunał, lecz każdorazowo wymaga powiązania z innym przepisem konstytucyjnym wyrażającym podmiotową wolność albo prawo, które doznać miało niedozwolonego – z punktu widzenia przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenia wskutek zastosowania

zaskarżonego przepisu” (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07). W cytowanym wyroku Trybunał odnotował także, że w praktyce art. 31 ust. 3 Konstytucji najczęściej wymieniany jest we wnioskach, pytaniach prawnych i skargach konstytucyjnych oraz – adekwatnie do tego – w sentencjach jego wyroków, jako tzw. przepis związkowy. Prezentowane stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajmował na kanwie zarówno wcześniej (np. wyroki TK z: 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01 oraz 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01), jak i później rozpatrywanych spraw (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08). Podkreślenia wymaga zwłaszcza to, że omawiany pogląd prawny zyskał rangę wypowiedzi pełnego składu Trybunału, który w sprawie o sygn. akt Kp 1/05 stwierdził jednoznacznie, iż: „W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wespół z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa” (wyrok TK z 22 września 2005 r.).

2. W rozważanym kontekście należy odnotować, że Prokurator Generalny nie tylko nie wymienił w *petitum* pisma wszczynającego postępowanie (obok – związkowo albo samodzielnie – art. 31 ust. 3 Konstytucji) żadnego przepisu ustawy zasadniczej, który mógłby stanowić owo wymagane przez Trybunał dopełnienie zasady proporcjonalności, ale nadto również w uzasadnieniu tego pisma nie wspomniał o żadnym konstytucyjnym prawie lub wolności dłużnika alimentacyjnego, które miałyby być poddane nieproporcjonalnemu ograniczeniu przez ustawodawcę. W szczególności, za prawo takie nie może być uznana – doznająca, zdaniem wnioskodawcy, uszczerbku wywołanego przez kwestionowaną regulację – „możliwość zarobkowa osoby zobowiązanej do alimentacji”, ani „możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego”.

Dostrzeżonego braku nie rekompensuje wskazanie przez Prokuratora Generalnego, że zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego jest podyktowane koniecznością ochrony osób uprawnionych do alimentów. W ten sposób nastąpiło bowiem jedynie określenie, jaka wartość konstytucyjna leżała u podstaw wprowadzonego ograniczenia ustawowego.

3. Należy zauważyć, że niezidentyfikowanie przez Prokuratora Generalnego, jakie konstytucyjne prawo lub wolność jednostki doznaje nadmiernej ingerencji ze strony kwestionowanego przepisu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, wyklucza ustalenie, czy art. 31 ust. 3 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Poza tym, niesprecyzowanie, jakie wartości pozostają wskutek obowiązywania art. 5 ust. 3, ust. 5 i ust. 6 u.p.o.u.a. w konflikcie, znacząco utrudnia, a wręcz czyni niemożliwym ustosunkowanie się do podniesionych przez Prokuratora Generalnego zarzutów. Wynika to z faktu, iż zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego: „ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (wyrok pełnego składu TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, podobnie w wyrokach TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07 oraz 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08).

Ponadto, należy wziąć pod uwagę również i to, że niektóre spośród konstytucyjnie uregulowanych praw i wolności są opatrzone tzw. szczegółowymi klauzulami ograniczającymi, często szerzej albo wężej niż art. 31 ust. 3 Konstytucji ujmującymi wartości, których ochrona uzasadnia ograniczenie danego prawa albo wolności (więcej na ten temat zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 151 i n.). Wyrzysłym przykładem, który w okolicznościach niniejszej sprawy mógłby potencjalnie znaleźć zastosowanie, jest art. 22 Konstytucji. W wyroku z 29 kwietnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wręcz, że przepis ten reguluje „wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki [...], to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. [...] W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem

materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozważania te prowadzą do jednoznacznego wniosku, że nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zakwestionowanego przez skarżącego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem wskazany przepis Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Przepis ten nie ma bowiem zastosowania do ingerencji w wolność działalności gospodarczej, a skarżący nie wskazał innej wolności ani prawa o randze konstytucyjnej, do których ograniczeń art. 31 ust. 3 miałyby zastosowanie” (sygn. akt SK 24/02). Nawet gdyby uznać pogląd o nieadekwatności art. 31 ust. 3 Konstytucji dla oceny przepisów ograniczających wolność działalności gospodarczej za nadmiernie rygorystyczny, to analiza konstytucyjności zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów i tak nie mogłaby abstrahować od materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń tej wolności wynikających z art. 22 Konstytucji (por. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03 oraz 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 26/09). Z powyższego wynika, że zaniechanie przez Prokuratora Generalnego wskazania, które z konstytucyjnych wolności lub praw uznaje on za dotknięte nadmierną ingerencją ustawodawcy, udaremnia możliwość wyczerpującego odniesienia się do zarzutów, wadliwie skonstruowanych w jego wniosku.

4. Konkludując przeprowadzony wywód, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **II. Analiza formalnoprawna – przedmiot kontroli**

1. Zdaniem Sejmu, w odniesieniu do art. 5 ust. 3 i ust. 6 u.p.o.u.a. spełniona została także inna, niż wynikająca z nieprawidłowej konstrukcji wzorca kontroli, przesłanka umorzenia postępowania. Skonfrontowanie brzmienia przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wymienionych w *petitum* wniosku z zarzutami przytoczonymi w jego uzasadnieniu, wskazuje, że intencją Prokuratora Generalnego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego nie tylko instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, ale także wszelkich innych przepisów ustawy, które się do niej odnoszą. Taki sposób ukształtowania zakresu zaskarżenia jest

jednak wadliwy. Prawidłowa i skuteczna, gdyż warunkująca dopuszczalność kontroli konstytucyjności co do *meritum*, jest taka budowa wniosku, która respektuje wymóg odniesienia zarzutów i wspierającego je uzasadnienia do tej części (jednostki redakcyjnej) aktu normatywnego, w której zakodowane są niekonstytucyjne normy, a nie jedynie pochodne względem nich regulacje.

Należy zauważyć, że jako źródło wątpliwości wskazany został art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w zakresie obowiązku organu właściwego dłużnika skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Zaskarżenie przepisów ust. 5 i ust. 6 tego artykułu Prokurator Generalny potraktował zaś jako konsekwencję niekonstytucyjności wyżej wskazanej regulacji. Jego zdaniem, w przypadku uchylecia przez Trybunał Konstytucyjny art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., derogowane powinny zostać również pozostałe z zakwestionowanych przepisów, gdyż: „normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi”.

2. Na tym tle nasuwają się dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, czy dopuszczalne jest występowanie z wnioskiem o objęcie zakresem kontroli Trybunału przepisów, których treść nie nasuwa zastrzeżeń pod względem konstytucyjności, a „jedynie” pozostaje w pewnym związku z wadliwą, zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie, regulacją. Po drugie, w jaki sposób ustalić, który spośród przepisów w różnym stopniu i zakresie odnoszących się do kwestionowanej instytucji prawnej (*in casu* zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym) powinien stanowić przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Gdy idzie o odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań, trzeba podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym uchylanie przepisów pustych (tzw. martwych) nie mieści się w granicach jego kognicji, lecz stanowi domenę ustawodawcy. Przykładowo, w wyroku z 30 października 2006 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że eliminacja przepisów wyrażających tzw. normę pustą, jakkolwiek jest „niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji”, to jednak „nie należy do zadań Trybunału Konstytucyjnego, ale jest powinnością ustawodawcy. Twierdzenie, iż formalne obowiązywanie (nieuchylenie) tego rodzaju przepisów stanowi naruszenie Konstytucji, byłoby zbyt daleko idące” (sygn. akt P 10/06). Podobnie w wyroku z 28 listopada 2007 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie uznał, że eliminacja z systemu prawnego normy pustej leży poza zakresem jego

kognicji (sygn. akt K 39/07). Myśl ta znalazła kontynuację w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2010 r., w którym sąd konstytucyjny potwierdził aktualność swoich wcześniejszych wypowiedzi, widząc jednak konieczność ich zniuansowania przez uwzględnienie specyfiki kontroli prewencyjnej. Specyfika ta wynika, zdaniem Trybunału, z faktu, że zasadniczym celem kontroli prewencyjnej jest „eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją, a także przepisów zbędnych, w szczególności niezawierających treści normatywnych, które obniżają jakość systemu prawnego jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia” (sygn. akt Kp 9/09). Abstrahując od oceny trafności ustanowionego przez Trybunał wyjątku, który nie ma wszak zastosowania w niniejszej sprawie, należy uznać, że wyrażenie zakwestionowanego przepisu z treści normatywnej, nawet jeśli miałoby stanowić automatyczny skutek wyroku Trybunału dotyczącego innego przepisu, nie może być jedynym (samoistnym) powodem objęcia go zakresem kontroli realizowanej w procedurze następczej.

Druga z wymagających uprzedniego rozsądzenia kwestii wiąże się z określeniem, który z trzech zaskarżonych przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów powinien być obiektem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Jak wspomniano, z uzasadnienia wniosku wynika, że Prokurator Generalny sprzeciwia się instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym, jako niespełniającej kryteriów koniecznych dla realizacji zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z uwagi na wskazany wzorzec kontroli (zob. pkt II stanowiska), należy sądzić, iż ocenie konstytucyjności powinien podlegać przepis, którego stosowanie prowadzi do ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Według Sejmu, spośród wymienionych w *petitum* wniosku przepisów może być nim jedynie art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., który ustanawia normę kompetencyjną dla starosty do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Pozostałe przepisy, tj. art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., nakładający na organ właściwy dłużnika obowiązek skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a., ustalający przesłanki zwrotu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, mają treść normatywną nieadekwatną względem zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W stosunku do tych regulacji Prokurator Generalny nie sprecyzował zresztą w ogóle, na czym miałyby polegać ich niezgodność z ustawą zasadniczą.



Na marginesie, w nawiązaniu do wyroku TK z 22 września 2009 r., wydanego w sprawie o sygn. akt P 46/07 (zob. niżej, pkt IV stanowiska), należy zauważyć, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie sformułował zarzutu naruszenia sprawiedliwej procedury (co w odniesieniu do trybu postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wiązałoby się ewentualnie z brakiem stosownego trybu odwoławczego). Zdaniem Sejmu, tylko takie zastrzeżenia mogłyby potencjalnie przemawiać za objęciem kontrolą – wzorem rozstrzygnięcia Trybunału we wcześniejszej sprawie – wszystkich przepisów normujących tę procedurę.

3. W konsekwencji powyższych ustaleń, Sejm uznaje, że dodatkową podstawą **umorzenia postępowania** w zakresie dotyczącym zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 3 i ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

#### **IV. Celowość kontroli art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a.**

1. Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania, Sejm uznaje za konieczne uczynienie kilku uwag ściślej nawiązujących do istoty problemu konstytucyjnego zarysowanego we wniosku Prokuratora Generalnego.

Wątkiem, który szczególnie zasługuje na rozwinięcie, jest problematyka skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. (sygn. akt P 46/07), do motywów którego wielokrotnie i obszernie odwoływał się wnioskodawca. Orzeczenie to przesądziło o niezgodności art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych (dalej ustawa o dłużnikach alimentacyjnych) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W omawianej sprawie przedmiot kontroli stanowił cały artykuł, regulujący tryb zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, w brzmieniu następującym: „Organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3, kieruje do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego” (ust. 1); „Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy” (ust. 2); „Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania” (ust. 3). Dostrzegając podobieństwo unormowań poddanych kontroli (znajdujących

zastosowanie w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego, które zainicjowało postępowanie przed TK) do znajdujących się w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (a ściśle art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i ust. 6), Trybunał podkreślił, że skutki prawne jego orzeczenia dotyczą jedynie ustawy o dłużnikach alimentacyjnych.

Pogląd o przedmiotowym zakresie derogacji stanowiącej następstwo wyroku w sprawie o sygn. akt P 46/07 zasługuje na pełną aprobatę i znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym m.in. w wyroku TK z 9 listopada 2005 r.: „[...] rozstrzygnięcie o konstytucyjności zakwestionowanej regulacji dotyczy bezpośrednio jednostki redakcyjnej, a więc przepisu lub przepisów, z których wyprowadzona została w drodze wykładni oceniana norma. Merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny problemu zgodności z Konstytucją zaskarżonej treści normatywnej, jest więc zawsze orzeczeniem o zgodności albo niezgodności z Konstytucją konkretnego, wskazanego we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, przepisu prawnego względnie całego aktu normatywnego. Nie odnosi się zatem i nie wywiera skutku w stosunku do innych przepisów prawnych zawartych w tym samym lub innym akcie normatywnym, których normatywna treść jest zbliżona lub wręcz tożsama z tą, która była bezpośrednio przedmiotem oceny, wyrażonej w sentencji wyroku [...] Wylimitowanie na skutek orzeczenia TK przepisu prawnego sprzecznego z Konstytucją nie wywiera jednak – co należy podkreślić – żadnego bezpośredniego skutku w stosunku do analogicznej regulacji, niebędącej wprost przedmiotem oceny Trybunału, a więc zarówno istniejącej już w systemie prawnym, jak i ponownie do niego wprowadzonej przez organy stanowiące prawo” (sygn. akt P 11/05, podobnie zob. wyroki TK z: 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 4 października 2007 r., sygn. akt P 43/06 oraz 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06). W świetle tych okoliczności należy uznać, że wyrok w sprawie o sygn. akt P 46/07 ani nie wpłynął na dalsze pozostawanie w obrocie prawnym art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., ani też nie może stanowić podstawy umorzenia niniejszego postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Zdaniem Sejmu, konstatacja ta nie przesądza jednak definitywnie celowości kontroli konstytucyjności w granicach zakreślonych we wniosku Prokuratora Generalnego. Ocena istnienia takiej potrzeby – rozpatrywanej w kategoriach pragmatycznych – w zasadniczym stopniu powinna bowiem uwzględniać sferę skutków faktycznych, jakie wywołał wyrok TK w sprawie

o sygn. akt P 46/07, oraz tych, jakie mogą być następstwem potencjalnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. w niniejszym postępowaniu.

2. Przed omówieniem orzecznictwa sądowego, aktualnego w dziedzinie dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych przez zatrzymanie prawa jazdy, należy zauważyć, że Trybunałowi Konstytucyjnemu nie jest obcy pogląd, jakoby uchylene niekonstytucyjnej normy tożsamej z zawartą przepisem innym, niż poddany kontroli, nie pozostawało bez wpływu na sposób jego interpretowania (zob. np. wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06).

Organy wymiaru sprawiedliwości przypisały jednak wyrokowi TK w sprawie o sygn. akt P 46/07 dalej idące konsekwencje, bowiem analiza ich orzecznictwa wskazuje na to, że powszechną praktyką stało się odmawianie zastosowania art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. uznawanego przez sądy (w ślad za Trybunałem i z uwzględnieniem motywów jego rozstrzygnięcia w sprawie art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych) za niezgodny z Konstytucją.

W wyroku WSA w Łodzi z 13 stycznia 2010 r. (sygn. akt III SA/Łd 519/09) skład orzekający – stojąc przed koniecznością oceny legalności decyzji samorządowego kolegium odwoławczego, wydanej na podstawie art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. – rozważał, czy sąd administracyjny uprawniony jest do orzekania o niekonstytucyjności przepisu prawa rangi ustawowej. Jego zdaniem: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 Konstytucji). Adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Stosowanie Konstytucji nie jest tylko domeną Trybunału Konstytucyjnego, do prerogatyw którego należy orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Prawo stosowania norm konstytucyjnych należy również do sądów i to zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być w sprawie zastosowany [...]. W sytuacji, gdy sąd rozpoznający konkretną sprawę dojdzie do przekonania, że zachodzą wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy regułą winno być przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji, którego orzeczenie stwierdzające taką niezgodność wywoła ten skutek, że przepis ustawy utraci moc. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne

(art. 190 ust. 1 Konstytucji). Odmienna sytuacja zachodzi wówczas, gdy według sądu rozpoznającego sprawę brak jest wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, np. gdy z przepisów Konstytucji można wywieść normę samowystępującą, względnie gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji nie ma potrzeby zadawania pytania prawnego". Podkreślenia wymaga, że prezentowany dylemat tak samo – czyli przez uznanie własnej kognicji do pominięcia w incydentalnej sprawie art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., jako oczywiście niekonstytucyjnego – rozstrzygają inne sądy administracyjne, zob. wyroki: WSA w Warszawie z 8 października 2009 r., sygn. akt I SAWa 1217/09; WSA w Łodzi z 5 października 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 333/10; WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt III SAWr 217/10; WSA w Gliwicach z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/GI 706/10 oraz WSA w Łodzi z 25 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Łd 40/11; por. także wyrok WSA w Gliwicach z 26 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/GI 443/10 (inna argumentacja, odwołująca się do uchylecia przez TK wyrokiem w sprawie o sygn. akt P 46/07 wadliwej normy, wyrażonej także w art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., została przedstawiona w wyrokach: WSA w Bydgoszczy z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 662/09 oraz WSA w Poznaniu z 7 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Po 187/10; incydentalne odmienne rozstrzygnięcie co do *meritum* podjął zaś WSA we Wrocławiu w wyroku z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt III SAWr 41/11).

Należy zauważyć, że prezentowane przez wojewódzkie sądy administracyjne stanowisko co do skutków oczywistej niekonstytucyjności przepisu ustawy mającego znaleźć zastosowanie w indywidualnej sprawie – jakkolwiek nie jest wolne od kontrowersji – znajduje oparcie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. wyroki NSA z: 24 października 2000 r., sygn. akt V SA 613/00; 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07 i 10 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1447/09) oraz poglądach wyrażanych w piśmiennictwie (zob. R. Hauser i J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 29 i n., M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 269-270; zaś wprost w odniesieniu do odmowy zastosowania art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. – W. Maciejko, *Zwrot prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu – po*

wyroku TK, „Służba Pracownicza” 2009, nr 12, s. 30 i A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 106).

Podsumowując, utrwalona i rozpowszechniona praktyka orzecznicza wojewódzkich sądów administracyjnych wskazuje na to, że obecnie sytuacja prawna dłużników alimentacyjnych nie jest zagrożona obowiązywaniem potencjalnie niekonstytucyjnego art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. Organy wymiaru sprawiedliwości, kierując się motywami wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. akt P 46/07, samodzielnie weryfikują *in casu* proporcjonalność środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy. Warto przy tym zauważyć, że sądy orzekają w przedstawiony wyżej sposób mając wiedzę (czemu dają wyraz w uzasadnieniach swoich orzeczeń) o niniejszym postępowaniu (nie czekają do czasu jego rozstrzygnięcia).

3. Wskazana wyżej praktyka ma szczególnie istotne znaczenie dla oceny żądań Prokuratora Generalnego, który, składając wniosek inicjujący niniejsze postępowanie, całkowicie pominął zarówno fakt toczących się prac legislacyjnych, których celem jest wykonanie wyroku TK z 22 września 2009 r., jak i uwarunkowania determinujące treść proponowanych w tym obszarze regulacji.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań trzeba jednak zaznaczyć, że argumentacja Trybunału przytoczona w wyroku w sprawie o sygn. akt P 46/07, w zakresie dotyczącym naruszenia zasady proporcjonalności, nie jest dla Sejmu w pełni przekonująca. Sąd konstytucyjny oparł swoje rozstrzygnięcie głównie na stwierdzeniu, że: „[...] zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy. O ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej”. Trybunał odwołał się także do danych statystycznych przedstawionych na rozprawie przez Prokuratora Generalnego, z których nie wynikało, iż: „[...] zwiększenie skuteczności (i regularności) ściągania należności

alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym”.

W odniesieniu do powyższego Sejm stwierdza, że wnioskowanie Trybunału jest trudne do zaakceptowania. Jest bezsporne, iż intencją ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych było (podobnie jak to jest w przypadku ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) realne wsparcie osób uprawnionych, które nie mogą uzyskać przysługujących im świadczeń w drodze egzekucji sądowej. Na tej podstawie nie można jednak uznać, że środek prawny, jaki stanowi zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, ma bezpośrednio służyć aktywizacji zawodowej dłużnika, stąd też nie może być on oceniany pod kątem przydatności dla realizacji tego celu. Należy zauważyć, że zatrzymanie prawa jazdy nie następuje wskutek niewywiązywania się przez dłużnika z zobowiązań alimentacyjnych, lecz z uwagi na jego postawę zmierzającą do udaremnienia właściwym organom publicznym oceny jego sytuacji finansowej lub szans jej poprawy. Zgodnie z art. 5 w związku z art. 4 ust. 3 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych, zatrzymanie prawa jazdy miało miejsce w wypadku uniemożliwienia przez dłużnika alimentacyjnego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub – w razie braku możliwości aktywizacji zawodowej – odmowy podjęcia prac organizowanych na zasadach robót publicznych (określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) bądź uchylania się od nich. Podobnie obecnie, na gruncie art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zatrzymanie prawa jazdy następuje w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił: 1) złożenia oświadczenia majątkowego; 2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy; 3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych. Szacowanie przez Trybunał Konstytucyjny przydatności i niezbędności dla aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych środka prawnego, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, z założenia mające ich „jedynie” mobilizować (dotyczy to wszak również dłużników zatajających swój majątek, zatrudnienie czy dochody) do współpracy z odpowiednimi organami,

nie jest zabiegiem trafnym. Rozumując w ten sposób można byłoby dojść do absurdalnego wniosku, że również kara pozbawienia wolności do lat trzech, jaka na podstawie art. 233 § 1 k.k. grozi dłużnikowi alimentacyjnemu za zeznanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym, jest nieproporcjonalna, bowiem jej wykonanie wpływa niekorzystnie na aktywność zawodową tego dłużnika, udaremniając tym samym osiągnięcie celu ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.

Uzupełniająco warto podkreślić, że rozpatrywane motywy uzasadnienia wyroku TK w sprawie o sygn. akt P 46/07 nie znalazły aprobaty w piśmiennictwie. W szczególności wskazano, że: „Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem przyjętym przez Trybunał za sądem pytającym, że zatrzymanie prawa jazdy ogranicza możliwość aktywizacji zawodowej dłużnika. Tym bardziej, że mechanizm postępowania przewidziany w kwestionowanej ustawie obejmuje próby aktywizacji zawodowej tylko dłużników alimentacyjnych, którzy z powodu braku zatrudnienia nie wywiązują się ze swych obowiązków alimentacyjnych. Co więcej, podstawę zatrzymania prawa jazdy uzasadnia odmowa podjęcia przez dłużnika wskazanej pracy zarobkowej, bądź też uchylanie się od wykonywania wskazanych prac” (tak H. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07 w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu*, „Prawo Kanoniczne” 2010, nr 1-2, s. 394; mniej przekonująco, ze wskazaniem konsekwencji w postaci ryzyka niekompensowania wydatków publicznych na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wskutek zwiększenia swobody przemieszczania się po terytorium Unii Europejskiej dłużników alimentacyjnych przez zniesienie ograniczeń w korzystaniu z prawa jazdy – W. Maciejko, *ibidem*).

Gdy zaś idzie o drugi z zasadniczych motywów rozstrzygnięcia podjętego przez Trybunał w sprawie o sygn. akt P 46/07 względem instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, czyli o praktyczne znaczenie tego instrumentu, Sejm pragnie zaznaczyć, że powszechnie dostępne dane rządowe dowodzą jego skuteczności. Jak wynika z opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 stycznia 2010 r. (sygn. DSR-I-0702-1-1-UŻ/09), od 1 września 2005 r. do 31 września 2008 r. występowanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do starosty z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy stało się narzędziem, po który sięgano coraz częściej. W okresie wrzesień-grudzień 2005 r. zatrzymano 285 praw jazdy, z czego zwrócono 199, natomiast w kolejnych latach odnotowano tendencję

wzrostową – w 2006 r. zatrzymano 5.004 praw jazdy, z czego zwrócono 389, w 2007 r. zatrzymano 8.060, zwrócono 909, a w okresie od stycznia do września 2008 r. zatrzymano 4.556 praw jazdy, z czego zwrócono 647. Efektywność tej instytucji dała się także zaobserwować pod rządami ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W okresie od stycznia do września 2009 r. skierowano 32.922 wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, z czego zwrócono 2.319. W 2.492 przypadkach zatrzymanie prawa jazdy w sposób istotny przyczyniło się do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą (szczegółowe dane ujęte zostały w założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r., dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej; na ten temat zob. także H. Pietrzak, *ibidem*, s. 394-395).

Silne przekonanie o celowości pozostawienia instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego w obrocie prawnym skłoniło organy wykonujące wyrok TK do poszukiwania takiego rozwiązania normatywnego, które umożliwiłoby jej zachowanie przy jednoczesnym uwzględnieniu dyrektyw płynących z konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

W tym kontekście należy przypomnieć, że już 31 grudnia 2009 r. senacka Komisja Ustawodawcza zwróciła się do Marszałka Senatu o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przekazując w załączeniu stosowny projekt ustawy, w uzasadnieniu którego wskazała na konieczność wykonania wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. akt P 46/07 (druk senacki nr 743/VII kad.). Projekt ustawy zmierzał do całkowitego wyeliminowania instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. W toku prac nad tym przedłożeniem przedstawione zostały liczne opinie, z których wynikało, że taka zmiana normatywna nie znajduje poparcia ze strony poszczególnych ministrów, sygnalizujących potrzebę bardziej zniuansowanej interwencji ustawodawcy (zob. m.in. opinię Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 lutego 2010 r., sygn. DP-I-0232-10-2010/ES oraz opinię Ministra Sprawiedliwości z 8 marca 2010 r., sygn. DL-P-IV-070-1/10). W szczególności na uwagę zasługuje opinia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 5 marca 2010 r., sygn. DSR-I-0702-1-2-UŻ/09, w której m.in. wskazano na trwające w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad przygotowaniem założeń



projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którymi realizacja zasady proporcjonalności zostałaby osiągnięta przez ograniczenie stosowania instytucji zatrzymania prawa jazdy do wyjątkowych sytuacji (wszystkie opinie – sporządzone ponad pół roku przed złożeniem przez Prokuratora Generalnego wniosku inicjującego niniejsze postępowanie – są dostępne na internetowej stronie Senatu). Na posiedzeniu 24 marca 2010 r. senacka Komisja Ustawodawcza zdecydowała o wycofaniu skierowanego do Marszałka Senatu projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (zob. druk senacki nr 743 W/VII kad.).

Obecnie trwają prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk sejmowy nr 3897/VI kad.), który 17 lutego 2011 r. wpłynął do Sejmu. Zakłada on – stosownie do wskazanych wyżej założeń – nowelizację mającą na względzie realizację zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wprowadzenie zasady sprawiedliwej procedury (art. 2 Konstytucji), które uznane zostały przez Trybunał Konstytucyjny za naruszone obecnym kształtem instytucji zatrzymywania prawa jazdy. Według projektodawców: „Realizacja zasady proporcjonalności osiągnięta zostanie poprzez ograniczenie instytucji zatrzymania prawa jazdy do wyjątkowych sytuacji. Prawo jazdy zatrzymywane będzie po spełnieniu dodatkowego warunku – w przypadku powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Jest to taki sam okres, po którego upływie komornik składa, w myśl art. 1086 § 4 k.p.c., wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych. Prawo jazdy nie będzie ponadto zatrzymywane w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny, choćby częściowo, wywiązuje się ze zobowiązań alimentacyjnych. Za częściowe wywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego będzie należało uznać miesięczne zaspokajanie wierzytelności z tytułu alimentów (bieżących lub zaległych) w wysokości odpowiadającej minimum 30% kwoty zasądzonych miesięcznie alimentów przez okres minimum 6 miesięcy” (zob. uzasadnienie wskazanego wyżej projektu ustawy).

Podsumowując, uchylenie przez Trybunał art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. w pełnym zakresie jego zastosowania (jak tego domaga się wnioskodawca) przed wejściem w życie stosownej zmiany ustawy, sanującej konstytucyjność instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, mogłoby zagrozić efektywności egzekucji zobowiązań alimentacyjnych. Skutek ten jest – w ocenie Sejmu – niewspółmierny

wobec faktu, iż w aktualnym stanie prawnym sądy administracyjne *a casu ad casum* korygują nieproporcjonalną dolegliwość omawianego środka dyscyplinującego dłużników alimentacyjnych, uwzględniając ich indywidualną sytuację.

4. Zdaniem Sejmu, kontrola konstytucyjności zaskarżonej regulacji nie powinna abstrahować od wysiłków ustawodawcy nakierowanych na jego nowelizację, za czym przemawia zarówno zasada ekonomiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i zasada współdziałania władz. Niecelowość prowadzenia kontroli art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. skłania zaś do uznania, że przedstawiony na wstępie wniosek o umorzenie postępowania ze względów proceduralnych nie może być postrzegany jako przejaw nadmiernego formalizmu.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna