

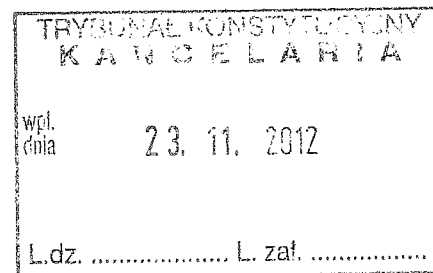


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 listopada 2012 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 dodatkowe wyjaśnienia w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. (sygn. akt K 23/10), wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b 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, **jest zgodny** z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji. Jednocześnie podtrzymuję wniosek o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, modyfikując jego podstawę prawną przez dodatkowe wskazanie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

## I. Analiza formalnoprawna

1. Prokurator Generalny (dalej również: wnioskodawca) wnioskiem z 19 listopada 2010 r. zakwestionował konstytucyjność 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), 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. Sejm przedstawił stosowne wyjaśnienia w pisemnym stanowisku z 22 sierpnia 2011 r., wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Brzmienie wszystkich przepisów wskazanych przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli uległo nowelizacji mocą ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212; dalej: ustawa zmieniająca), która w odniesieniu do omawianych regulacji weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

Pismem z 23 lipca 2012 r. (dalej również: pismo PG) Prokurator Generalny zmienił wniosek w ten sposób, iż wniósł o: 1) stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zakresie w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika alimentacyjnego kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji oraz 2) umorzenie postępowania w sprawie zbadania konstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zakresie w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz ust. 5 i 6 tego artykułu – w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów.

2. Zmiana, jakiej poddany został wniosek Prokuratora Generalnego, jest nietypowa. Artykuł 31 ust. 2 ustawy o TK przyznaje wnioskodawcy prawo do wycofania wniosku do momentu rozpoczęcia rozprawy. Z wyrażonej w ten sposób

zasady dyspozycyjności wywodzi się nadto prawo wnioskodawcy do zmiany granic zaskarżenia. Z formalnoprawnego punktu widzenia dopuszczalne wydaje się także uznanie prawa wnioskodawcy do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania, w tym ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego. Zważywszy jednak, że konkurencyjną podstawą umorzenia postępowania jest wspomniane cofnięcie wniosku (por. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), które – w odróżnieniu od pozostałych przesłanek umorzenia – nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego, logika czynności procesowych oraz zasada ekonomiki postępowania przed TK przemawiają na rzecz pierwszeństwa stosowania właśnie tego instrumentu prawnego. Tak też ukształtowała się dotychczasowa praktyka w sprawach, w których nastąpiła zmiana stanu prawnego w zakresie obejmującym przedmiot kontroli (zob. przykładowo wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00 oraz 6 stycznia 2003 r., sygn. akt K 24/01).

Sposób, w jaki został zmodyfikowany wniosek Prokuratora Generalnego powoduje, że Sejm, poza koniecznością ustosunkowania się do nowego roszczenia, będącego następstwem wskazania nowego przedmiotu i wzorca kontroli (o czym dalej), powinien także zająć stanowisko odnośnie do wniosku o umorzenie postępowania.

3. Sejm podziela pogląd Prokuratora Generalnego na temat utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany zakres art. 5 ust. 3 oraz art. 5 ust. 5 i ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej. Okoliczność ta przemawia za uznaniem, że ziszcza się przesłanka umorzenia postępowania uregulowana w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Wziąwszy pod uwagę, że we wniosku z 19 listopada 2010 r. Prokurator Generalny nie podniósł zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw ani wolności (co skądinąd jest podstawą wniosku Sejmu o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku), zaś w piśmie z 23 lipca 2012 r. potwierdził on już wprost, że „uchylone przepisy nie ingerowały w konstytucyjne prawa i wolności” (pismo PG, s. 5), bezsporne jest, że w niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Przedłożony przez Prokuratora Generalnego wniosek o umorzenie postępowania w pełnym zakresie jego pierwotnego wniosku jest co do kierunku

zbieżny ze stanowiskiem Sejmu z 22 sierpnia 2011 r. Zasadza się jednak na innych przesłankach. Okoliczność powołana przez wnioskodawcę z chronologicznego punktu widzenia jest wtórna wobec tej, którą Sejm uczynił podstawą swojego wniosku o umorzenie postępowania, a co więcej, nie wpływa na jej aktualność. Niemniej, rozpatrując rangę i znaczenie z jednej strony – utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, z drugiej – braków pisma wszczynającego postępowanie przed TK, uchylenie regulacji stanowiącej przedmiot kontroli wydaje się okolicznością o priorytetowym znaczeniu. Przytoczone przesłanki nie wykluczają się wzajemnie, a rozstrzygnięcie o celowości ewentualnego kumulatywnego ich uwzględnienia należy do Trybunału Konstytucyjnego.

Niemniej, z wymienionych względów, Sejm modyfikuje wniosek o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz ust. 5 i 6 tego artykułu, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r., w ten sposób, że podstawą prawną wniosku czyni art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

## **II. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli wskazanym w piśmie Prokuratora Generalnego z 23 lipca 2012 r. jest art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zakresie w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika alimentacyjnego kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Artykuł 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów brzmi: „Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz 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.)”.

W ocenie Sejmu dla prawidłowej oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu niezbędne jest uwzględnienie treści całego art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem:

„1. Organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego.

2. W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika:

1) zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny;

2) informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

3. 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.

- organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

3a. Decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

3b. Jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając

odpis tej decyzji, oraz 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.).

4. W przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, starosta jest obowiązany do informowania o tym organu właściwego dłużnika.

4a. Organ właściwy dłużnika alimentacyjnego przekazuje powiatowemu urzędowi pracy informacje o utracie statusu dłużnika alimentacyjnego lub ustaniu potrzeby aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

5. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3b, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

6. 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.

6. Uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy:

1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w ust. 3, oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub

2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego”.

2. W odniesieniu do zakresu zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą (stanowiącą, w zakresie przepisów dotyczących zatrzymania prawa jazdy, efekt dostosowania prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07) należy wskazać na następujące okoliczności.

Po pierwsze, ustawą zmieniającą wprowadzono dodatkowy etap w procedurze zatrzymywania prawa jazdy. Aktualnie zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organ właściwy dłużnika jest zobowiązany do wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przesłanki wszczęcia powyższego postępowania i wydania stosownej decyzji – zawarte w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – odpowiadają przesłankom wystąpienia przez organ do starosty

z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r. Zatem wystąpienie przez organ z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy uzależnione jest od przeprowadzenia dodatkowego postępowania (o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych), kończącego się wydaniem zaskarżalnej decyzji.

Po drugie, ustawodawca zamieścił w art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przesłankę negatywną wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Mianowicie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Tym samym skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy następuje po nabraniu waloru ostateczności przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, której wydanie uzależnione jest od wypełnienia jednej z przesłanek pozytywnych oraz braku wskazanej przesłanki negatywnej.

Wypada jednocześnie zauważyć, że argumentacja wnioskodawcy nie odnosi się do trybu ani przesłanek występowania z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy. Zdaniem Prokuratora Generalnego samo funkcjonowanie w systemie prawa instytucji zatrzymania prawa jazdy powiązanej z wykonywaniem zobowiązań alimentacyjnych stanowi naruszenie Konstytucji. W takim ujęciu wejście w życie ustawy zmieniającej nie zmienia istoty zaskarżenia. Wskazanemu we wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r. odpowiada art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w takim zakresie, w jakim oba przepisy przewidują skierowanie do starosty, przez organ właściwy dłużnika, wniosku o zatrzymanie prawa jazdy.

### **III. Zarzuty wnioskodawcy**

Prokurator Generalny stwierdza *explicite*, że jego „Wniosek (...) zmierza do eliminacji z porządku prawnego całej instytucji zatrzymania prawa jazdy z powodu

uchylania się dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań alimentacyjnych, bez względu na sposób uregulowania trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy” (pismo PG, s. 6). Wnioskodawca odwołuje się szeroko do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07. We wspomnianym wyroku sąd konstytucyjny uznał, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 i Nr 164, poz. 1366, z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 oraz z 2008 r. Nr 119, poz. 770; dalej ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej) jest niezgodny z 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej stanowił: „Art. 5. 1. Organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3, kieruje do starosty wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. 2. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. 3. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania”. Wnioskodawca stwierdza, że „Z przedstawionego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jest niekonstytucyjne z tego powodu, że instytucja ta nie służy realizacji podstawowego celu, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych (...)”. Ponadto zauważa, że „Nieuprawniona zatem byłaby taka interpretacja omawianego wyroku, że stan konstytucyjności może być osiągnięty przez doprecyzowanie przepisów i zmianę procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym, z pozostawieniem w porządku prawnym samej instytucji” (pismo PG, s. 8 i 9).

Zdaniem Prokuratora Generalnego: „Naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) upatrywać należy w niniejszej sprawie – przede wszystkim – w tym, że ustawodawca nie zachował adekwatności między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami wynikającymi dla jednostki (proporcjonalność *sensu stricto*)” – pismo PG, s. 12. W konsekwencji powyższego „Uprawniony jest (...) pogląd, że zastosowanie tej instytucji [zatrzymania prawa jazdy – uwaga własna] ma spowodować (pośrednio bądź bezpośrednio) wywiązywanie się dłużników z nałożonego na nich obowiązku alimentacyjnego, a środkiem, który ma służyć osiągnięciu tego celu, jest czasowe pozbawienie (do ustania przyczyny) prawa jazdy” (pismo PG, s. 12). Braku



adekwatności zaskarżonej regulacji wnioskodawca upatruje również w tym, że: „Decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, skutkująca zatrzymaniem prawa jazdy, wydawana jest zarówno wówczas, gdy dłużnik np. odmówił zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy (art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), jak i gdy częściowo wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego, ale nie spełnia kryteriów określonych w ustawie w art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” (pismo PG, s. 2).

Natomiast odnośnie do praktycznych konsekwencji zatrzymania prawa jazdy wnioskodawca podnosi, że: „[C]el, jakim jest zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym (...) 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” (pismo PG, s. 13).

#### **IV. Wzorzec kontroli**

Zasada proporcjonalności w orzecznictwie „przedkonstytucyjnym” była wyprowadzana z klauzuli „państwa prawnego”. W orzeczeniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 9/95) stwierdzono, że: „Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności (...). Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (...). Zasada proporcjonalności w ujęciu szerokim szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego

do jego osiągnięcia. Z powyższego wynika, iż jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu, to należy wybrać ten drugi” (por. także orzeczenia TK z: 26 czerwca 1995 r., sygn. akt K 11/94; 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 oraz orzeczenie pełnego składu TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95 i wypowiedzi doktryny z tamtego okresu, w szczególności S. Wronkowskiej, teże [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74).

W obecnym stanie prawnym zasadę proporcjonalności wyprowadza się przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) stwierdzono, że: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny [niż art. 2, na który powoływał się w tej sprawie NSA – uwaga własna] przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami (...), jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej”. Należy jednak podkreślić, że treść i znaczenie zasady proporcjonalności pozostają niezmiennie, jak bowiem zauważył w cytowanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny: „Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności” (wyrok TK z 12 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/98; por. także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 32 i n.; należy jednak zauważyć, że w judykaturze sądów administracyjnych nadal zasada proporcjonalności wiązana jest z art. 2 Konstytucji lub z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji – zob. np. uchwała 7 sędziów NSA z 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 2/07; wyrok NSA z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt I FSK 1172/08; wyrok NSA z 11 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 267/09).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego dotyczącym zasady proporcjonalności nie budzi wątpliwości, że: „Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. (...) «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż 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 TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; por. także wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 i 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01).

W wydanym w pełnym składzie wyroku z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to

niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny. Innymi słowy: Zasada proporcjonalności, wywodzona z samej logiki pojęcia «państwa prawa» stanowi (...), że działanie nakierowane na osiągnięcie obranego celu powinny być do tego celu odpowiednie (wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1624/09)".

Z kolei w wyroku z 30 listopada 2004 r. (sygn. akt SK 31/04) Trybunał wskazał, że: „[U]stawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. (...) Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (...), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”.

## **V. Analiza merytoryczna**

1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że argumentacja wnioskodawcy w przeważającej części odwołuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07. Sejm podtrzymuje wyrażony w stanowisku z 22 sierpnia 2011 r. pogląd, że argumentacja sądu konstytucyjnego przytoczona w wyroku w sprawie o sygn. akt P 46/07, w zakresie naruszenia zasady

proporcjonalności, nie jest w pełni przekonująca (por. 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). Zatem, w szczególności w świetle zmian dokonanych ustawą zmieniającą, niezbędne jest przedstawienie pełnej argumentacji w przedmiocie zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. W pierwszej kolejności należy ocenić charakter instytucji zatrzymania prawa jazdy. Powyższe zostało dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07. Jak zauważył sąd konstytucyjny: „[K]onieczne jest udzielenie odpowiedzi, czy przewidziane w art. 5 zakwestionowanej ustawy [o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej – uwaga własna] zatrzymanie prawa jazdy (a więc ograniczenie uprawnień konkretnego dłużnika alimentacyjnego) służyć ma uzyskaniu ostatecznego celu tej ustawy tj. skuteczności w egzekwowaniu świadczeń alimentacyjnych, czy tylko realizacji celów instrumentalnych, takich jak ułatwienie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych czy też nieuchylanie się od wskazanych prac zarobkowych”. W dalszej części uzasadnienia cytowanego judykatu Trybunał skonstatował, iż: „[Z]atrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych”. Wspomniane wątpliwości oraz ich rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny pozostają – w ocenie Sejmu – w związku z ówczesnym brzmieniem art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i wynikającym z niego jednym z zarzutów pytającego sądu, inicjującego postępowania w sprawie o sygn. akt P 46/07. Mianowicie pytający sąd przedstawił argumenty odnoszące się do zawarcia w art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej zwrotu „ustanie przyczyn zatrzymania”, z którym to stanem ustawodawca powiązał zwrot wcześniej zatrzymanego prawa jazdy. Jak referował Trybunał Konstytucyjny: „Sąd wskazał, że nie sposób jednoznacznie stwierdzić czy samo ustanie bezskuteczności egzekucji należności alimentacyjnych będzie uzasadniało zwrot prawa jazdy, czy też konieczna dla dokonania zwrotu

prawa jazdy będzie aktywizacja zawodowa dłużnika i wynikające stąd ustanie bezskuteczności egzekucji”. Należy przy tym zauważyć, że powyższy zarzut nie został przez Trybunał rozpoznany merytorycznie, z uwagi na orzeczenie o niezgodności z konstytucją zaskarżonego przepisu w odniesieniu do części zarzutów i tym samym uzyskania pożądanego przez podmiot inicjujący postępowanie rezultatu tj. usunięcia kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego.

W ocenie Sejmu w sprawie będącej przedmiotem aktualnego procedowania przed Trybunałem należy porównać regulacje dotyczące zwrotu zatrzymanego prawa jazdy zawarte w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz w obowiązującej ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Może to bowiem ułatwić ocenę charakteru instytucji zatrzymania prawa jazdy (określenie czy jej *ratio* stanowi podstawowy cel ustawy, czyli zapewnienie skuteczności egzekwowania należności alimentacyjnych, czy też jest to instrument stosowany incydentalnie, pomocniczo w ramach innych instytucji o charakterze pośrednim unormowanych w art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej 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. Przewidziane w art. 4 ust. 3 okoliczności to: 1) uniemożliwienie przez dłużnika alimentacyjnego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego; 2) odmowa podjęcia prac organizowanych na zasadach robót publicznych, określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; 3) uchylanie się od prac organizowanych na zasadach robót publicznych, określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Z kolei w myśl art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej zwrot zatrzymanego prawa jazdy następował po „stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania”.

Natomiast odmiennie ustawodawca uregulował zwrot zatrzymanego prawa jazdy w aktualnie obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów: „Uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy:

1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w ust. 3, oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub

2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego”.

Odnosząc się zatem do treści art. 5 ust. 6 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów należy zauważyć, że ustawodawca jednoznacznie wskazał, że zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje w przypadku ustania następujących okoliczności: 1) uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego; 2) odmowy złożenia oświadczenia majątkowego; 3) odmowy zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy; 4) odmowy 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. Jednocześnie wraz z ustaniem wymienionych okoliczności do zwrotu zatrzymanego prawa jazdy niezbędne jest wykazanie, że dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

W świetle powyższego – w ocenie Sejmu – nie jest uprawniony wniosek, że instytucja zatrzymania prawa jazdy służy wyłącznie zapewnieniu egzekwowania należności alimentacyjnych. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę jakie okoliczności uzasadniają zwrot prawa jazdy (odesłanie do art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) świadczy o silnym powiązaniu normatywnym zatrzymania prawa jazdy z innymi instytucjami wymienionymi w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, takimi jak: wywiad alimentacyjny czy złożenie oświadczenia majątkowego.

W świetle powyższego zasadny wydaje się wniosek, że zatrzymanie prawa jazdy nie może być kontynuowane wobec dłużników alimentacyjnych, którzy „tylko” nie regulują należności alimentacyjnych. W myśl obowiązujących przepisów możliwa jest sytuacja, że dłużnik alimentacyjny nie reguluje w pełni swoich zobowiązań (należy wykazać wywiązywanie się w kwocie nie niższej niż 50% bieżąco ustalonych alimentów przez odpowiedni okres), ale po spełnieniu innych

nakładanych na niego obowiązków np. zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy prawo jazdy zostanie mu zwrócone.

3. W ocenie Sejmu nie można uznać za trafne argumentów Prokuratora Generalnego, że: „Brak adekwatności zastosowanego środka do celu, który zamierza osiągnąć ustawodawca, jest szczególnie widoczny w przypadku, gdy prawo jazdy zatrzymywane jest dłużnikowi alimentacyjnemu, który wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego lecz nie czyni tego w takim zakresie, jak przewiduje to art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” (pismo PG, s. 13). Jak wynika z art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy po nabraniu przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych waloru ostateczności. Natomiast jedynym przepisem, z którego można wyinterpretować normę kompetencyjną do wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest art. 5 ust. 3 *in fine* ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Powyższa norma kompetencyjna aktualizuje się w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 5 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także wtedy, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (art. 5 ust. 3 zd. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).

Przesłanki uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz odmowy złożenia oświadczenia majątkowego pozostają w funkcjonalnym związku z treścią art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który stanowi: „Organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego”.

Z kolei przesłanki odmowy zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia w formach wskazanych w art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowią dopełnienie treści art. 5 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym: „W przypadku gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu



braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika: 1) zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny; 2) informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego”.

Kontynuując powyższe rozważania należy wskazać ponadto, że wszystkie wymienione przepisy odnoszą się do „dłużnika alimentacyjnego”, którym na mocy art. 2 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna – gdyby zatem ustawodawca miał na celu przymuszenie dłużnika do wykonywania zobowiązań alimentacyjnych za pomocą zatrzymania prawa jazdy instytucja uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych byłaby w istocie bezcelowa. Zatem przesłanki wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (co może doprowadzić do zatrzymania prawa jazdy) wiążą się z utrudnieniem przez dłużnika postępowania egzekucyjnego (uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego lub odmowa złożenia oświadczenia majątkowego) oraz (w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie ma zatrudnienia) z działaniami dłużnika alimentacyjnego, które zmierzają do przedłużenia przez niego okresu pozostawania bez zatrudnienia (odmowa zarejestrowania w urzędzie pracy oraz odmowa podjęcia zatrudnienia lub innej pracy w formach przewidzianych w art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).

Wobec powyższego należy uznać, że art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie może być – na co wskazuje wnioskodawca – podstawą do zatrzymania prawa jazdy. W ocenie Sejmu spełnia on przeciwną funkcję – pozwala na niewydanie decyzji o uchylaniu się przez dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań alimentacyjnych (która to decyzja jest warunkowana, jak wskazano, zaistnieniem przesłanek innych niż sama bezskuteczność egzekucji, tj.: utrudniania postępowania egzekucyjnego oraz niepodejmowania zatrudnienia, względnie działań zmierzających do uzyskania zatrudnienia) w stosunku do dłużnika alimentacyjnego, który przez okres 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Reasumując nieuzasadnione jest twierdzenie, że prawo jazdy może zostać zatrzymane dłużnikowi alimentacyjnemu „gdy częściowo wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego, ale nie spełnia kryteriów określonych w art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” (pismo PG, s. 12) – wskazany przepis nie zawiera kryteriów w oparciu o które może zostać wydana decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązków alimentacyjnych. Wprowadza on jedynie odstępstwo od wydania wymienionej decyzji, która może stać się podstawą zatrzymania prawa jazdy, a której przesłanki wydania nie wiążą się z niewywiązywaniem się z obowiązku alimentacyjnego.

4. Przedstawiona argumentacja musi zostać uzupełniona o odniesienie się do treści art. 5 ust. 6 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Z treści tego przepisu wynika, sygnalizowana wcześniej, przesłanka zwrotu prawa jazdy polegająca na wywiązywaniu się przez dłużnika alimentacyjnego przez okres ostatnich 6 miesięcy, w każdym miesiącu, ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Ten przepis stanowi, zdaniem Sejmu, jedyne (poza przesłanką negatywną dotyczącą wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych) normatywne powiązanie instytucji zatrzymania prawa jazdy z określonym stopniem wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. Wobec powyższego należy przypomnieć, że samo zatrzymanie prawa jazdy (wyznaczające istotę problemu konstytucyjnego wskazanego przez wnioskodawcę), stanowi konsekwencję wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Z kolei przesłanki pozytywne wydania powyższej decyzji nie odnoszą się do stopnia wywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego z zobowiązań alimentacyjnych, lecz od jego działań związanych z egzekucją należności, a także nakierowanych na podjęcie pracy zarobkowej. Tym samym wystąpienie podnoszonych przez wnioskodawcę negatywnych skutków związanych z zatrzymaniem prawa jazdy (trudność z wykonywaniem lub znalezieniem określonej pracy w okresie zatrzymania prawa jazdy) może nastąpić dopiero po zatrzymaniu prawa jazdy, którego dłużnik alimentacyjny może uniknąć wykonując obowiązki nałożone na niego przez organ – niezależnie od stopnia wywiązywania się z zobowiązań alimentacyjnych.

5. W świetle uwag zaprezentowanych w poprzednim punkcie niniejszego pisma za nietrafne należy uznać również te argumenty wnioskodawcy, które zmierzają do wykazania, że zatrzymanie prawa jazdy jest przeciwnie skuteczne w stosunku do wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. Jak podnosi Prokurator Generalny: „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 (...)” – pismo PG, s. 13. W tym miejscu należy przypomnieć, że decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązku alimentacyjnego nie zostanie wydana w przypadku zarejestrowania się przez dłużnika alimentacyjnego w powiatowym urzędzie pracy, a także w przypadku podjęcia zatrudnienia w formach przewidzianych w art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wypada także podkreślić, że odmowa przyjęcia pracy musi nastąpić bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – ustawodawca wprowadził tym samym istotną gwarancję odnoszącą się do sfery interesów dłużnika alimentacyjnego. Tym samym już samo zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy wyklucza wydanie decyzji stanowiącej podstawę zatrzymania prawa jazdy. Jeżeli zaś chodzi o odmowę podjęcia pracy, nie można tracić z pola widzenia interesów osoby uprawnionej do otrzymywania alimentów. Bezzasadne uchylanie się od podjęcia zatrudnienia przez dłużnika alimentacyjnego godzi w interesy uprawnionego do alimentów. Podobnie, prawo jazdy nie zostanie zatrzymane jeżeli dłużnik alimentacyjny umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub złoży oświadczenie majątkowe.

Należy podkreślić, że na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który będzie uwzględniał zarówno interesy dłużnika alimentacyjnego jak i osoby uprawnionej.

6. Sejm podtrzymuje również zawarte w stanowisku z 22 sierpnia 2011 r. uwagi odnoszące się do skuteczności stosowania zatrzymania prawa jazdy w celu wymuszenia na dłużniku alimentacyjnym współpracy z gminą. 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).

Dla interpretacji zaprezentowanych danych istotne jest także uwzględnienie aktualnego kontekstu normatywnego, uzupełnionego o wprowadzone postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, kończącego się wydaniem zaskarżalnej decyzji – wyłącza to automatyzm oraz ogranicza możliwość zastosowania instytucji zatrzymania prawa jazdy.

Wypada przypomnieć, że jednym z motywów rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku w sprawie o sygn. akt P 46/07 była konstatacja, że dostępne dane statystyczne nie wskazują, że zwiększenie skuteczności (oraz regularności) ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym. W tym miejscu należy raz jeszcze przypomnieć, że – w ocenie Sejmu – zatrzymanie prawa jazdy nie może być bezpośrednio wiązane z samym tylko wykonywaniem przez dłużnika zobowiązań alimentacyjnych – właściwym jest jego odnośnienie do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. Ustawowe przesłanki stosowania tej instytucji wskazują, że jej celem jest zmiana postępowania dłużnika alimentacyjnego, polegającego na utrudnianiu egzekucji lub uchylaniu się od podjęcia pracy. Innymi słowy zwiększenie stopnia realizacji obowiązku alimentacyjnego (odpowiednio jego skutecznej egzekucji) następuje przez odpowiednie ukształtowanie przepisów (instytucji) odnoszących się egzekucji oraz współpracy dłużnika z gminą w celu zatrudnienia, a nie samo zatrzymanie prawa jazdy.

7. Na marginesie można zauważyć, że zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także przyjęcie 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 jest działaniem dłużnika alimentacyjnego zbliżonym swoim charakterem (koniecznością osobistego działania) do czynności dłużnika, które nie mogą być za niego wykonane przez inną osobę, w ramach stosunku obligacyjnego. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 1050 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.) jeżeli dłużnik ma wykonać czynność, której inna osoba wykonać za niego nie może, a której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli, sąd, w którego okręgu czynność ma być wykonana, na wniosek wierzyciela po wysłuchaniu stron wyznaczy dłużnikowi termin do wykonania i zagrozi mu grzywną na wypadek, gdyby w wyznaczonym terminie czynności nie wykonał (zgodnie z art. 1050 § 3 k.p.c. po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego dłużnikowi do wykonania czynności, sąd na wniosek wierzyciela nałoży na dłużnika grzywnę i jednocześnie wyznaczy nowy termin do wykonania czynności, z zagrożeniem surowszą karą). Natomiast zgodnie z art. 1053 k.p.c. wymierzając grzywnę, sąd orzeknie jednocześnie – na wypadek jej niezapłacenia – zamianę grzywny na areszt, licząc jeden dzień aresztu od pięćdziesięciu do tysiąca pięćset złotych grzywny. Ogólny czas trwania aresztu nie może przekraczać w tej samej sprawie 6 miesięcy. Z kolei odnośnie do zobowiązania dłużnika alimentacyjnego do złożenia oświadczenia majątkowego, można wskazać – *mutatis mutandis* – na art. 916 k.p.c., który stanowi podstawę zastosowania aresztu w celu przymuszenia dłużnika do złożenia wykazu majątku i przyrzeczenia w ramach instytucji wyjawienia majątku. Wypada zauważyć, że omawiany areszt jest instytucją znacznie bardziej ograniczającą ogólnie pojmowaną wolność osobistą, aniżeli zatrzymanie prawa jazdy.

Wymaga przy tym podkreślenia, że instytucja aresztu znajduje zastosowanie do ogólnie ujmowanych stosunków zobowiązaniowych, a nie – jak zatrzymanie prawa jazdy – wyłącznie do obowiązków dłużnika alimentacyjnego (poddania się wywiadowi alimentacyjnemu, złożeniu oświadczenia majątkowego, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, względnie podjęcia określonej formy zatrudnienia) powiązanych z określonym obowiązkiem alimentacyjnym, którego wykonywanie (w tym wykonywanie terminowe) daje się uzasadnić innymi wartościami konstytucyjnymi takimi jak dobro rodziny (art. 71 Konstytucji), ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji). Na rzecz powyższej tezy może świadczyć wyrażenie w Konstytucji prawa do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych

przyznanego rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym). Ustrojodawca zauważa zatem wagę stosunków rodzinnych (a więc pośrednio również alimentacyjnych), dopuszczając w tym zakresie interwencję władz publicznych. Nie ulega przy tym jednak wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych. Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe (wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04).

8. Przykładem praktycznego funkcjonowania aktualnie obowiązujących przepisów może być sprawa o sygn. akt II SA/Sz 465/12 zakończona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 27 czerwca 2012 r. Skarżący na mocy ugody sądowej zobowiązał się do płacenia alimentów na rzecz dziecka. Późniejsza egzekucja należności od skarżącego okazała się bezskuteczna, wobec czego osobie uprawnionej przyznano świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Następnie wezwano skarżącego w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i złożenia oświadczenia majątkowego, którym to obowiązkom skarżący uchybił. W związku z powyższym, stosownie do treści art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w stosunku do skarżącego zostało wszczęte postępowanie w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Po uznaniu, że w sprawie skarżącego zaktualizowały się przesłanki określone w art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wydano decyzję o uznaniu skarżącego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO), w którym wyjaśnił, że w dniu składania odwołania stawił się na wywiad alimentacyjny i złożył oświadczenie majątkowe, a ponadto podjął zatrudnienie na umowę o pracę na trzymiesięczny okres próbny. Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję argumentując, że na podstawie analizy stanu faktycznego i prawnego zarówno wcześniejsze uchylanie się

od płacenia alimentów, jak i zatrudnienie na okres próbny nie stwarzają gwarancji wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego w przyszłości.

Rozpatrując skargę na decyzję SKO Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie – uchylając zaskarżoną decyzję – wskazał, że: „Z treści ww. przepisów [art. 5 ust. 3 i 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – uwaga własna] wynika, że przesłanki pozytywne wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wymienione zostały w sposób enumeratywny w pkt od 1 do 3 ust. 3 art. 5 ustawy [o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – uwaga własna]. Wystąpienie którejkolwiek z nich, nie może jednak stanowić podstawy do wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych w przypadku określonym w art. 5 ust. 3a ustawy [wywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego przez okres ostatnich 6 miesięcy w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów – uwaga własna]. (...) W ocenie Sądu, przedstawione motywy wydania zaskarżonej decyzji, które zostały zaprezentowane przez organ odwoławczy (...), w kontekście przytoczonych wyżej, obowiązujących przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie pozwalają na uznanie, że decyzja ta jest zgodna z prawem. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ nie powołał się na wystąpienie którejś z okoliczności wymienionych w art. 5 ust. 3a ww. ustawy. Organ drugiej instancji nie odniósł się do podniesionej w odwołaniu kwestii wypełnienia już (...) obowiązku, nałożonego wezwaniem Prezydenta Miasta stawienia się celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i złożenia oświadczenia majątkowego. Kolegium przyjęło natomiast, że za uznaniem skarżącego za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych przemawia brak gwarancji systematycznego wywiązywania się przez niego z obowiązku alimentacyjnego. Sąd stwierdził, że przytoczenie takiego argumentu, stanowiącego zarazem jedyną przesłankę utrzymania w mocy decyzji uznającej skarżącego za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, nie znajdowało oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Przepisy te, nie przewidują bowiem możliwości wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wobec braku gwarancji systematycznego wywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych, czy też zaniechania płacenia alimentów w kwocie nie niższej niż kwoty bieżąco ustalonych alimentów w okresie ostatnich

miesiący. Z tego względu Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja odwołując się do pozaprawnych przesłanek, które stanowić miały podstawę jej podjęcia, musiała zostać wyeliminowana z obrotu prawnego”.

Przedstawione okoliczności sprawy rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie świadczą, zdaniem Sejmu, o właściwym ukształtowaniu procedury, która może zakończyć się zatrzymaniem prawa jazdy (przesądając tym samym o charakterze i stopniu dolegliwości tego środka). W tym kontekście zatrzymanie prawa jazdy jawi się jako środek o charakterze *ultima ratio*, albowiem jest stosowany dopiero po wydaniu prawomocnej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Ta zaś, jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, nie może być wydana wyłącznie w oparciu o negatywne prognozy (a nawet rzeczywisty stopień wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego) co do wywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego z obowiązku alimentacyjnego. Ponadto poprzez wprowadzenie procedury odwoławczej od decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych możliwe jest zdezaktualizowanie pozytywnych przesłanek do wydania tej decyzji i tym samym przerwanie procedury kończącej się zatrzymaniem prawa jazdy.

9. Rekapitulując powyższe rozważania, należy podkreślić następujące kwestie.

Po pierwsze, w ocenie Sejmu, nie zasługuje na aprobatę twierdzenie, że w świetle obowiązujących przepisów zatrzymanie prawa jazdy stanowi instrument mający na celu zwiększenie efektywności wywiązywania się przez dłużnika z należności alimentacyjnych. Jak wykazano jest to instytucja powiązana z działaniami dłużnika utrudniającymi postępowanie egzekucyjne, a także z uchylaniem się od obowiązków dotyczących podjęcia zatrudnienia. Tym samym jej negatywne konsekwencje nie dotyczą dłużników, którzy z racji trudnej sytuacji materialnej nie są w stanie wywiązywać się z zobowiązań alimentacyjnych, lecz tylko tych, którzy świadomie podejmują działania utrudniające powodzenie egzekucji lub uchylają się od – ujmując to w pewnym uproszczeniu – zarobkowania. Nie można zatem twierdzić, że zatrzymanie prawa jazdy stanowi *sui generis* sankcję za niewywiązywanie się z zobowiązań alimentacyjnych.



Po drugie, ustawowa procedura, w ramach której można zatrzymać prawo jazdy, zawiera szereg istotnych gwarancji chroniących dłużnika alimentacyjnego. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie instytucji uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wszczęcie tego postępowania, następuje tylko wobec tych dłużników alimentacyjnych, którzy uchybiają obowiązkom nakładanym na nich przez właściwy organ. Ponadto możliwość zaskarżenia wskazanej decyzji powoduje, że dłużnik może uwolnić się od negatywnych konsekwencji, które następują w przypadku jej uprawomocnienia się – skierowania przez organ wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy.

Po trzecie, ustawodawca przewidział w art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów szczególną gwarancję (przesłankę negatywną) uniemożliwiającą uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i tym samym zatrzymanie prawa jazdy.

Zaprezentowane argumenty przesądzają zdaniem Sejmu uznanie, że funkcjonowanie w systemie prawa instytucji zatrzymania prawa jazdy (wraz z odpowiednio ukształtowaną procedurą jej stosowania) nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Znajdująca odzwierciedlenie w Konstytucji waga stosunków rodzinnych (co w ocenie Sejmu należy odnieść również do realizacji obowiązku alimentacyjnego) wymaga, aby w systemie prawa istniał skuteczny środek, nie tyle wymuszający regulowanie należności alimentacyjnych, co utrudniający bezzasadne i dokonywane z pokrzywdzeniem osoby uprawnionej działania dłużnika alimentacyjnego. Ściąganie należności alimentacyjnych w drodze egzekucji komorniczej nie może być ograniczane działaniami dłużnika zmierzającymi do jej utrudnienia. Podobnie za proporcjonalne należy uznać stosowanie instrumentu, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, w stosunku do tych dłużników, którzy nie pracują zarobkowo i jednocześnie nie wyrażają gotowości (chęci) do podjęcia pracy (przez odmowę zarejestrowania się w urzędzie albo odmowę przyjęcia zatrudnienia w określonej formie).

W świetle powyższego Sejm wnosi o uznanie, że art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, **jest zgodny** z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz