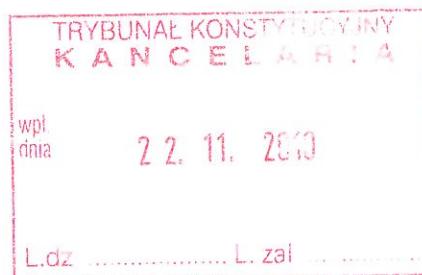




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 listopada 2010 r.

PG VIII TK 146/10



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

### Wniosek Prokuratora Generalnego

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

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.) 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 6 tej ustawy, są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### UZASADNIENIE

W ustawie 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] ustanowione zostały następujące zasady postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.

Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organ właściwy wierzyciela (wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej) ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) w przypadku, gdy osoba uprawniona do alimentów wystąpi z wnioskiem o podjęcie działań z powodu bezskuteczności egzekucji (art. 3 ust. 5 pkt 1) bądź gdy osoba ta jest uprawniona do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 3 ust. 5 pkt 2). Następnie, organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności informacje zawarte w wywiadzie alimentacyjnym i w oświadczeniu majątkowym dłużnika – art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W przypadku gdy powodem niewywiązywania się dłużnika z obowiązku alimentacyjnego jest brak zatrudnienia, zostaje on zobowiązany do zarejestrowania się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, zaś organ właściwy dłużnika informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie jego aktywizacji zawodowej – art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W kolejnym art. 5 ust. 3 omawianej ustawy określono tryb postępowania, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub odmówił złożenia oświadczenia majątkowego (pkt 1), odmówił zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy (pkt 2), bez uzasadnionej przyczyny (w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) odmówił przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy

zarobkowej, wykonywania prac użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych (pkt 3). W takich przypadkach organ właściwy dłużnika jest zobowiązany złożyć wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k. (uporczywe uchylanie się od alimentacji) oraz skierować wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Zgodnie z ust. 5 art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3 tego artykułu.

Zwrot zatrzymanego prawa jazdy – w myśl ust. 6 art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – 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.

Instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym była już przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, w sprawie o sygn. P 46/07, zawisłej na skutek pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, poddał konstytucyjnej ocenie art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej [(Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.); dalej: ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych], który, chociaż już uchylony (na podstawie art. 47 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), w dalszym ciągu kształtował sytuację prawną dłużnika alimentacyjnego będącego stroną w postępowaniu przed sądem pytającym.

W wyroku z dnia 22 września 2009 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników

alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał uznał m.in., 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. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana regulacja nie może również zostać uznana za niezbędną w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonania środków” (OTK ZU Nr 8/A/2009, poz. 126, str. 1318).

Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych również w aspekcie innych zarzutów, podniesionych w pytaniu prawnym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, uznając, że przepis ten narusza także zasady prawidłowej legislacji i sprawiedliwej procedury, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że obowiązująca ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mieści w art. 5 ust. 3 pkt 3, art. 5 ust. 5 i 6 unormowania analogiczne do unormowań zawartych w art. 5 uchylonej ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych. Przy czym, w chwili wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny (w dniu 22 września 2009 r.) art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów obowiązywał

w brzmieniu nadanym mu przez art. 21 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33), który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2009 r. i w tym kształcie obowiązuje dotychczas.

Tym samym, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności norm zawartych w uchylonym art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, odnoszących się do instytucji zatrzymania prawa jazdy, nadal w porządku prawnym będą obowiązywały analogiczne normy zawarte w przepisie innej ustawy, tj. ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że *„[m]erytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny problemu zgodności z Konstytucją zaskarżonej treści normatywnej, jest (...) 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”* (wyrok z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 113 oraz wyrok z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU Nr 9/A/2008, poz. 153).

Zatem, związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami pytania prawnego (*vide* – art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) w sprawie P 46/07 powoduje, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych nie mógł wywołać bezpośredniego skutku w stosunku do analogicznej regulacji istniejącej w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Konstytucyjne wątpliwości budzi regulacja zawarta w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w części w jakiej nakazuje organowi właściwemu dłużnika skierować do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. W konsekwencji przedmiotem zaskarżenia należało objąć także przepisy ust. 5 i 6 tego artykułu, które – odpowiednio – odnoszą się do zatrzymania prawa jazdy (decyzja starosty) oraz zasad i trybu jego zwrotu.

Zaskarżone przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów naruszają – tak jak w przypadku art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych – zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, warunkiem uznania, że ustawowe ograniczenie wolności i praw jednostki jest dopuszczalne, jest istnienie związku pomiędzy tym ograniczeniem a ochroną jednej z wartości wskazanych w tym przepisie. Ograniczenia te są dopuszczalne m.in. z uwagi na konieczność ochrony praw innych osób.

Na spełnienie tej konstytucyjnej przesłanki przez zaskarżoną regulację wskazuje wyraźnie tytuł ustawy, z którego wynika, że zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu podyktowane jest koniecznością ochrony osób uprawnionych do alimentów.

Jednakże zakres tego ograniczenia musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, albowiem przez konieczność, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, rozumieć należy niezbędną, przydatną i proporcjonalną *sensu stricto*.

Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika następujący sposób rozumienia zasady proporcjonalności:

- 1) zasada ta oznacza – w ogólnym ujęciu – nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów;

- 2) zasadę tę należy postrzegać jako wymóg wyboru skutecznych środków prawnych, a więc rzeczywiście (a nie pozornie) służących realizacji zamierzonych celów;
- 3) zasada ta realizowana jest wówczas, gdy, zastosowane środki prawne są niezbędne dla osiągnięcia danego celu, przez co należy rozumieć, że nie jest możliwe skorzystanie ze środka mniej uciążliwego, aby cel ten osiągnąć (por. wyroki: z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25, z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 26, z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU Nr 8/A/2005, poz. 93).

Odnosząc przedstawioną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) do kwestionowanej regulacji zauważyć należy, iż cel, jakim jest zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Prawo jazdy jest dokumentem potwierdzającym umiejętność prowadzenia pojazdów, co może mieć niekiedy istotne znaczenie przy poszukiwaniu bądź wykonywaniu określonej pracy. Tym samym, zatrzymanie prawa jazdy może wpłynąć na brak możliwości zarobkowych osoby zobowiązanej do alimentacji, co będzie znajdowało swoje bezpośrednie przełożenie na możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego. Nie zawsze więc – jak się niekiedy przyjmuje – zatrzymanie prawa jazdy oznacza pozbawienie dłużnika alimentacyjnego „przywileju” prowadzenia pojazdów.

Trudno także uznać, że zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jest środkiem niezbędnym dla zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów, skoro środek ten (ze względów oczywistych) nie znajduje zastosowania wobec tych dłużników, którzy takim dokumentem się nie legitymują.

Mając zatem na uwadze powołane motywy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 22 września 2009 r., w sprawie P 46/07, zachowujące swoją aktualność w odniesieniu do regulacji zaskarżonej w niniejszym stanowisku oraz przedstawione w nim dodatkowe argumenty, uznać należy, iż art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, przez to, że nie spełnia kryteriów koniecznych dla realizacji zasady proporcjonalności, narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji odnieść tym samym należy do ust. 5 tego artykułu, w którym wskazano organ (starostę) wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, a także do jego ust. 6, określającego tryb i warunki zwrotu zatrzymanego prawa jazdy.

W przypadku bowiem uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zaskarżonym zakresie, z porządku prawnego powinny zostać wyeliminowane przepisy ust. 5 i 6 tego artykułu, gdyż normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi.

Z tych względów, wnoszę jak w *petitum* wniosku.



Andrzej Seremet