

WYROK
z dnia 12 lutego 2014 r.
Sygn. akt K 23/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak – I sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – II sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawach w dniach 20 grudnia 2012 r. i 12 lutego 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) 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 z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5 ust. 3b ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 i 1548) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lutego 2014 r. w Dz. U. poz. 236.

Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 19 listopada 2010 r. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) 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 zakwestionowanej ustawy są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, odnosząc się do brzmienia przepisów obowiązujących w chwili jego składania, że zgodnie z art. 3 ust. 5 zakwestionowanej ustawy organ właściwy wierzyciela ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, w wypadku gdy osoba uprawniona do alimentów wystąpi z wnioskiem o podjęcie działań z powodu bezskuteczności egzekucji oraz wypadku gdy przyznano osobie uprawnionej świadczenie z funduszu alimentacyjnego. 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 związku z art. 4 ust. 1 zakwestionowanej ustawy). W wypadku gdy powodem niewywiązywania się z 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 zakwestionowanej ustawy).

W zakwestionowanym art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej 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 społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych (pkt 3). W takich wypadkach 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.

Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy – w myśl art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy – 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 formę aktywizacji zawodowej zaproponowanej przez powiatowy urząd pracy.

W dalszej części wniosku Prokurator Generalny przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126), w którym Trybunał 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, ze zm.; dalej: ustawa z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że w wyroku tym Trybunał wyraźnie zaznaczył, że po stwierdzeniu niekonstytucyjności norm zawartych w art. 5 ustawy z 2005 r., odnoszących się do instytucji zatrzymania prawa jazdy, nadal w porządku prawnym będą obowiązywały analogiczne – w stosunku do uznanych za niekonstytucyjne – normy zawarte w art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy.

Mając na uwadze powołane w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 motywy orzeczenia, które, zdaniem Prokuratora Generalnego, zachowują aktualność w odniesieniu do regulacji zawartych w art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, Prokurator skierował do TK wnioski o uznanie tych unormowań za niezgodne z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

W jego ocenie, cel zakwestionowanej regulacji, 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. Prokurator Generalny wskazał, że prawo jazdy jest dokumentem potwierdzającym umiejętność prowadzenia pojazdów, co może mieć niekiedy istotne znaczenie podczas poszukiwania bądź wykonywania określonej pracy. Tym samym jego zatrzymanie może wpłynąć na brak możliwości zarobkowych osoby zobowiązanej do alimentacji, a to przekłada się bezpośrednio na możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego. Zdaniem Prokuratora, nie zawsze więc, jak się powszechnie przyjmuje, zatrzymanie prawa jazdy oznacza pozbawienie dłużnika alimentacyjnego „przywileju” prowadzenia pojazdów.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie spełnia przesłanki niezbędności ograniczenia praw i wolności. Trudno bowiem uznać, że środek ten jest niezbędny do zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów, w sytuacji gdy ze względów oczywistych nie znajduje on zastosowania wobec dłużników, którzy takim dokumentem się nie legitymują. W konsekwencji należy uznać, że art. 5 ust. 3 zakwestionowanej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie spełnia kryteriów koniecznych dla realizacji zasady proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji należy odnieść także do art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej, w którym wskazano organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, a także do art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy, określającego tryb i warunki zwrotu zatrzymanego prawa jazdy. W wypadku uznania przez Trybunał niekonstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, z porządku prawnego powinny zostać wyeliminowane ust. 5 i 6 tego artykułu, gdyż normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi.

2. W piśmie z 22 sierpnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, 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.

Marszałek Sejmu zakwestionował prawidłowość konstrukcji złożonego przez Prokuratora Generalnego wniosku ze względu na powołanie jako jedyne wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego ocenie, przepis ten nie może stanowić całkowicie

samodzielnego wzorca kontroli. Co więcej, we wniosku nie wspomniano o żadnym konstytucyjnym prawie ani żadnej wolności dłużnika alimentacyjnego, które miałyby być poddane nieproporcjonalnemu ograniczeniu przez ustawodawcę. W szczególności za takie prawo nie może być uznana, doznająca – zdaniem wnioskodawcy – uszczerbku „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, zdaniem Marszałka Sejmu, nastąpiło jedynie określenie, jaka wartość konstytucyjna leżała u podstaw wprowadzonego ograniczenia ustawowego. Niezidentyfikowanie przez wnioskodawcę, w jakie konstytucyjne prawo lub w jaką wolność jednostki nadmiernie ingerują kwestionowane normy, wyklucza – zdaniem Marszałka Sejmu – ustalenie, czy art. 31 ust. 3 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że skonfrontowanie brzmienia przepisów ustawy alimentacyjnej z zarzutami przytoczonymi w uzasadnieniu wniosku 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, w ocenie Marszałka Sejmu, wadliwy. Prawidłowa i skuteczna jest taka budowa wniosku, która respektuje wymóg odniesienia zarzutów i wspierającego je uzasadnienia do tej części aktu normatywnego, w której zakodowane są niekonstytucyjne normy, a nie jedynie pochodne względem nich regulacje.

Marszałek Sejmu zakwestionował dopuszczalność występowania z wnioskiem o objęcie zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepisów, których treść nie nasuwa zastrzeżeń pod względem konstytucyjności, jedynie pozostaje w pewnym związku z wadliwą, niekonstytucyjną, zdaniem wnioskodawcy, regulacją. W jego ocenie, uchylanie przepisów pustych (martwych) nie mieści się w granicach kognicji Trybunału, lecz stanowi domenę ustawodawcy (np. wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. P 10/06; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09).

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał na wątpliwości co do sposobu ustalenia, który spośród przepisów w różnym stopniu i zakresie odnoszących się do kwestionowanej przez Prokuratora Generalnego instytucji prawnej powinien stanowić przedmiot oceny Trybunału. W ocenie Marszałka Sejmu, z uwagi na wskazany wzorec kontroli, ocenie konstytucyjności powinien podlegać przepis, którego stosowanie prowadzi do ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Spośród zakwestionowanych we wniosku przepisów, zdaniem Marszałka Sejmu, może nim być jedynie art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, który ustanawia normę kompetencyjną dla starosty do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Pozostałe przepisy, tj. art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, nakładający na organ właściwy dłużnika obowiązek skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy, oraz art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy ustalający przesłanki zwrotu prawa jazdy mają treść nieadekwatną względem zasady proporcjonalności. Wnioskodawca nie sprecyzował ponadto, na czym miałyby polegać ich niezgodność z Konstytucją. Nie sformułował zarzutu naruszenia sprawiedliwej procedury, który mógłby przemawiać za objęciem kontrolą wszystkich zakwestionowanych we wniosku przepisów.

W konsekwencji powyższych ustaleń Marszałek Sejmu przyjął, że dodatkową przesłanką umorzenia w zakresie dotyczącym zgodności art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy jest art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu odniósł się również do skutków wyroku

Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, przyjmując, że wyrok ten nie wpłynął na dalsze pozostawanie w obrocie prawnym art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy, ani też nie może stanowić podstaw umorzenia niniejszego postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Zdaniem Marszałka 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 uwzględniać sferę skutków faktycznych, jakie wywołał wskazany wyrok Trybunału, oraz tych, jakie mogą być następstwem potencjalnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej.

Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście na wyrażony w orzecznictwie TK pogląd, zgodnie z którym uchylene niekonstytucyjnej normy tożsamej z zawartą w innym przepisie niż poddany kontroli nie pozostaje bez wpływu na sposób jego interpretowania (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06). Z dokonanej przez Marszałka Sejmu analizy orzecznictwa sądowego wynika, że powszechną praktyką stało się odmawianie zastosowania art. 5 ust. 5 zakwestionowanej ustawy uznawanego przez sądy za niezgodny z Konstytucją. Organy wymiaru sprawiedliwości, kierując się motywami wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. P 46/07, samodzielnie weryfikują *in casu* proporcjonalność środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy.

3. W piśmie z 23 lipca 2012 r. Prokurator Generalny zmodyfikował swój wniosek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów.

W piśmie tym Prokurator Generalny zwrócił uwagę na zmiany legislacyjne, jakie miały miejsce po wejściu w życie 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 z 2011 r.). Na mocy tej ustawy w art. 5 ustawy alimentacyjnej nowe brzmienie nadano ust. 3, 5 i 6. Wprowadzono do niego także nowe regulacje przez dodanie ust. 3a i 3b.

Prokurator Generalny wskazał, że z art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika, że wnioski skierowane do starosty przed 1 stycznia 2012 r. w sprawach, w których nie została wydana decyzja ostateczna, będą zwrócone organowi właściwemu dłużnika, w celu przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie alimentacyjnej w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2011 r. Pozwoliło to przyjąć, że przepisy zakwestionowane we wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. nie będą już stosowane, a przez to utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest zaś konieczne, albowiem uchylone przepisy nie ingerowały w konstytucyjne prawa i wolności jednostki, co uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.

Prokurator Generalny wskazał, że skierowany do TK wniosek o uznanie za niekonstytucyjny art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy zmierza w istocie do eliminacji z porządku prawnego całej instytucji zatrzymania prawa jazdy z powodu uchylania się dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań, bez względu na sposób uregulowania trybu

zatrzymania i zwrotu prawa jazdy. Prokurator przyjął jednak, że trudno byłoby formułować zarzuty niekonstytucyjności wobec wszystkich przepisów bądź tych, które są jedynie konsekwencją przepisu kluczowego, na podstawie którego wszczynana jest procedura zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Z tego względu ograniczył zakres zaskarżenia jedynie do zbadania konstytucyjności podstawowego przepisu dla instytucji zatrzymania prawa jazdy, jakim jest art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, ponieważ przepis ten reguluje rozpoczęcie całej procedury zatrzymania prawa jazdy. W wypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanej normy za niekonstytucyjną, rolą ustawodawcy będzie wyeliminowanie z porządku prawnego pozostałych przepisów, tj. art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, albowiem normy w nich zawarte staną się wówczas tzw. normami pustymi.

Wskazując na niekonstytucyjność art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy, Prokurator Generalny ponownie powołał się na uzasadnienie wyroku TK o sygn. P 46/07. W jego ocenie, z wyroku tego wynika, że Trybunał stwierdził naruszenie przez art. 5 ustawy z 2005 r., regulujący instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z tego powodu, iż nie służyła ona realizacji podstawowego celu ustawy, tj. zapewnieniu skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuprawniona byłaby taka interpretacja powoływanego wyroku, zgodnie z którą stan konstytucyjności może być osiągnięty przez doprecyzowanie przepisów i zmianę procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym z pozostawieniem w porządku prawnym samej instytucji. Naruszenie zasady proporcjonalności przez art. 5 ustawy z 2005 r. Trybunał wiązał bowiem ze „zbędnością” tej instytucji w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych powinno być wykonane z zastosowaniem środków mniej uciążliwych dla zobowiązanego. Tymczasem taka nieuprawniona interpretacja legła u podstaw ustawy zmieniającej.

Prokurator Generalny podkreślił, że w związku z tym, iż jego wniosek zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, za zbędne należy uznać rozważania odnoszące się do zasad i trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny odniósł się do dokonanej w piśmie z 23 lipca 2012 r. modyfikacji wzorca kontroli, z art. 31 ust. 3 (który stanowił wzorzec kontroli w sprawie o sygn. P 46/07) na art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny, wskazując, iż trudno byłoby uznać przymuszenie dłużnika do realizacji obowiązku alimentacyjnego przez użycie środka w postaci zatrzymania prawa jazdy za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności, przyjął, że adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu w aspekcie zasady proporcjonalności, jest art. 2 Konstytucji. W związku z tym, przywołał orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w sytuacji, gdy dochodzi do ingerencji w pozycję prawną jednostki, ale nie przez ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności, należy odwołać się do zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, łączonej z zasadą proporcjonalności (zob. wyrok TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Wywodzenie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego, zarówno przed jak i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., zachowuje bowiem swoją aktualność w orzecznictwie Trybunału.

W ocenie Prokuratora Generalnego, naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, należy upatrywać w tym, że ustawodawca nie zachował adekwatności między efektami wprowadzonej regulacji a

ciężarami wynikającymi dla jednostki (proporcjonalność *sensu stricto*). Prokurator Generalny wskazał, że instytucja zatrzymania prawa jazdy jest stosowana wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Uprawniony jest zatem pogląd, że zastosowanie tej instytucji 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 prawa jazdy. W ocenie wnioskodawcy, czasowe pozbawienie dłużnika alimentacyjnego uprawnienia do prowadzenia pojazdów pozostaje w irrelevantnym związku z podstawowym celem, jakim powinno być zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu świadczeń alimentacyjnych. Brak adekwatności zastosowanego środka do celu, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca, jest szczególnie widoczny w razie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, który wywiązuje się z obowiązku alimentacyjnego, ale nie czyni tego w pełnym zakresie (art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy).

Podsumowując, Prokurator uznał, że cel, jakim jest zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia, nie pozostaje w adekwatnym związku ze stosowaniem nakazu zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

Prokurator Generalny powtórzył także argumentację zawartą we wniosku z 19 listopada 2010 r. dotyczącą tego, że zatrzymanie prawa jazdy nie jest jedynie pozbawieniem dłużnika alimentacyjnego „przywileju” prowadzenia pojazdów, ponieważ może mieć także wpływ na brak możliwości zarobkowych osoby zobowiązanej do alimentacji, co przekłada się na możliwość wywiązywania się przez nią z długu alimentacyjnego. Przywołał także zawarte we wniosku z 19 listopada 2010 r. argumenty uzasadniające stwierdzenie, iż zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie jest środkiem niezbędnym dla zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, bez wpływu na zasadność zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności pozostają natomiast rozwiązania uprawniające dłużnika alimentacyjnego do odwołania się w trybie administracyjnym od decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, której dopiero prawomocność skutkuje zatrzymaniem prawa jazdy, jak również odstąpienie od wydawania takiej decyzji, w wypadku spełnienia warunków, o których mowa w art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy.

4. W piśmie z 23 listopada 2012 r. swoje dodatkowe wyjaśnienia przedstawił Marszałek Sejmu, który wniósł o przyjęcie, że art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy 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, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że podziela stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do podstaw umorzenia postępowania w zakresie kontroli art. 5 ust. 3, 5 i 6 zakwestionowanej ustawy, a także odnośnie do braku możliwości zastosowania w tym wypadku art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Marszałek Sejmu w dalszej kolejności stwierdził, że dla właściwej oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej niezbędne jest uwzględnienie treści całego art. 5 tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście na zmiany dokonane w procedurze zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, tj. wprowadzenie dodatkowego etapu

tej procedury w postaci postępowania o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, kończącego się wydaniem zaskarżalnej decyzji, a także wprowadzenie dodatkowej przesłanki negatywnej wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych w art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy (decyzji takiej nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez ostatnie 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 jest uzależnione od wypełnienia jednej z przesłanek pozytywnych oraz braku wskazanej przesłanki negatywnej.

Marszałek Sejmu wskazał, że wejście w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. nie zmienia istoty zaskarżenia w niniejszej sprawie, ponieważ wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy samego funkcjonowania w systemie prawnym instytucji zatrzymania prawa jazdy, nie odnosi się natomiast ani do trybu, ani do przesłanek występowania z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy.

W ocenie Marszałka Sejmu, argumentacja wskazana w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07, na której w dużej mierze swój wniosek opiera Prokurator Generalny, nie jest w pełni przekonująca. Marszałek Sejmu stwierdził bowiem, że nie jest uprawnione twierdzenie, iż instytucja zatrzymania prawa jazdy służy wyłącznie zapewnieniu egzekwowania należności alimentacyjnych. Określając *ratio* tej instytucji, należy dokonać porównania regulacji dotyczących zwrotu prawa jazdy zawartych w ustawie z 2005 r. (o której przepisach orzekał TK w wyroku o sygn. P 46/07) oraz w obowiązującej ustawie alimentacyjnej. W ocenie Marszałka Sejmu, wyraźne wskazanie przez ustawodawcę, jakie okoliczności uzasadniają zwrot prawa jazdy (przez zawarte w art. 5 ust. 6 pkt 1 zakwestionowanej ustawy odesłanie do art. 5 ust. 3 tej ustawy), świadczy o silnym powiązaniu normatywnym zatrzymania prawa jazdy z innymi instytucjami wymienionymi w ustawie alimentacyjnej, takimi jak: wywiad alimentacyjny czy złożenie oświadczenia majątkowego. Marszałek Sejmu wskazał, że w aktualnym stanie prawnym nie można zatrzymać prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym jedynie na podstawie przesłanki nieregulowania należności alimentacyjnych. W myśl znowelizowanych przepisów możliwa jest sytuacja, w której dłużnik alimentacyjny, nie w pełni regulując swoje zobowiązania (ale czyniąc to w kwocie nie niższej niż 50% bieżąco ustalonych alimentów przez odpowiedni okres), wywiązuje się z innych nakładanych na niego obowiązków (np. zarejestruje się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy), i wówczas prawo jazdy zostanie mu zwrócone.

Marszałek Sejmu uznał za nietrafne argumenty Prokuratora Generalnego o braku adekwatności zastosowanego środka do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w szczególności w razie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, wywiązującemu się z obowiązku alimentacyjnego, lecz nie w takim zakresie, jak przewiduje to art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy. Wskazał, że z art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej wynika, iż 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. 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* zakwestionowanej ustawy. Norma ta aktualizuje się w wypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 5 ust. 3 pkt 1-3 ustawy alimentacyjnej, a także wtedy gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (art. 5 ust. 3 zakwestionowanej ustawy). Przesłanka

uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz przesłanka odmowy złożenia oświadczenia majątkowego pozostają zatem w funkcjonalnym związku z treścią art. 5 ust. 1 zakwestionowanej ustawy. Z kolei przesłanka odmowy zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy oraz przesłanka odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia w formach wskazanych w art. 5 ust. 3 pkt 3 zakwestionowanej ustawy stanowią dopełnienie treści art. 5 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym, 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 razie braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny; 2) informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, że wszystkie wyżej wymienione przepisy odnoszą się do „dłużnika alimentacyjnego”, którym na mocy art. 2 pkt 3 zakwestionowanej ustawy 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, to instytucja uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych byłaby w istocie bezcelowa. W ocenie Marszałka Sejmu, przesłanki wszczęcia postępowania o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wiążą się z utrudnieniem przez dłużnika postępowania egzekucyjnego oraz z działaniami dłużnika alimentacyjnego, które zmierzają do przedłużenia przez niego okresu pozostawania bez zatrudnienia.

W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy nie może być – wbrew stanowisku wnioskodawcy – podstawą do zatrzymania prawa jazdy. W jego ocenie, spełnia on przeciwną funkcję – pozwala na niewydanie decyzji o uchyleniu się przez dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań alimentacyjnych (która jest warunkowana zaistnieniem przesłanek innych niż sama bezskuteczność egzekucji) wobec dłużnika, który przez 6 miesięcy wywiązywał się ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Za nieuzasadnione zatem, zdaniem Marszałka Sejmu, należy uznać 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”. Wskazany przepis nie zawiera bowiem kryteriów wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązków alimentacyjnych. Wprowadza jedynie odstępstwo od wydania tej decyzji, która może stać się podstawą zatrzymania prawa jazdy, a której przesłanki wydania nie wiążą się z niewywiązywaniem się z obowiązku alimentacyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 5 ust. 6 pkt 1 zakwestionowanej ustawy stanowi 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. Samo zatrzymanie prawa jazdy stanowi konsekwencję wydania decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Z kolei przesłanki pozytywne wydania tej decyzji odnoszą się nie do stopnia wywiązywania się przez dłużnika alimentacyjnego ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz do jego działań związanych z egzekucją należności, a także działań nakierowanych na podjęcie pracy zarobkowej. Tym samym podnoszonych przez wnioskodawcę negatywnych skutków związanych z zatrzymaniem prawa jazdy (trudność z wykonywaniem lub znalezieniem określonej pracy w okresie zatrzymania prawa jazdy) dłużnik alimentacyjny może uniknąć, wykonując obowiązki nałożone na niego przez

organ, niezależnie od stopnia wywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych.

W świetle powyższych uwag Marszałek Sejmowi uznał za nietrafne argumenty wnioskodawcy, zmierzające do wykazania, że zatrzymanie prawa jazdy jest „przeciwnskuteczne” w stosunku do wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego. W tym kontekście Marszałek Sejmowi wskazał, że decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od obowiązku alimentacyjnego nie zostanie wydana w wypadku zarejestrowania się przez dłużnika alimentacyjnego w powiatowym urzędzie pracy, a także w wypadku podjęcia zatrudnienia w formach przewidzianych w art. 5 ust. 3 pkt 3 zakwestionowanej ustawy. Ponadto ustawodawca wprowadził istotną gwarancję odnoszącą się do sfery interesów dłużnika alimentacyjnego, stwierdzając, że odmowa przyjęcia pracy musi nastąpić bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tym samym już samo zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy wyklucza wydanie decyzji stanowiącej podstawę zatrzymania prawa jazdy. Podobnie prawo jazdy nie zostanie zatrzymane, jeżeli dłużnik alimentacyjny umożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub złoży oświadczenie majątkowe.

Marszałek Sejmowi podkreślił, że na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania takiego systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który będzie uwzględniał zarówno interesy dłużnika alimentacyjnego, jak i osoby uprawnionej. Marszałek Sejmowi podtrzymał również zawarte w piśmie z 22 sierpnia 2011 r. uwagi odnoszące się do skuteczności stosowania zatrzymania prawa jazdy w celu wymuszenia na dłużniku alimentacyjnym współpracy z gminą. Wskazał, że pod rządami ustawy alimentacyjnej, w okresie od stycznia do września 2009 r. skierowano 32 922 wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, z czego zwrócono 2319. W 2492 przypadkach zatrzymanie prawa jazdy w sposób istotny przyczyniło się do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. Marszałek Sejmowi podkreślił, że 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 – co wyłącza automatyzm oraz ogranicza możliwość zastosowania instytucji zatrzymania prawa jazdy.

Marszałek Sejmowi przypomniał, że jednym z motywów rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie o sygn. P 46/07 była konstatacja, że dostępne dane statystyczne nie wskazują, iż zwiększenie skuteczności oraz regularności ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym. W tym kontekście Marszałek Sejmowi ponownie podkreślił, że zatrzymanie prawa jazdy nie może być bezpośrednio wiązane z samym tylko wykonywaniem przez dłużnika zobowiązań alimentacyjnych i właściwe jest odnoszenie tej instytucji do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. Ustawowe przesłanki stosowania zatrzymania prawa jazdy wskazują, że celem tego instrumentu 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 do egzekucji oraz współpracy dłużnika z gminą w celu zatrudnienia, a nie przez samo zatrzymanie prawa jazdy.

Na marginesie Marszałek Sejmowi wskazał, 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. Marszałek wskazał w tym kontekście na odpowiednie regulacje ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), tj. art. 1050 § 1, art. 1050 § 3 i art. 1053, dotyczące możliwości nałożenia przez sąd sankcji na dłużnika uchylającego się od wykonania czynności, której inna osoba wykonać za niego nie może, a której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli (grzywna, areszt). Wskazał także 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. Podkreślił, że areszt jest instytucją znacznie bardziej ograniczającą ogólnie pojmowaną wolność osobistą, aniżeli zatrzymanie prawa jazdy i znajduje zastosowanie do ogólnie ujmowanych stosunków zobowiązaniowych, a nie – jak zatrzymanie prawa jazdy – wyłącznie do obowiązków dłużnika alimentacyjnego powiązanych z określonym obowiązkiem alimentacyjnym, którego wykonywanie daje się uzasadnić innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak dobro rodziny (art. 71 Konstytucji), ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji).

Marszałek Sejmu wskazał także, że ustrojodawca, uwzględniając wagę stosunków rodzinnych (a więc pośrednio również alimentacyjnych), przyznał rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym) konstytucyjne prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Podkreślił jednak, że Konstytucja zakazuje zwalniania członków rodziny z ciążących na nich obowiązków alimentacyjnych przez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, to oznacza, że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany jedynie przez system zabezpieczenia społecznego, ale poprzez zharmonizowane rozwiązania systemowe.

Podsumowując, Marszałek Sejmu wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów, zatrzymanie prawa jazdy nie można uznać za instrument mający na celu zwiększenie efektywności wywiązywania się przez dłużnika z należności alimentacyjnych. 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 ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz tylko tych, którzy świadomie podejmują działania utrudniające powodzenie egzekucji lub uchylają się od zarabkowania. Nie można zatem twierdzić, że zatrzymanie prawa jazdy stanowi *sui generis* sankcję za niewywiązywanie się ze zobowiązań alimentacyjnych. Ustawowa procedura, w ramach której można zatrzymać prawo jazdy, zawiera szereg istotnych gwarancji chroniących dłużnika alimentacyjnego – w tym art. 5 ust. 3a zakwestionowanej ustawy stanowiący szczególną gwarancję w postaci negatywnej przesłanki uniemożliwiającej uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i zatrzymanie prawa jazdy.

Te argumenty przesądzają, zdaniem Marszałka Sejmu, za uznaniem, że funkcjonowanie w systemie prawa instytucji zatrzymania prawa jazdy (wraz z odpowiednio ukształtowaną procedurą jej stosowania) nie stanowi naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności.

Ze względu na podkreśloną w Konstytucji wagę stosunków rodzinnych (co należy odnieść również do realizacji obowiązku alimentacyjnego), w systemie prawa musi istnieć skuteczny środek 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).

5. W piśmie z 6 grudnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił dane pochodzące ze sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie alimentacyjnej za III kwartał 2012 r., z których wynika, że organy właściwe dłużnika wydały 46 085 decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, które stały się ostateczne. Wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań doprowadziło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych w 2 396 wypadkach. Organy właściwe dłużnika skierowały do starostów 23 140 wniosków o zatrzymanie dłużnikom alimentacyjnym prawa jazdy. Skierowanie do starosty wniosku o zatrzymanie dłużnikom alimentacyjnym prawa jazdy doprowadziło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych w 1530 wypadkach.

II

Na rozprawę 20 grudnia 2012 r. stawiał się przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jako wnioskodawcy oraz przedstawiciel Sejmu. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego oraz Sejmu podtrzymali swe pisemne stanowiska. Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę bezterminowo. Zarządzeniem Prezesa TK z 21 grudnia 2012 r. sprawa została przekazana do rozpoznania w pełnym składzie Trybunału.

Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 21 stycznia 2014 r. do udziału w rozprawie został wezwany na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Na rozprawę 12 lutego 2014 r. stawiał się przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jako wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnicy postępowania zaprezentowali swoje stanowiska i odpowiadali na pytania członków składu orzekającego.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedstawił dane dotyczące skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy. W szczególności wskazał, że choć ściągальność należności alimentacyjnych w wyniku prowadzonych na podstawie ustawy alimentacyjnej działań wynosi aktualnie ok. 13-14%, to i tak w ciągu ostatnich lat doszło do jej kilkunastokrotnego wzrostu z poziomu 1% w 2006 r. i 2007 r.

Wskazał także dane, z których wynikało, że na tle wszystkich podjętych przez organy działań prowadzących do wzrostu egzekucji, środek zatrzymania prawa jazdy był skuteczny w 20% (na 28 827 skierowanych wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, wzrost ściągальności należności alimentacyjnych odnotowano w 5687 wypadkach).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 19 listopada 2010 r. zwrócił się o zbadanie zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji: 1) art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o

pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, oraz 2) art. 5 ust. 5 i 6 zakwestionowanej ustawy.

Art. 5 ustawy alimentacyjnej w dniu złożenia przez wnioskodawcę wniosku do Trybunału miał następującą treść:

„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.

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. 3, 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”.

Na mocy art. 2 pkt 3 lit. a 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 z 2011 r.) art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej otrzymał następujące brzmienie:

„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 wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych”.

W przepisie tym po ust. 3 dodano także ust. 3a w brzmieniu: „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” oraz ust. 3b w brzmieniu: „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.)”. Mocą art. 2 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej z 2011 r. również treść zakwestionowanych we wniosku Prokuratora Generalnego z 19 listopada 2010 r. norm wynikających z art. 5 ust. 5 i 6 ustawy alimentacyjnej została zmieniona, otrzymując brzmienie:

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

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”.

W uzasadnieniu projektu powołanej nowelizacji wskazano m.in., że dokonane zmiany miały na celu wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego przez wprowadzenie trybu odwoławczego oraz realizację zasady proporcjonalności. W szczególności wskazano, że wprowadzenie zmian do ustawy alimentacyjnej ma na względzie realizację zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wprowadzenie zasady sprawiedliwej procedury (art. 2 Konstytucji), które uznane zostały przez Trybunał za naruszone dotychczasowym kształtem instytucji zatrzymywania prawa jazdy w wyroku z 22 września 2009 r., o sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126).

Wejście w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. 1 stycznia 2012 r. stanowiło podstawę do modyfikacji wniosku Prokuratora Generalnego, który w piśmie z 23 lipca 2012 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W związku ze zmianami normatywnymi, jakie nastąpiły w odniesieniu do zakwestionowanego przedmiotu kontroli, oraz w związku z dokonaną przez Prokuratora Generalnego modyfikacją wzorca kontroli konstytucyjności kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności jest ustalenie dopuszczalnego zakresu kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

1.2. Przedmiot kontroli.

Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawcy oraz Sejmu, że art. 5 ust. 3, 5 i 6

ustawy alimentacyjnej w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku z 19 listopada 2010 r. utraciły moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., jeżeli przed dniem jej wejścia w życie (tj. 1 stycznia 2012 r.) organ właściwy dłużnika złożył do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy, a w sprawie nie została wydana decyzja ostateczna, starosta był zobligowany zwrócić wniosek organowi właściwemu dłużnika w celu przeprowadzenia postępowania na zasadach i w trybie ustawy alimentacyjnej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r.

W sytuacji gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, Trybunał umarza postępowanie, chyba że wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W niniejszej sprawie – ze względu na zmianę stanu prawnego oraz treść regulacji przejściowej zawartej w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. – doszło do wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej. W związku z tym, że zakwestionowana instytucja zatrzymania prawa jazdy nie ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności jednostek, Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie nie ma możliwości powołania się na art. 39 ust. 3 ustawy o TK i umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 5 ust. 3, 5 i 6 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r. z uwagi na utratę mocy obowiązującej.

Trybunał uznał, że kontroli konstytucyjności może zostać poddany zakwestionowany w piśmie z 23 lipca 2012 r. art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Przepis ten w zakwestionowanym zakresie zawiera treść normatywną tożsamą z treścią zawartą w zaskarżonym w pierwotnym wniosku fragmencie art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej.

1.3. Wzorzec kontroli.

1.3.1. Pierwotnie powołanym przez Prokuratora Generalnego wzorcem kontroli, wskazanym we wniosku z 19 listopada 2010 r., był art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, oraz że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Modyfikując swój wniosek, Prokurator Generalny ostatecznie wskazał jako wzorzec kontroli wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Prokurator Generalny dokonał tej zmiany w związku z konstatacją, iż „przymuszenie dłużnika do realizacji obowiązku alimentacyjnego przez użycie środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, trudno byłoby uznać za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności”. W jego ocenie, kwestionowana instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego ingeruje „w pozycję prawną jednostki, ale nie przez ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności”, a zatem adekwatnym źródłem zasady proporcjonalności, zgodnie z orzecznictwem TK, będzie w tym wypadku art. 2 Konstytucji, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty Prokuratora Generalnego na poparcie zarzutu naruszenia zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji sprowadzają się do tego, że instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego: 1) prowadzi do skutków sprzecznych z podstawowym celem wprowadzenia tej instytucji; 2) pozostaje w irrelevantnym związku z tymże celem ustawy; 3) nie spełnia postulatu proporcjonalności *sensu stricto* (brak adekwatności między efektami regulacji a ciężarami wynikającymi dla jednostki).

1.3.2. Konstytucyjna zasada proporcjonalności odnosi się przede wszystkim do oceny dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Wnioskodawca nie podnosi jednak zarzutu merytorycznego naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych wolności lub praw obywateli ani zarzutu braku proporcjonalności występującego stopnia ingerencji w konkretne wolności. Zarzut braku proporcjonalności wyprowadzany jest przez wnioskodawcę z treści art. 2 Konstytucji, ponieważ kwestionuje on formalny sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne.

Zarzut ten jest dopuszczalny w postępowaniu przed Trybunałem i polega na wykazaniu, iż ustanowiona przez ustawodawcę dolegliwość jest nieproporcjonalna ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku. W związku z obowiązywaniem w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości, Trybunał dokonał kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu zgodnie z treścią *petitum* zmodyfikowanego wniosku i jego uzasadnienia. Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji stanowiła w niniejszej sprawie jedyny wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

2. Zakaz nadmiernej ingerencji – art. 2 Konstytucji.

2.1. Szerokiej interpretacji zasady proporcjonalności, zarówno w kontekście podstaw jej obowiązywania, jak i jej treści, Trybunał dokonał w wyroku z 31 stycznia 2013 r., o sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). W orzeczeniu tym wskazano, że zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, stosowaną w wielu gałęziach prawa, pełniącą różne funkcje, jednak na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ściśle sprecyzowany charakter związany z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela: „W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności”. Zasada ta, wypracowana na gruncie prawa niemieckiego i następnie przejęta w innych systemach prawnych, a także funkcjonująca w prawie Wspólnot Europejskich, europejskim i międzynarodowym prawie chroniącym prawa człowieka, została uznana za obowiązującą także w polskim porządku prawnym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wówczas „tekstowym oparciem” zasady proporcjonalności była zasada demokratycznego państwa prawnego. Wyprowadzanie przez Trybunał zasady proporcjonalności z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec ustabilizowany element państwa prawnego, który następnie znalazł potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, oraz że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał w wyroku o sygn. K 14/11 wskazał, że do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który początkowo (w relacji państwo – jednostka) wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do

osiągnięcia zakładanych celów. Z czasem jednak wypracowano trzeci wymóg, określany jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, polegający na wważeniu dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Tak rozumiany trójstopniowy test proporcjonalności stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki. Posługiwanie się nim sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Wskazując na podstawy obowiązywania analizowanej zasady w Konstytucji oraz na rolę, jaką odgrywa ona w procesie kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał stwierdził, że „konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności oraz jej współczesne rozumienie wynika z materialnej koncepcji państwa prawnego, w tę bowiem koncepcję wpisane było założenie zagwarantowania określonego stopnia ochrony praw i wolności człowieka”. To sprawia, że na gruncie obecnej Konstytucji Trybunał wyróżnił trzy podstawy jej obowiązywania.

Po pierwsze, zasada proporcjonalności wynika z samej struktury norm konstytucyjnych określających sytuację jednostki względem władzy publicznej: „Zważywszy, że część norm konstytucyjnych ma charakter zasad, wyrażających zakazy bądź nakazy optymalizacyjne, oraz że kolizje między tymi zasadami mogą być rozstrzygane wyłącznie na podstawie zasady proporcjonalności, należy przyjąć, że zasada ta ma charakter obowiązujący. Wyznaczona przez zasady konstytucyjne sytuacja prawna jednostki nie może być w sposób definitywny ustalana *in abstracto* bez odwołania się do zasady proporcjonalności”. Trybunał podkreślił jednak, że ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie przy limitowaniu wolności i praw jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się na wskazaniu przesłanek wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Po drugie, w wypadku prawa do ochrony danych osobowych i wolności uzewnętrzniania religii, zasada proporcjonalności jest wyprowadzana także z dwóch szczegółowych przepisów rozdziału II, tj. art. 51 ust. 2 i art. 53 ust. 5 Konstytucji.

Po trzecie wreszcie, pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko to nie było jednak w orzecznictwie Trybunału od początku oczywiste. Jednym z pierwszych orzeczeń Trybunału odmawiających zasadzie państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji charakteru samoistnej podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności i wskazujących art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako statuujący ją „w sposób samodzielny i całościowy”, był wyrok z 12 stycznia 1999 r., o sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że: „W poprzednim stanie prawnym z uwagi na brak unormowań, które *expressis verbis* statuowałyby zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego jako normatywnego źródła jej obowiązywania. Na ostateczny kształt zasady proporcjonalności – wobec braku bezpośrednich podstaw w ówczesnych przepisach konstytucyjnych – przemożny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawnoporównawczym”. Następnie, odnosząc się do Konstytucji z 1997 r., wskazał, że „analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny 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” (pogląd ten był wielokrotnie powtarzany w orzecznictwie, zob. np. wyroki TK z: 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24; 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52; oraz postanowienie z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93).

Z czasem w orzecznictwie Trybunału zaczął jednak przeważać pogląd, że w sytuacji gdy nie jest możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalne jest przywołanie jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności art. 2 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał dostrzegał na przykład wtedy, gdy zakwestionowana regulacja ingerowała w prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawa prywatnego) zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo gdy ograniczenie dotyczyło praw podmiotów publicznych (np. jednostek samorządu terytorialnego). W wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96), Trybunał stwierdził, że „[z]akres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien (...) każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa”.

Znaczący dla ugruntowania tego poglądu był wyrok Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w którym Trybunał wskazał, że zarzut nieproporcjonalności uregulowania może być oparty wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji jako „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej”, jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawa konstytucyjne. Stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), wydanym w pełnym składzie, w którym Trybunał stwierdził, że „[w]ywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny 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”. Stanowisko to zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału (zob. np. wyroki z: 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Istotny dla ustalania treści zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji był także wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, w którym Trybunał:

- uznał art. 2 Konstytucji, po pierwsze, za źródło zasady proporcjonalności, a po drugie, za wzorzec, który może być wskazany jako wyłączna podstawa kontroli

konstytucyjności (zasada adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego; ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady poprawnej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej);

- wskazał, że wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne;
- uznał, że ocena naruszenia zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu powinna być badana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia jej dolegliwości;
- stwierdził, że charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) „przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy”, co wiąże się z tym, że Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, punktem wyjścia przy ocenie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał bowiem „interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad”.
- w konsekwencji przyjął za konieczne przedstawienie „w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów” oraz wykazanie drastycznego naruszenia tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowania rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza.

2.2. Biorąc pod uwagę przywołane orzecznictwo, Trybunał podzielił w niniejszej sprawie dotychczasowe stanowisko, że dopuszczalne jest i w niektórych sytuacjach celowe wywodzenie zasady proporcjonalności bezpośrednio z art. 2 Konstytucji. Zasada ta wywodzona z art. 2 Konstytucji odnosi się do korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, czyli w tych wypadkach, gdy nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak podkreśla się w literaturze, zasada proporcjonalności ma charakter formalny, tzn. nie określa tych rodzajów działań organów państwa, które są niedopuszczalne, ale wskazuje na metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka (art. 31 ust. 3) czy też w sferę wszelkich prawnie chronionych interesów podmiotów. Ma „zastosowanie w sytuacji konfliktu dobra cennego dla jednostki lub innego podmiotu odrębnego od państwa (np. jednostek samorządu terytorialnego) oraz dobra ogólnospołecznego” (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 166-167). Zasada proporcjonalności jest ściśle związana z założeniem racjonalnego działania prawodawcy, które stanowi punkt wyjścia podczas oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, racjonalny prawodawca stanowi prawo, kierując się najlepszą dostępną wiedzą naukową (postulat racjonalności prakseologicznej) i spójnym, uznanym w danym społeczeństwie systemem wartości (postulat racjonalności aksjologicznej) oraz wybierając środki najbardziej adekwatne do realizacji założonych

celów. Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości wyrażonego w Konstytucji. „Postulat racjonalności aksjologicznej działania prawodawcy sprowadza się zatem przede wszystkim do spójności aksjologicznej systemu prawnego” (w szczególności zgodności stanowionych aktów prawotwórczych z konstytucyjnym systemem wartości). Choć zakres dostępnej prawodawcy wiedzy naukowej jest często niewystarczający w stosunku do potrzeb podejmowania decyzji politycznych, wybór środków działania i ocena ich skuteczności powinny opierać się na obiektywnych i jednoznacznych kryteriach. Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są po pierwsze skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie zgodne z przyjętym systemem wartości. Tak rozumiany model racjonalności prawodawcy pozwala uznać, że funkcja prawa polega na realizacji wartości o podstawowym znaczeniu dla jednostki i społeczeństwa i nie sprowadza się do skutecznego sterowania procesami społecznymi (zob. tamże, s. 137-139). Prawodawca, którego działania mieszczą się w takim ujęciu racjonalności, unika także zarzutu arbitralności swych działań.

Trybunał Konstytucyjny nie jest legitymowany do tego, by badać, czy zastosowane przez ustawodawcę środki są optymalne do realizacji założonych przez prawodawcę celów, nawet jeśli badając konstytucyjność aktów prawotwórczych, dochodzi do wniosku, że inna regulacja byłaby bardziej adekwatna do realizacji określonego celu. Dlatego też, w swoim orzecznictwie podkreśla, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”, i uznaje, że powinien ograniczyć się do badania, czy uchwalenie kwestionowanej regulacji doprowadziło do ewidentnego naruszenia konstytucyjnych zasad: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. np. wyrok o sygn. P 8/10).

Z drugiej strony, Trybunał musi mieć na względzie, że potrzeba zagwarantowania określonych w Konstytucji praw człowieka „zakłada wyłączenie pewnych spraw z zakresu decyzji podejmowanych zgodnie z zasadą większości” – to znaczy, że demokratyczna procedura podejmowania decyzji jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do legitymizacji ingerencji w sferę praw człowieka (zob. tamże, s. 165). Jeśli zatem Trybunał – wychodzący z założenia racjonalności działań prawodawcy – stwierdzi, że cel regulacji jest w sposób oczywisty sprzeczny z konstytucyjnym systemem wartości czy też w sposób oczywisty nie spełnia postulatów skuteczności (przydatności) albo środki użyte do realizacji uzasadnionego na gruncie Konstytucji celu w sposób oczywisty nadmiernie (niezrozumiale intensywnie) ingerują w sferę prawnie chronionych interesów podmiotów (w szczególności konstytucyjnych praw i wolności człowieka), to ma prawo derogować akt normatywny jako niespełniający postulatów racjonalności (prakseologicznej bądź aksjologicznej) i naruszający szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności (adekwatności środka do celu). Trybunał nie ocenia wówczas merytorycznej trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania (jako jednego z możliwych do realizacji danego celu), ale stwierdza niedopuszczalną, nadmierną ingerencję w sferę praw człowieka lub w sferę innych prawnie chronionych interesów.

3. Zarzuty stawiane we wniosku w kontekście wyroku TK o sygn. P 46/07.

3.1. Istotą wniosku Prokuratora Generalnego jest ocena zasadności istnienia w systemie prawnym instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu niezależnie od sposobu ukształtowania procedury zatrzymywania prawa jazdy. W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowana regulacja narusza zasadę adekwatności

(proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, ponieważ wynikająca z niej instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego: 1) prowadzi do skutków sprzecznych z podstawowym celem wprowadzenia tej instytucji; 2) pozostaje w irrelevantnym związku z tymże celem ustawy (nie spełnia postulatu przydatności i niezbędności); 3) nie spełnia postulatu proporcjonalności *sensu stricto*.

3.2. Wątpliwości Prokuratora Generalnego w tym zakresie związane są z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. o sygn. P 46/07, w którym Trybunał 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, ze zm.; dalej: ustawa z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, z wyroku tego wynika, że Trybunał stwierdził naruszenie przez art. 5 ustawy z 2005 r., regulujący instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji z tego powodu, iż nie służyła ona realizacji podstawowego celu ustawy, tj. zapewnieniu skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuprawniona byłaby zatem taka interpretacja powoływanego 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. W ocenie wnioskodawcy, Trybunał wiązał naruszenie zasady proporcjonalności przez art. 5 ustawy z 2005 r. ze „zbędnością” tej instytucji w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych powinno być wykonane z zastosowaniem środków mniej uciążliwych dla zobowiązanego.

W związku z powyższym, wniosek Prokuratora Generalnego zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu i za zbędne należy uznać rozważania odnoszące się do zasad i trybu zatrzymania i zwrotu prawa jazdy.

3.3. Trybunał Konstytucyjny przed oceną konstytucyjności zakwestionowanych we wniosku regulacji podkreślił, że przywoływany wyrok o sygn. P 46/07 wydany został w innym stanie prawnym. Mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. w ustawie alimentacyjnej dokonano zmian mających na celu realizację zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwej procedury przez wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Trybunał, orzekając o art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej w zakwestionowanym zakresie, wziął pod uwagę zmianę otoczenia normatywnego, która wynikała z powyższej nowelizacji.

Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. P 8/10, że charakter stawianego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją (tj. brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy. Punktem wyjścia do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją również w tym wypadku było założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Konieczne było zatem, aby wnioskodawca wskazał argumenty, które przemawiają za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę ze względu na przekroczenie zakresu przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad. Trybunał, oceniając efektywność regulacji (jej przydatność do realizacji założonego celu) opiera się na danych uzyskanych od organów, które w określonej sferze stosunków społecznych dysponują fachową wiedzą. Jednak na gruncie nawet najlepszej dostępnej wiedzy możliwość przewidywania zjawisk społecznych, w tym zachowań określonych kategorii adresatów prawa, jest ograniczona. Dlatego też przy

stwierdzaniu nieproporcjonalności regulacji na podstawie kryterium przydatności, Trybunał musi zachować szczególną ostrożność i ingerować w wypadkach niewątpliwych naruszeń wymogów racjonalnego działania (zob. tamże, s. 157).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, stwierdzający, że regulacja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego w jej ówczesnym kształcie i otoczeniu normatywnym nie spełnia wymogów proporcjonalności, opierał się na dostępnych w toku postępowania przed Trybunałem danych. Trybunał uznał wówczas, iż w określonych warunkach społecznych nie służy ona realizacji podstawowego celu ustawy (zwiększeniu ściągłości alimentów), czyli jest nieskuteczna. Trybunał uznał także, że regulacja ta nie jest niezbędna dla zapewnienia świadczenia osobom uprawnionym do alimentów, w sytuacji gdy ze względów oczywistych nie znajduje zastosowania wobec dłużników, którzy takim dokumentem się nie legitymują.

W postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Prokuratora Generalnego, Trybunał miał dostęp do danych pozwalających zbadać skutki kwestionowanego środka w dłuższym okresie jego stosowania. Miał także dostęp do informacji wynikających z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (w zakresie wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy z 2005 r. i wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów), które wskazywały, że na skuteczność przewidzianych w ustawie środków dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych, w tym zatrzymania prawa jazdy, istotny wpływ mogła wywierać wykazana przez NIK nierzetelność i opieszałość organów uczestniczących w systemie pomocy uprawnionym do alimentów.

W związku z powyższym, Trybunał ponownie ocenił proporcjonalność zakwestionowanego środka obowiązującego w ramach zmodyfikowanej przez ustawodawcę procedury jego stosowania w aspekcie przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

4. *Ratio legis* ustawy alimentacyjnej.

Oceniając postawiony przez Prokuratora Generalnego zarzut nieadekwatności zastosowanego przez ustawodawcę środka w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu w odniesieniu do zakładanego przez ustawodawcę celu, należało przede wszystkim ustalić *ratio legis* zakwestionowanej ustawy. Było to istotne także z tego względu, że odmiennie *ratio legis* instytucji zatrzymania prawa jazdy postrzega wnioskodawca i Sejm.

Ustawa alimentacyjna została uchwalona w miejsce ustawy z 2005 r. Ustawa ta powstała w wyniku połączenia w trakcie prac w komisjach sejmowych projektu obywatelskiego (wniesionego pod obrady Sejmu IV kadencji przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej 21 września 2004 r. i następnie rozpatrywanego w Sejmie V kadencji jako druk sejmowy nr 176) oraz projektu poselskiego ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk sejmowy nr 1393). Bezpośrednią przyczyną podjętej inicjatywy ustawodawczej było niezadowolenie środowisk wierzycieli alimentacyjnych z uchylecia 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.; dalej ustawa z 1974 r.) i zastąpienia jej rozwiązań szeroko adresowanym dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przyznawanym niezależnie od zasądzenia alimentów (uregulowanym w ustawie z 2005 r.). System wspierania osób uprawnionych do alimentów uregulowany w ustawie z 2005 r. został również negatywnie oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli. W „*Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*” NIK stwierdziła, że o ile system ten zapewniał osobom uprawnionym uzyskanie zaliczki alimentacyjnej, o tyle „nie spełnił

funkcji w zakresie skutecznej egzekucji od dłużników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych osobom uprawnionym zaliczek alimentacyjnych”. Niewielka skuteczność egzekucji należności z tytułu zaliczek alimentacyjnych występująca zarówno w kontrolowanych przez NIK jednostkach, jak i w skali całego kraju (wg danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na 30 czerwca 2006 r. wyegzekwowano 0,83% wypłaconych zaliczek) doprowadziła do zawartego w tym raporcie wniosku, że „likwidacja poprzednio funkcjonującego systemu wypłat poprzez Fundusz Alimentacyjny nie doprowadziła do poprawy w tym zakresie. Podobnie jak w przypadku świadczeń z Funduszu, wydatki na zaliczki alimentacyjne finansowane są niemal w całości ze środków budżetu państwa, stając się stałymi elementami pomocy społecznej dla uprawnionych do alimentacji” (*Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Warszawa 2007, s. 5-6).

Także rządowa ocena dotychczas funkcjonującego systemu prawnego wspierania osób, którym przyznano na drodze sądowej alimenty, ale ich egzekucja okazała się bezskuteczna, była negatywna. Świadczy o tym stanowisko rządu w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, w którym pozytywnie odniesiono się do celu tego projektu i wskazano na „konieczność zmian przepisów dotyczących pomocy państwa dla wierzycieli alimentacyjnych”. Stwierdzono, że idea autorów projektu tej ustawy jest słuszna, ponieważ obywatel ma prawo oczekiwać od państwa pomocy w egzekwowaniu swych praw, a państwo ma obowiązek mu tę pomoc zapewnić. I chociaż to na rodzicach spoczywa obowiązek utrzymania dzieci, o czym stanowi kodeks rodzinny i opiekuńczy, a na straży respektowania tego obowiązku stoją sądy, to jednak „w sytuacji, gdy taki zakres ochrony praw dziecka jest niewystarczający, potrzebne jest uruchomienie szczególnych działań, które pozwolą na skuteczne egzekwowanie obowiązków” (Stanowisko Rządu do obywatelskiego projektu ustawy – Fundusz Alimentacyjny, druk sejmowy nr 176, s. 1-2).

Podczas prac legislacyjnych nad projektami ustawy o funduszu alimentacyjnym (druki sejmowe nr 176 i nr 1393), jak i w uzasadnieniach projektów wskazywano wyraźnie dwa sprzężone ze sobą cele – socjalny oraz dyscyplinujący dłużników alimentacyjnych do regulowania swoich zobowiązań alimentacyjnych. „Skoro organy państwa nie są w stanie doprowadzić do realizowania przez obywateli prawomocnych orzeczeń sądów zasądzających alimenty, to osobom, które z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej, państwo ma moralny obowiązek pomóc. Do tego sprowadza się uzasadnienie funkcji socjalnej funduszu alimentacyjnego” (Sprawozdanie Stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu z 7 marca 2007 r., s. 48). Intencją zakwestionowanej ustawy, wyrażonej w uzasadnieniu projektu, było także to, aby dotacja państwa „była możliwie niska poprzez wypłacanie świadczeń tylko w przypadkach, w których jest to konieczne oraz poprzez skuteczne egzekwowanie należności funduszu od osób zobowiązanych” (druk sejmowy nr 1393).

Przedstawiciel wnioskodawców w toku prac sejmowych jednoznacznie wskazywał, że założeniem ustawy oprócz wsparcia finansowego osób uprawnionych do alimentacji, które nie mogą wyegzekwować należnych im alimentów, jest zwiększenie ich ściągальności, ponieważ wszystkie „nowelizacje ustawy o funduszu alimentacyjnym służyły rozszerzeniu funkcji socjalnej, marginalizując rangę oddziaływania dyscyplinującego. Doprowadziło to do sytuacji niemal kompromitującej ideę funduszu, gdyż odsetek kwot ściąganych od dłużników w porównaniu do kwoty wypłaconych świadczeń w ostatniej dekadzie wynosił jedynie około 13-14%” (Sprawozdanie Stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu z 7 marca 2007 r., s. 48). „Trzeba wreszcie wyjaśnić i też wyraźnie powtórzyć: To nie jest kolejne świadczenie z pomocy społecznej (...). To jest przyznanie świadczenia,

które w prawomocnym państwie powinno bez naszego pośrednictwa wpływać do kieszeni dzieci, na rzecz których zostały zasądzone alimenty. Niestety w państwie prawa na razie ta ścigalność jest tak niska, że państwo musi wejść i w pewien sposób kredytować to świadczenie. W tym projekcie jest szereg uregulowań, które spowodują, że ta ścigalność w naszym przekonaniu będzie na dużo wyższym poziomie niż to było do tej pory. Główną treścią tej ustawy jest podniesienie i poprawa poziomu ścigalności” (Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu z 7 września 2007 r., s. 302).

W preambule uchwalonej ustawy alimentacyjnej ustawodawca wskazał wyraźnie dwa podstawowe cele podjęcia działań prawodawczych. Pierwszym jest realizacja obowiązku państwa w zakresie wspierania osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od zobowiązanych wobec nich do alimentacji członków rodziny. Drugim zaś celem jest powiązanie ze wspieraniem osób znajdujących się w trudnej sytuacji z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów podjęcie działań zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Z treści preambuły zakwestionowanej ustawy oraz analizy prac legislacyjnych nad jej projektem wynika w sposób niebudzący wątpliwości, iż jej *ratio legis* sprowadza się do dwóch kwestii: finansowego wsparcia osób, którym sąd przyznał alimenty, ale ich egzekucja okazała się bezskuteczna, oraz poprawy skuteczności w ściąganiu alimentów od dłużników alimentacyjnych.

Na tle tak zarysowanej *ratio* ustawy alimentacyjnej należało stwierdzić, że zawarta w niej instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma się przyczynić do realizacji drugiego ze wskazanych celów ustawy, tj. zwiększenia ścigalności alimentów. Tak też w swoim wniosku postrzega tę instytucję Prokurator Generalny.

Odmienne stanowisko w tym zakresie zajął Marszałek Sejmu, który uznał, że zatrzymanie prawa jazdy w obecnym stanie prawnym nie może być bezpośrednio wiązane z samym wykonywaniem przez dłużnika zobowiązań alimentacyjnych oraz że właściwe jest odnoszenie tej instytucji do podjęcia przez dłużnika alimentacyjnego współpracy z gminą. W jego ocenie, ustawowe przesłanki stosowania zatrzymania prawa jazdy wskazują, że celem tego instrumentu jest zmiana postępowania dłużnika alimentacyjnego, polegającego na utrudnianiu egzekucji lub uchylaniu się od podjęcia pracy. Negatywne jej konsekwencje nie dotyczą bowiem dłużników, którzy z racji trudnej sytuacji materialnej nie są w stanie wywiązywać się ze zobowiązań alimentacyjnych, lecz tylko tych, którzy świadomie podejmują działania utrudniające powodzenie egzekucji lub uchylają się od zarobkowania. Marszałek Sejmu stwierdził w konsekwencji, że zwiększenie stopnia realizacji obowiązku alimentacyjnego (i odpowiednio jego skutecznej egzekucji) następuje przez odpowiednie ukształtowanie przepisów odnoszących się do egzekucji oraz współpracy dłużnika z gminą w celu zatrudnienia, a nie przez samo zatrzymanie prawa jazdy.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, że „dłużnikiem alimentacyjnym” na mocy art. 2 pkt 3 zakwestionowanej ustawy 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 jedynie za pomocą zatrzymania prawa jazdy, to instytucja uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych byłaby bezcelowa.

W toku rozprawy 12 lutego 2014 r. przedstawiciel Marszałka Sejmu, odpowiadając na pytanie sędziego Trybunału, przyznał jednak, że choć środek zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu należy postrzegać jako środek pozwalający wyegzekwować od dłużnika określone w zakwestionowanej ustawie obowiązki (np. złożenia oświadczenia majątkowego, udzielenia wywiadu alimentacyjnego), to jednak fakt, „że te zachowania w

ostatecznym rozrachunku mogą przyczynić się do skuteczności alimentacji, (...) jest też poza wszelkim sporem” (protokół z rozprawy z 12 lutego 2014 r., s. 35).

Trybunał uznał, że stanowisko Marszałka Sejmu w tym zakresie nie uwzględnia treści pozostałych przepisów zakwestionowanej ustawy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 „W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego”. Po otrzymaniu takiego wniosku, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, odbiera od niego oświadczenie majątkowe oraz informuje dłużnika o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Wniosek o zatrzymanie prawa jazdy może być skierowany jedynie wobec dłużnika, który na mocy ostatecznej decyzji został uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przesłanki wydania takiej decyzji określone w art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej dotyczą utrudniania egzekucji alimentów (przez uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i niezłożenie oświadczenia majątkowego) oraz braku współpracy z właściwymi organami w zakresie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego (odmowa rejestracji w urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, nieuzasadniona odmowa 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). Jakkolwiek zwrot prawa jazdy, jak podkreśla Sejm, następuje m.in. po ustaniu przyczyny jego zatrzymania (określonej w art. 5 ust. 3), jednak nie jest to przesłanka wystarczająca. Zgodnie z art. 5 ust. 6 pkt 1 ustawy alimentacyjnej prócz tego musi dojść jednocześnie do wywiązania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych na poziomie co najmniej 50% bieżąco ustalonych alimentów przez ostatnie pół roku. Zwrot prawa jazdy następuje także w sytuacji utraty przez dłużnika statusu dłużnika alimentacyjnego, a więc także wskutek wywiązania się ze zobowiązań alimentacyjnych.

W ocenie Trybunału, instytucję zatrzymania prawa jazdy należy zatem postrzegać jako instrument wpływający na zwiększenie stopnia realizacji podstawowego celu ustawy, tj. wywiązywania się dłużników z ustalonych przez sąd zobowiązań alimentacyjnych. Choć jest on powiązany z innymi instrumentami uregulowanymi w tej ustawie (takimi jak wywiad alimentacyjny) oraz z procedurą uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, to jednak jego *ratio* nie wyczerpuje się z chwilą, gdy dłużnik utrudniający egzekucję lub uchylający się od zarobkowania zaczyna współpracować z właściwymi organami. Musi on wywiązać się przez 6 miesięcy z co najmniej połowy ustalonych alimentów. W tej regulacji istnieje zatem element dyscyplinujący dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od wywiązania się ze swoich zobowiązań do ich regulowania. Ten podstawowy cel został zresztą wyraźnie podkreślony w preambule do niniejszej ustawy, która stanowi, że „wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. Nie można zatem tracić z pola widzenia, że wskazywana przez przedstawiciela Marszałka Sejmu współpraca z gminą jest elementem szerszej procedury, zmierzającej do zwiększenia skuteczności egzekucji należnych alimentów.

Podsumowując, celem uchwalenia art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej było, zdaniem Trybunału, zwiększenie stopnia wywiązywania się dłużników z ustalonego przez

sąd zobowiązania alimentacyjnego. Cel, którym kierował się ustawodawca, wiąże się z ochroną wyrażonych w Konstytucji wartości, które zostały wymienione w art. 18 (deklarującym przyznanie ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu), art. 71 ust. 1 (ochrona dobra rodziny i prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy władz publicznych) i art. 72 ust. 1-3 Konstytucji (ochrona praw dziecka).

5. Kontekst normatywny instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

5.1. Kluczowe znaczenie dla instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu w kontekście stawianych przez wnioskodawcę zarzutów ma zakwestionowany przez Prokuratora Generalnego art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, w zakresie, w jakim stanowi, że: „organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”. Niemniej jednak dla oceny spełnienia przez zakwestionowaną regulację szczegółowych wymogów zasady proporcjonalności, istotne było określenie, w jakim kontekście normatywnym ona obowiązuje.

5.2. Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dzieci.

Obowiązek wzajemnego wspierania się członków rodziny stanowi jedno z podstawowych założeń polskiego prawa rodzinnego i znajduje odzwierciedlenie w odpowiednim ukształtowaniu obowiązku alimentacyjnego. Zgodnie z art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.), „[o]bowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo”. Obowiązek ten wynika także z regulacji art. 23 i art. 27 k.r.o., które stanowią, że małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny oraz zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli, oraz, co istotne, do wzajemnej pomocy. Treścią obowiązku alimentacyjnego jest dostarczenie uprawnionemu środków utrzymania, a tym samym zaspokojenie jego bieżących, usprawiedliwionych potrzeb.

Jak podkreśla się w literaturze, „[m]ocne uzasadnienie aksjologiczne obowiązków alimentacyjnych oraz ich doniosłe znaczenie zarówno dla losów jednostek, jak i funkcjonowania społeczeństwa, jest powodem, dla którego powstają one z mocy prawa, a ich istnienie i zakres regulują normy bezwzględnie obowiązujące, które nie pozwalają stronom na swobodne kształtowanie treści łączącego ich stosunku prawnego. Wskazują też tego spośród członków rodziny, który zobowiązany jest do łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, oraz określają reguły powstania obowiązku osób zobowiązanych w dalszej kolejności. Orzeczenie sądu w sprawie o alimenty nie kreuje więc tego obowiązku, lecz konkretyzuje go, wskazując strony stosunku alimentacyjnoprawnego, jego zakres i sposób realizacji” (M. Andrzejewski, komentarz do art. 128, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki i T. Sokołowski, Warszawa 2010, s. 731). Obowiązek alimentacyjny ma więc charakter bezwzględny i wobec tego strony nie mogą znieść tego obowiązku w formie zawarcia umowy.

Realizacji obowiązków alimentacyjnych dotyczą przepisy rozproszone w wielu aktach prawnych. Poza k.r.o., w którym określono krąg osób wzajemnie wobec siebie uprawnionych i zobowiązanych, reguły ustalania istnienia i zakresu obowiązków oraz formy ich realizacji, należy wskazać: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.; zwłaszcza art. 32, art. 444, art. 445, art. 1081-1087, regulujące dochodzenie roszczeń alimentacyjnych przed sądem i

sposoby ich egzekucji); ustawę alimentacyjną; art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) penalizujący uporczywe uchylanie się od wykonywania obowiązków alimentacyjnych i narażanie w ten sposób uprawnionych na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb; standardy międzynarodowe realizacji ekonomicznych praw dziecka określone zwłaszcza w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.); przepisy o dochodzeniu alimentów za granicą (w tym art. 63 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe, Dz. U. Nr 80, poz. 432, który stanowi, że prawo właściwe dla zobowiązań alimentacyjnych określa rozporządzenie Rady [WE] nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, Dz. Urz. UE L 7 z 10.01.2009, s. 1, ze zm., Konwencję o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r., Dz. U. z 1961 r. Nr 17, poz. 87).

Szczególną rolę wśród obowiązków alimentacyjnych pełni obowiązek rodziców względem dziecka, który regulują przede wszystkim art. 128: „Obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo” i art. 133 § 1 k.r.o.: „Rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania”. Obowiązek ten, jak wskazał Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2011 r., o sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22), stanowiąc wyraz solidarności rodzinnej, istnieje niezależnie od władzy rodzicielskiej i sprawowania pieczy nad dzieckiem, „[z]najduje (...) umocowanie w przepisach konstytucyjnych, będąc przede wszystkim refleksem wynikającego z art. 48 ust. 1 Konstytucji obowiązku współprzyczyniania się rodziców do wychowywania dziecka”. Zawarcie małżeństwa i założenie rodziny są bowiem z jednej strony wyrazem przysługującej człowiekowi wolności, z drugiej zaś – rodzą obowiązki, którym odpowiadają określone uprawnienia małżonków oraz ich dzieci (w tym także roszczenia natury majątkowej). Roszczenia te wynikają z art. 18 Konstytucji i konkretyzowane są w ustawach, stanowiąc pewien element realizacji nakazu gwarantowanej przez ten przepis ochrony małżeństwa i rodziny.

Jak wskazano w wyroku z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106), podstawowe znaczenie dla stosunków panujących w prawidłowo funkcjonującej rodzinie powinny mieć relacje wyrażone w przepisach k.r.o. Zgodnie z nimi małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny oraz zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli, a także do wzajemnej pomocy. Obowiązek alimentacyjny (czyli obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Obowiązek ten w prawidłowo funkcjonującej rodzinie rodzice spełniają wobec dzieci dobrowolnie i bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony państwa. Formalny sposób ustalenia alimentów (w umowie, w orzeczeniu sądu, przed mediatorem) dotyczy zaś sytuacji konfliktowych lub spornych i jest wyjątkiem od reguły dobrowolnego dostarczania przez rodziców środków utrzymania i wychowania dziecku.

Zjawisko niealimentacji jest odwrotnością wyrażonej w art. 128 k.r.o. zasady dobrowolnego, zgodnego układania relacji alimentacyjnych między rodzicami i dziećmi. Ponieważ nie można skutecznie wyegzekwować prawidłowych zachowań w zakresie realizacji obowiązków rodzinnych ani zapobiec zachowaniom nieprawidłowym, należy w miarę możliwości ograniczać ich szkodliwe skutki, umniejszając pogorszenie sytuacji życiowej członków rodziny (zob. T. Sokołowski, komentarz do art. 23 k.r.o., [w:] *Kodeks*

rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, M. Andrzejewski, H. Dolecki, J. Haberko i inni, Lex 2013). Tak też czyni ustawodawca, który w wypadku niewywiązywania się jednego z rodziców z obowiązku dostarczania dziecku środków utrzymania, przewidział rozbudowaną, systemową reakcję mającą na celu minimalizację niekorzystnych następstw takiej sytuacji dla drugiego z rodziców i dziecka, obejmującą m.in. drogę dochodzenia świadczeń alimentacyjnych przed sądem (lub mediatorem), uprzywilejowaną względem innych wierzytelności egzekucję świadczeń alimentacyjnych, a także w sytuacji bezskuteczności egzekucji inne formy pomocy państwa, takie jak świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Należy w tym miejscu wskazać, że wszelkie formy pomocy publicznej osobom posiadającym prawomocne orzeczenie zasądzające alimenty, ale niemogącym ich wyegzekwować, mają charakter wyjątku i muszą wprost wynikać z przepisu prawa publicznego. Jako podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. K 5/10, zakres obowiązku państwa, także w sprawach alimentacyjnych, wyznacza konstytucyjna zasada pomocniczości (przywołana w drugim akapicie preambuły do ustawy alimentacyjnej): „W pierwszej kolejności obowiązek alimentacyjny obciąża (...) członków rodziny osoby uprawnionej. W sprawach publicznych świadczeń alimentacyjnych dopiero wykazanie, że trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonywaniem obowiązku alimentacyjnego nie wynika z wyboru osoby zainteresowanej pomocą, uzasadnia pomoc państwa. Państwo nie przejmuje zatem ciężącego na osobach zobowiązanych do alimentacji obowiązku, lecz wykonuje swoją powinność pomocy osobom ubogim. Zasada pomocniczości przewidziana w ustawie alimentacyjnej oznacza zatem udzielanie świadczeń tylko pod warunkiem wyczerpania własnych środków samopomocowych oraz tylko w zakresie niezbędnym do zażegnania ryzyka braku alimentacji (...). W pierwszej kolejności państwo jest zobowiązane do poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych aktywizujących dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających alimentację. Następnie uruchamiane są środki dolegliwości w postaci zatrzymania prawa jazdy oraz zainicjowania postępowania karnego”.

Działanie ustawodawcy w sytuacji niewywiązywania się rodziców z obowiązków alimentacyjnych względem dzieci musi zatem uwzględniać zarówno wartości określone w art. 18, art. 71 oraz art. 72 Konstytucji jak i konstytucyjną zasadę pomocniczości. Musi także uwzględniać „zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny, wyrażający się także w sferze materialnej (minimum egzystencji). Zakaz ten wynika wprost z art. 18 i art. 71 interpretowanych w świetle art. 47 i art. 30 Konstytucji” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

Konstytucja, nakazując władzom publicznym uwzględnianie dobra (interesów) rodziny, określa jednocześnie beneficjentów tego prawa (czyli członków rodziny, gdyż to im przede wszystkim przysługuje zdolność bycia podmiotem prawa konstytucyjnego) a także minimalny standard ochrony i pomocy. Jak wskazano w wyroku o sygn. P 3/05, Konstytucja „nakazuje, co najmniej w zakresie normowania art. 71 ust. 1 zd. 2, zagwarantowanie minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny (...). Artykuł 18 i art. 71 w związku z art. 30 Konstytucji poprzez gwarancję «szczególnej pomocy» materialnej dla rodzin (...) samodzielnie rozstrzyga:

- po pierwsze, o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji,
- po drugie, o zapewnieniu pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Nie

ulega również wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje np. art. 72 ust. 2 i preambuła. Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04 [OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51]). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe”.

Ustawa alimentacyjna, której art. 5 ust. 3b został zakwestionowany przez wnioskodawcę, jest formą realizacji zobowiązań, jakie ustrojodawca nałożył na państwo w art. 18, art. 71 i art. 72 ustawy zasadniczej. Ustawodawca, kierując się wartościami wyrażonymi w tych przepisach (ochrona i opieka rodziny, dobro rodziny, ochrona praw dziecka), przewidział w ustawie alimentacyjnej określone formy wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. Jednocześnie, mając na uwadze zasadę pomocniczości, uregulował określone działania organów podejmowane wobec dłużników będące wyrazem poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych aktywizujących samego dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających alimentację jego dzieci.

5.3. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Działający na podstawie ustawy alimentacyjnej fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa. Za osobę uprawnioną do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego ustawodawca uznał „osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna” (art. 2 pkt 11 zakwestionowanej ustawy). Uzasadniając takie określenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że chociaż „każdy niemal, kto uzyskał orzeczenie sądu o należnych mu alimentach, doświadcza trudnej sytuacji materialnej, jeśli nie ma możliwości wyegzekwować zasądzonych kwot”, to jednak „[z] powodu trudnej sytuacji budżetu państwa należy (...) ograniczyć wypłacanie świadczeń do przypadków niepozostawiających co do tego wątpliwości. Mamy z nimi do czynienia, jeśli alimentów nie uzyskuje dziecko i osoba dorosła, która jeszcze nie jest ekonomicznie samodzielna, gdyż kontynuuje naukę” (druk sejmowy nr 1393/V kadencji). Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują zatem osobie uprawnionej do czasu ukończenia przez nią 18 roku życia i ulegają przedłużeniu do ukończenia 25 roku życia w przypadku pobierania nauki w szkole lub szkole wyższej. Jeśli zaś wobec osoby uprawnionej do alimentów orzeczono znaczny stopień niepełnosprawności – świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują jej bezterminowo.

Cel świadczeń alimentacyjnych został wskazany w preambule ustawy alimentacyjnej. Świadczenia te mają wspierać osoby ubogie, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Świadczenia te są czasowo udostępniane wierzycielowi i nie są świadczeniami bezzwrotnymi. Ich funkcją jest czasowe złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ścigania dłużnika uchylającego się od realizacji prawomocnie ustalonego obowiązku alimentacyjnego. Istotą systemu publicznego wsparcia jest to, że zwrot kwoty świadczenia następuje nie od osoby, która świadczenie pobrała, ale od dłużnika, którego dług względem osoby uprawnionej został zaspokojony przez państwo. Regres ten jest jednym z elementów systemu dyscyplinującego dłużników alimentacyjnych

do regulowania swoich zobowiązań.

5.4. Procedura uznania za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i zatrzymania prawa jazdy.

Dłużnikiem alimentacyjnym, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy alimentacyjnej jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna. Bezskutecznością egzekucji, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, jest egzekucja, „w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych”, a także „niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą”.

Procedura, w ramach której zastosowany może być środek zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, inicjowana jest kierowanym do organu właściwego wierzyciela wnioskiem o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 3 ust. 1 zakwestionowanej ustawy). Z wnioskiem takim może wystąpić osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej). Do wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej po otrzymaniu wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Ponadto odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe oraz informuje go o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o jego zobowiązaniu lub zobowiązaniach wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 (tj. (należności z tytułu wypłaconych osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie zakwestionowanej ustawy oraz z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 2005 r. – do ich całkowitego zaspokojenia), w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Oświadczenie majątkowe dłużnik alimentacyjny składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 4 ust. 2 ustawy alimentacyjnej). Informacje uzyskane przez organ właściwy dłużnika, które mają wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji – w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego – przekazywane są komornikowi sądowemu (art. 5 ust. 1 ustawy alimentacyjnej). Jeśli powodem niewywiązywania się ze zobowiązań alimentacyjnych dłużnika alimentacyjnego jest brak zatrudnienia, organ właściwy dłużnika zobowiązuje go do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy (w razie braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny) oraz informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 2 ustawy alimentacyjnej).

Postępowanie o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, wszczynane jest w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub: 1) odmówił złożenia

oświadczenia majątkowego, 2) odmówił 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, odmówił 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.

Zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy alimentacyjnej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie można wydać wobec dłużnika, który przez ostatnie 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Po uzyskaniu przez decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych waloru ostateczności, organ właściwy dłużnika kieruje wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w k.k. Starosta, na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika, wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej).

Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy alimentacyjnej uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, gdy ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w art. 5 ust. 3, oraz gdy dłużnik alimentacyjny przez ostatnie 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub – co oczywiste – gdy nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego.

Instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu polega na czasowym zatrzymaniu dokumentu, który zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151; dalej: ustawa o kierujących pojazdami) stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania określonymi pojazdami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w ruchu międzynarodowym. Nie jest ona tożsama z zakazem prowadzenia pojazdów, który jest środkiem karnym określonym w art. 39 pkt 3 k.k., orzekanym przez sąd wobec osób skazanych za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (spowodowanie katastrofy, bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy, spowodowanie wypadku, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego). Zakaz prowadzenia pojazdów można orzec niezależnie od tego, czy dana osoba ma uprawnienia do ich prowadzenia (w wypadku sprawcy nieposiadającego takiego uprawnienia, orzeczenie takiego środka oznacza zakaz udzielenia mu uprawnień do prowadzenia pojazdów w okresie objętym tym środkiem), natomiast decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy może być wydana jedynie wobec osób, które taki dokument (stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania określonymi pojazdami) wcześniej uzyskały. Środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów pełni funkcję przede wszystkim zabezpieczającą (polegającą na ochronie bezpieczeństwa w komunikacji), jakkolwiek w doktrynie podkreśla się także jego represyjne oddziaływanie na sprawcę (zob. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Uwagi do art. 42 k.k., red. A. Zoll, Lex 2004). Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu wydaje się natomiast w celu wyegzekwowania od niego określonego zachowania, tj. realizacji wynikających z wyroku sądowego bądź potwierdzonych takim wyrokiem zobowiązań alimentacyjnych na rzecz dziecka (które tymczasowo i do pewnej wysokości „kredytuje” państwo z funduszu alimentacyjnego), a w razie trudności z realizacją tychże zobowiązań (np. wynikających z braku zatrudnienia czy złego stanu zdrowia) – poddania się obowiązkowi określonym w ustawie alimentacyjnej (złożenie oświadczenia majątkowego, wywiad alimentacyjny,

podjęcie zaproponowanej pracy, szkoleń zawodowych itd.). Odmienne funkcje tych środków przejawiają się także w aspekcie ich nieuchronności i odwracalności – zakaz prowadzenia pojazdów orzekany za popełnione przestępstwo stanowi sankcję karną, na której czasowy wymiar osoba skazana nie ma wpływu (o tym rozstrzyga sąd). Natomiast zarówno na sam fakt wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, jak i na okres zatrzymania tego dokumentu przemożny wpływ ma zachowanie samego dłużnika alimentacyjnego (zwrot dokumentu następuje po ustaniu przyczyny jego zatrzymania oraz wywiązaniu się przez ostatnie 6 miesięcy ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% ustalonych alimentów).

6. Ocena proporcjonalności art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej.

6.1. U podstaw zakwestionowanej ustawy leży wielokrotnie wyrażany w toku prac legislacyjnych pogląd, że państwo, w imieniu którego sądy wydają prawomocne wyroki, nie może uchylać się od ponoszenia odpowiedzialności za negatywne skutki niesprawności działającego w imieniu państwa aparatu egzekucyjnego. Dlatego też ustawodawca z jednej strony stworzył możliwość wypłacania wierzycielom alimentacyjnym świadczeń, a z drugiej – uregulował szereg instytucji mających na celu wzmożenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, w tym środek w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikom uchylającym się od alimentacji.

Oceniając zakwestionowaną instytucję w aspekcie jej przydatności i konieczności, należy zauważyć, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest wydawana wobec szczególnej kategorii adresatów. Są nimi rodzice, którzy swoim zachowaniem powszechnie uznawanym za społecznie naganne, nie wykonują wobec dziecka szeregu obowiązków zarówno o charakterze moralnym jak i prawnym. Po pierwsze, nie wykonują wobec dziecka dobrowolnie obowiązku alimentacji wobec swoich dzieci, zmuszając drugie z rodziców do podjęcia działań mających na celu ustalenie relacji alimentacyjnych przez wyrok sądu rodzinnego. Po drugie, nie wykonują dobrowolnie wydanego wobec nich prawomocnego wyroku sądowego ustalającego relacje alimentacyjne, mimo iż mają zdolność świadczenia alimentów. Sąd, orzekając o wysokości alimentów, musi bowiem zgodnie z art. 135 § 1 k.r.o. uwzględnić dwie przesłanki: usprawiedliwione potrzeby uprawnionego oraz możliwości zarobkowe i majątkowe zobowiązanego. Z orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny wynika, że możliwości zarobkowe i majątkowe zobowiązanego wyznaczają górny pułap świadczeń alimentacyjnych, nawet gdyby nie zaspokajały w pełni usprawiedliwionych potrzeb wierzyciela (uprawnionemu pozostanie wówczas poszukiwać zaspokojenia swych usprawiedliwionych potrzeb u osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności na podstawie art. 132 k.r.o.). Należy zatem jasno stwierdzić, że w ocenie sądu, rodzic, któremu sąd wymierzył alimenty adekwatnie do jego możliwości zarobkowych i majątkowych, ma zdolność, by je płacić. Po trzecie, swoim zachowaniem utrudniają egzekucję sądową i doprowadzają do określonego w art. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej stanu jej bezskuteczności, narażając przez ten okres dziecko na pozostawanie bez należnych środków utrzymania. Po czwarte, jak wynika z powołanych wyżej przepisów ustawy alimentacyjnej, swoim dalszym zachowaniem polegającym na braku współpracy z właściwymi organami doprowadzają do uznania ich za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, wydania wobec nich decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz złożeniu przeciw nim wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k.

Zdaniem Trybunału, oceniając skuteczność (przydatność) środka w postaci zatrzymania prawa jazdy w kontekście jego celu, tj. wzrostu ściągalności należności alimentacyjnych, należy mieć na uwadze postawę dłużników alimentacyjnych, którzy swoim zachowaniem doprowadzają do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Osoby te, świadome konsekwencji swego działania (w tym skierowania przeciw nim wniosku o ściganie za przestępstwo), godzą się na podejmowane wobec nich przez różne organy kroki prawne, swego zachowania nie zmieniając (przynajmniej do momentu zatrzymania prawa jazdy). Wybór instrumentu, który miałby na celu jeszcze nie represję, ale zmianę tego zachowania (skłonienie do współpracy z organami, do podjęcia aktywności zawodowej w wypadku braku zatrudnienia itd.), i który będzie wywierał skuteczny wpływ na tę kategorię adresatów prawa, jest zatem – wobec ich uporczywości – utrudniony. Wydaje się, że świadomość zagrożenia określoną w art. 209 § 1 k.k. sankcją karną grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat powinna wywierać duży wpływ na dłużników alimentacyjnych, jednak statystyki skazań za to przestępstwo pokazują, że tak nie jest.

Z danych dotyczących skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy (w okresie styczeń – wrzesień 2012 r.) przekazanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 6 grudnia 2012 r., wynika, że na 46 085 wydanych ostatecznych decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od alimentów, w 2396 wypadkach ich wydanie doprowadziło do wzrostu ściągальności należności, zaś w wyniku 23 140 skierowanych wniosków o zatrzymanie prawa jazdy w 1530 wypadkach doszło do wzrostu ściągальności należności alimentacyjnych.

Z danych dotyczących skuteczności instytucji zatrzymania prawa jazdy zawartych w opracowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „*Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.*” wynika, że „do wzrostu egzekucji w największym stopniu przyczyniło się skierowanie do starosty wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (blisko 20% skuteczności działań)”. Dane te potwierdził na rozprawie 12 lutego 2014 r. przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który wskazał, że choć ściągальność należności alimentacyjnych w wyniku działań prowadzonych na podstawie ustawy alimentacyjnej wynosi obecnie ok. 13-14%, to na tle wszystkich podjętych przez organy działań prowadzących do wzrostu egzekucji, środek ten był skuteczny w 20% (na 28 827 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, wzrost ściągальności należności alimentacyjnych odnotowano w 5687 wypadkach, *Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.*, Warszawa, czerwiec 2013 r., s. 12). Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej podkreślił także, że choć ogólna skuteczność podejmowanych na gruncie tej ustawy działań jest nadal niska, to jednak w ciągu ostatnich lat doszło do jej istotnego wzrostu z poziomu 1% w 2006 r. i 2007 r. do 13-14% obecnie.

Jak wcześniej wskazano, Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. W niniejszej sprawie przejawia się to w tym, że Trybunał nie może samodzielnie określić, od którego momentu skuteczność analizowanego środka można uznać za dopuszczalną dla spełnienia przesłanki przydatności, a od którego już nie.

Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie, nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że środek ten w sposób oczywisty nie spełnia postulatu skuteczności. Zarówno pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów, jak i regulacji obowiązującej w obecnym kształcie stosowanie instytucji zatrzymania prawa ma wpływ na wzrostową tendencję poziomu ściągальności należności alimentacyjnych. W ocenie Trybunału, należy mieć na uwadze, że skuteczność na poziomie 20% w grupie osób, wobec których skierowano wnioski o zatrzymanie prawa jazdy, charakteryzującej się cechą konsekwentnej uporczywości w niewykonywaniu kolejnych obowiązków prawnych (tj. obowiązków alimentacyjnych, wykonywania wyroku sądowego i przestrzegania przepisów ustawy alimentacyjnej), ma inny ciężar gatunkowy niż

choć w grupie osób o przeciętnym poziomie przestrzegania prawa.

Ponadto, zdaniem Trybunału, nie można także nie zauważać działania prewencyjnego tej instytucji. Zatrzymanie prawa jazdy jest istotną dolegliwością wpływającą na podejmowane przez jednostki decyzje, zarówno w sferze swobodnego poruszania się, jak i w sferze różnego rodzaju aktywności (w tym zawodowych). I choć trudno oszacować, jakiej wielkości prewencyjny skutek wywiera ta instytucja wobec dłużników, którzy dobrowolnie płacą alimenty bez ingerencji sądu rodzinnego, czy też wobec dłużników, wobec których egzekucja okazała się bezskuteczna, którzy jednak w kolejnych stadiach podejmowanych wobec nich działań decydują się na współpracę z właściwymi organami (czy to w zakresie egzekucji alimentów, czy podejmując prace zarobkowe), to jednak należy mieć go na uwadze podczas analizy wpływu tej instytucji na ostateczną ściągłość alimentów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na zakwestionowany środek należy patrzeć jako na element pewnego zharmonizowanego systemu składającego się z wielu środków dyscyplinujących. Być może żaden z przewidzianych w badanej ustawie instrumentów prawnych nie ma wystarczającej siły oddziaływania na uporczywych dłużników alimentacyjnych w celu wzmoczenia ich odpowiedzialności za zobowiązania alimentacyjne, ale konsekwentne stosowanie wszystkich może prowadzić do zmiany postępowania znaczącej części dłużników.

Trybunał Konstytucyjny, badając kwestię skuteczności zakwestionowanego środka miał na uwadze także wnioski wynikające z „*Informacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów*” opublikowanej w 2011 r., w której Najwyższa Izba Kontroli wysoce negatywnie oceniła rzetelność wykonywania zadań przez organy uczestniczące w systemie pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także poziom współpracy między nimi. Kontrola przeprowadzona w 30 jednostkach samorządu gminnego oraz w 5 jednostkach samorządu na poziomie województwa od sierpnia 2008 r. do września 2010 r. ujawniła między innymi tak negatywne przykłady działania organów jak np.: obejmowanie wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużników alimentacyjnych, którzy nie mieli uprawnień do prowadzenia pojazdów (z kontroli NIK wynika, że aż 2/3 przekazanych starostom wniosków dotyczyło osób nieposiadających uprawnień); stwierdzoną w 80% jednostek opieszałość w realizacji zadań takich jak przeprowadzanie wywiadu alimentacyjnego, podjęcie działań wobec dłużników czy na etapie postępowania egzekucyjnego (np. w 50% postępowań wezwanie do wywiadu alimentacyjnego wysyłano po raz pierwszy po upływie 200 dni od wpływu wniosku od wierzyciela); stwierdzone w 65% jednostek błędne i nierzetelne, niezgodne ze stanem faktycznym informacje zawierane w sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie, takie jak np. wykazywanie wniosków o skierowaniu dłużnika do robót publicznych, podczas gdy działania takie nie miały miejsca, czy też wskazywanie błędnej liczby wystąpień do starosty o zatrzymanie prawa jazdy. Zdaniem Trybunału, szczególnie pierwsza z przywołanych informacji, tj. obejmowanie wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużników alimentacyjnych, którzy nie mieli uprawnień do prowadzenia pojazdów, prowadzi do wniosku, że skuteczność tego środka określona w „*Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.*” jest nieco zaniżona. Trudno za skuteczny instrument uznać bowiem skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy w grupie osób, które nie mają uprawnienia do kierowania pojazdami. Ponadto, w ocenie Trybunału, wobec takich rażących i, jak się okazuje, powszechnych błędów w działalności organów uczestniczących w systemie pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jakie ujawnił raport NIK, można mieć poważne wątpliwości, czy nawet bardzo skuteczne instrumenty nie tracą na sile swego

oddziaływania.

6.2. Badając kwestię, czy możliwa jest równie skuteczna ochrona z zastosowaniem środków mniej uciążliwych (postulat konieczności ingerencji), Trybunał również wziął pod uwagę to, że środek ten jest stosowany wobec szczególnie uporczywych w swoim zachowaniu adresatów. Ustawodawca, chcąc osiągnąć założone przez siebie cele, odpowiadające konstytucyjnej aksjologii, musiał nakładane przez siebie obowiązki opatrzyć taką sankcją, która byłaby z jednej strony najmniej dolegliwa, a z drugiej skuteczna wobec jak największej grupy uporczywych dłużników alimentacyjnych. Ustawodawca miał w tym wypadku ograniczony wybór środków, które można zastosować w procedurze administracyjnej, ponieważ niecelowym i nieadekwatnym (a najczęściej stosowanym jako sankcja administracyjna) instrumentem byłaby tu sankcja pieniężna. Trudno byłoby uznać jej racjonalność w sytuacji, gdy dłużnik jest zobowiązany do uregulowania w pierwszej kolejności alimentów na rzecz swoich dzieci.

Powyższe względy, w ocenie Trybunału, przemawiają za tym, że środek w postaci zatrzymania prawa jazdy w stosunku do tej kategorii podmiotów, którą są uchylający się od zobowiązań alimentacyjnych dłużnicy, można uznać za konieczny dla osiągnięcia określonego wyżej poziomu skuteczności w realizacji podstawowego celu ustawy alimentacyjnej.

6.3. Trybunał przeszedł następnie do oceny spełnienia przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. W ocenie Trybunału, stanowiąca istotną dolegliwość dla dłużnika alimentacyjnego ingerencja w sferę jego interesów (korzystania z przyznanego uprawnienia do kierowania pojazdami) nie jest w sposób oczywisty nadmierna. Dobrem chronionym, ze względu na które ustawodawca umożliwił taką ingerencję, są uzasadnione, usprawiedliwione potrzeby dziecka, którego sytuacja zarówno społeczna, jak i materialna uległa pogorszeniu, i które ponadto bezskutecznie dochodzi od jednego z rodziców alimentów ustalonych przez sąd w wymiarze możliwym do ich realizacji.

W tym kontekście, zdaniem Trybunału, istotne znaczenie ma to, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest stosowana wobec wąskiej kategorii osób zobowiązanych do alimentacji. Ustawodawca, kształtując przesłanki wszczęcia postępowania o uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, zawarte w art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej, wyodrębnił grupę dłużników alimentacyjnych, którzy w jego ocenie, wykazują się szczególną uporczywością w utrudnianiu egzekucji oraz w uchylaniu się od współpracy z właściwymi organami w zakresie aktywizacji zawodowej, pomimo braku zatrudnienia. Tylko wobec tej kategorii dłużników alimentacyjnych starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

Trybunał wziął pod uwagę, że dłużnik alimentacyjny, zachowując się zgodnie z prawem, ma decydujący wpływ na niezastosowanie wobec niego środka w postaci zatrzymania prawa jazdy. Obie decyzje nie zostaną zatem wydane względem dłużnika alimentacyjnego, jeśli:

- 1) przez ostatnie 6 miesięcy płacił alimenty w wysokości nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów,
- 2) będąc zatrudniony, nie wywiązywał się ze swoich zobowiązań alimentacyjnych w ogóle bądź czynił to nieregularnie (w ostatnich 6 miesiącach) albo też wpłacał regularnie kwoty niższe niż 50% bieżąco ustalonych alimentów, ale podjął współpracę z właściwymi organami (udzielił wywiadu alimentacyjnego i złożył oświadczenie majątkowe),
- 3) nie będąc zatrudniony, nie wywiązywał się ze swoich zobowiązań alimentacyjnych w

ogóle bądź czynił to nieregularnie albo regularnie wpłacał kwoty niższe niż 50% bieżąco ustalonych alimentów, ale:

- a) podjął współpracę z właściwymi organami – udzielił wywiadu alimentacyjnego i złożył oświadczenie majątkowe,
- b) zarejestrował się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,
- c) nie odmówił przyjęcia skierowanych do niego 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, albo odmawiając ich przyjęcia, kierował się uzasadnioną przyczyną.

Zakwestionowany środek nie jest więc stosowany automatycznie w sytuacji niewywiązywania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych, ale jedynie wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny uporczywie utrudnia egzekucję lub nie podejmuje żadnej aktywności w celu aktywizacji zawodowej, a proponowane przez właściwe instytucje prace bez uzasadnionej przyczyny odrzuca. Jeśli dłużnik alimentacyjny nie jest w stanie wywiązać się z alimentów, ale współpracuje z właściwymi organami, prawa jazdy nie można mu zatrzymać. W tym kontekście traci na znaczeniu argument, że prawo jazdy może mieć niekiedy znaczenie podczas poszukiwania czy wykonywania określonej pracy. Ponadto istotne jest również to, że od zachowania samego dłużnika (polegającego na wykonywaniu obowiązków prawnych) zależy zwrot zatrzymanego prawa jazdy.

W ocenie Trybunału, powyższe argumenty łagodzą ocenę dolegliwości przewidzianej przez ustawodawcę i przemawiają za uznaniem, że zakwestionowana instytucja nie stanowi nadmiernej ingerencji w interes prawny dłużnika alimentacyjnego.

Trybunał jeszcze raz podkreśla, że nie może samodzielnie określić „właściwego” czy też „optymalnego” poziomu realizacji założonego przez ustawodawcę celu, a więc stwierdzić jednoznacznie, jaki wzrost ściągłości alimentów byłby w wypadku analizowanej instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego adekwatny. Kierując się wszystkimi wskazanymi ustaleniami, Trybunał nie dopatrył się w zakwestionowanym przepisie ewidentnego naruszenia zasady proporcjonalności wprowadzanej z art. 2 Konstytucji i uznał, że zakwestionowana regulacja mieści się w ramach swobody ustawodawczej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2014 r. o sygn. K 23/10.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Podtrzymuję w całości pogląd składu orzekającego wyrażony w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126), zgodnie z którym 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.) został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy w tym miejscu przypomnieć, że jednym z argumentów przesądzających o uznaniu tego przepisu za niezgodny ze wskazanymi wzorcami było przyjęcie, że kwestionowana regulacja „nie może (...) 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”. Również moim zdaniem, „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” (sygn. P 46/07).

Zatrzymanie prawa jazdy jako instytucja zmierzająca do zapewnienia skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych jest środkiem nieadekwatnym do celu, a to znaczy, że zmiana samej procedury zatrzymania prawa jazdy ma charakter drugorzędny. Znalazło to odzwierciedlenie w pracach Komisji Ustawodawczej Senatu, która działając w trybie art. 85a ust. 3 pkt 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542, ze zm.), wystąpiła do Marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przygotowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk nr 743/VII kadencja Senatu). W projekcie tym komisja zaproponowała zmianę ustawy, która prowadziła do wyeliminowania z porządku prawnego całej instytucji zatrzymywania prawa jazdy, właśnie zgodnie z wyrokiem TK o sygn. P 46/07. Na etapie konsultacji międzyresortowych Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że przygotowuje własny projekt wdrażający niniejsze orzeczenie, skutkiem czego było podjęcie przez Komisję Ustawodawczą, działającą na podstawie art. 78 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.), na posiedzeniu 24 marca 2010 r. decyzji o wycofaniu projektu senackiego. Uchwalony projekt rządowy w ramach realizacji zasady sprawiedliwej procedury przyznał dłużnikom alimentacyjnym określone uprawnienia procesowe do kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej wydawanych decyzji (generujące zresztą dodatkowe koszty dłużnika), a pominął pozostałe zarzuty Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności odnoszące się do naruszenia zasady proporcjonalności (adekwatności) przez instytucję zatrzymania prawa jazdy jako taką. Przyjętą przez Trybunał w wyroku o sygn. P 46/07 ocenę instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jako środka przymuszenia do realizacji obowiązków alimentacyjnych również podzielam. Należy przy tym przyjąć, że wskazane w tym wyroku zarzuty dotyczące naruszenia zasad poprawnej legislacji oraz braku trybu odwoławczego dotyczącego decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowiły jedynie odniesienie się do zarzutów podniesionych przez sąd pytający. Zgodzić się należy z Prokuratorem Generalnym, że w wyroku tym zakwestionowana została instytucja zatrzymania prawa jazdy jako taka, ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (adekwatności). Ten pogląd – moim zdaniem – powinien być decydujący, jeśli chodzi o rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

Należy przypomnieć, że instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym stosowana jest wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Celem niniejszej instytucji jest spowodowanie, że dłużnik będzie wywiązywał się z obowiązku alimentacyjnego. Tymczasem przedstawiciel Marszałka Sejmu podkreślał na rozprawie w niniejszej sprawie, że nie chodzi o egzekucję świadczeń alimentacyjnych, ale przede wszystkim o zmuszenie dłużnika do tego, aby podjął współpracę ze swoją gminą. Stanowisko to jednak nie uwzględnia treści pozostałych przepisów kwestionowanej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, w razie bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wnioski o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Natomiast w świetle art. 4 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, po otrzymaniu wniosku organ właściwy dłużnika przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej, odbiera od niego oświadczenie majątkowe oraz informuje dłużnika o przekazaniu do biura informacji gospodarczej informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego wynikających z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy alimentacyjnej, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Powołana przez przedstawiciela Marszałka Sejmu współpraca z gminą polega w istocie na przeprowadzeniu wywiadu alimentacyjnego. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że jest to element szerszej procedury zmierzający do zwiększenia skuteczności egzekucji należnych alimentów. Ten podstawowy cel został zresztą podkreślony w preambule do ustawy alimentacyjnej, która stanowi: „(...) wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji (...)”. Trudno nie dostrzec wartości konstytucyjnych, które zostały wyrażone w art. 18 i art. 72 Konstytucji, stanowiących, że rodzina znajduje się pod ochroną państwa. Ustawodawca nie może jednak przyjmować nieadekwatnych (nieproporcjonalnych) środków zapewnienia tej ochrony. Przepisy ustawy alimentacyjnej, zgodnie z którymi państwo ma motywować osoby zobowiązane do alimentacji i podejmowania wszelkich działań, które umożliwią jej wywiązywanie się z tego obowiązku, nie mogą zawierać środków naruszających standardy konstytucyjne. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie brak jest takiego adekwatnego związku między zatrzymaniem prawa jazdy a celem kwestionowanej regulacji. Nie znajduję również uzasadnienia w przepisach Konstytucji stosowania środka stanowiącego, jak wywiódł przedstawiciel Marszałka Sejmu, pewnego rodzaju presję mającą wypełnić swoistą rolę wychowawczą. Na rozprawie stwierdził, że rolą państwa jest motywowanie dłużnika alimentacyjnego do wywiązania się z obowiązku, a z tym niewątpliwie musi się wiązać pewien środek nacisku (środek przymusu). Argumentacji tej nie podzielam: instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu nie służy realizacji podstawowego celu, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.

2. Z coraz większym niepokojem obserwuję narastanie spraw w Trybunale Konstytucyjnym, których przedmiotem jest kontrola zgodności z Konstytucją, a które są związane z punktu widzenia przedmiotu zaskarżenia z tzw. paradygmatem jedności

normatywno-aksjologicznej. Trybunał coraz częściej staje w obliczu konieczności rozpatrzenia takich spraw, w których regulacje oparte są na założeniu rozluźnienia lub wręcz zerwania tego paradygmatu. Konsekwencją takiego zachowania ustawodawcy jest pojawienie się stanów trudnej do zaaprobowania dysfunkcji. Dotyczyło to wątpliwości co do charakteru kar administracyjnych, „janosikowego”, „ustaw śmieciowych”. Tak jest i tym razem. Jedność normatywno-aksjologiczna wprawdzie nie jest wprost wyrażona w art. 2 Konstytucji, ale – co do tego nie mam żadnych wątpliwości – stanowi w naszej kulturze prawnej fundament systemu prawa. Regulacja ustawowa ma być tworzona zgodnie z kryteriami racjonalności i użyteczności, jako sekwencja istotowo – tzn. przez treść, cele i funkcje – powiązanych ze sobą elementów. Elementów ułożonych w następującej sekwencji: zrekonstruowana norma motywująca zachowanie podmiotów, wywołujące określone skutki, które są odniesione do wartości. Jeśli któryś z tych elementów zostanie zastąpiony przez zmodyfikowaną kategorię – przez inny typ regulacji opartych na innych przesłankach – to wtedy powstaną sytuacje grożące właściwemu stosowaniu czy właściwemu realizowaniu wartości. Innymi słowy, nie można w procedurze karnej umieszczać konstrukcji cywilnoprawnych. Podobnie – nie można regulacji administracyjnoprawnych zastępować cywilnoprawnymi i odwrotnie. Taki stan powoduje trudności, rozbieżności – niekiedy zasadnicze – w procesie wykładni prawa, w procesach stosowania prawa i – oczywiście – w procesach stanowienia prawa. Z całą mocą podkreślam, że doniosłość praktyczna i prawna tego problemu nie sprowadza się tylko do czystości konstrukcji prawnych czy przejrzystości ustaleń doktryny, ale ma bardzo praktyczny i doniosły wymiar, szczególnie istotny wtedy, gdy ustawodawca w ten sposób – moim zdaniem wadliwy – usiłuje wspomóc niedomagające struktury administracji publicznej. Moim zdaniem, rozprawa przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 23/10 (z 20 grudnia 2012 r. i 12 lutego 2014 r.) dowiodła, że struktury państwa i samorządu są w tym przypadku niewydolne. Wprowadzenie do regulacji, której nie powinno być, unormowania typu karnoprawnego jako remedium na podniesienie z 1% do 13% skuteczności, zakładając, że mamy do czynienia z czystą metodologicznie operacją, jest niepotrzebne.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2014 r. o sygn. K 23/10.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien był stwierdzić, że art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna lub zakwestionowana ustawa) w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Prokurator Generalny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej 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.

Przypomnienia wymaga, że w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 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 z 2005 r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis poddany kontroli w sprawie rozstrzygniętej wskazanym powyżej wyrokiem miał następujące brzmienie: „Art. 5. 1. 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. 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”.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 podkreślono, że „orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie dotyczy art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 22 kwietnia 2005 r. Ustawa ta obowiązywała do 1 października 2008 r. i została uchylona na mocy art. 47 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obowiązująca ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mieści (w art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6) unormowania analogiczne do zawartych w art. 5 kwestionowanej (a już nieobowiązującej) ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 22 kwietnia 2005 r.”.

Udzielając odpowiedzi na pytanie, czy „przewidziane w art. 5 zakwestionowanej ustawy 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”, we wskazanym powyżej wyroku o sygn. P 46/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie z 2005 r. winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.

W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku podkreślono, że przywołane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z poglądem pytającego sądu, który wskazał, że zatrzymanie prawa jazdy ogranicza możliwości „aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego poprzez ograniczenie ofert pracy, które można do niego skierować, utrudnia podjęcie pracy w małych miejscowościach, w których brak jest często środków komunikacji uniemożliwiającej dojazd do pracy”.

W uzasadnieniu powołanego wyroku podkreślono nadto, że przepis poddany kontroli Trybunału, zawierający uregulowanie zbieżne z tym, który został zakwestionowany w niniejszej sprawie, nie może również zostać uznany za niezbędny w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe z zastosowaniem mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonywania środków. W tym zakresie Trybunał powołał się w szczególności na podane przez Prokuratora Generalnego dane statystyczne, z których nie wynika, że zwiększenie skuteczności (i regularności) ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom

zobowiązany.

Podkreślenia wymaga, że w ramach wykonania wyroku Trybunału o sygn. P 46/07 ustawodawca dążył do wprowadzenia takich zmian do ustawy alimentacyjnej, które m.in. realizować będą zasadę proporcjonalności, przez ograniczenie instytucji zatrzymania prawa jazdy do wyjątkowych sytuacji.

Nowelizacja ustawy alimentacyjnej, w mojej ocenie, nie doprowadziła jednak do stanu zgodnego z Konstytucją.

W kontekście zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę w sprawie zakończonej kwestionowanym przeze mnie wyrokiem aktualność zachowują niektóre spośród argumentów, którymi Trybunał Konstytucyjny posłużył się do uzasadnienia stwierdzenia niekonstytucyjności uregulowania poddanego kontroli w sprawie o sygn. P 46/07.

W moim przekonaniu, zaskarżone uregulowanie, przewidujące zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, narusza zasadę proporcjonalności. Nie odpowiada bowiem treści dyrektyw składających się na zasadę proporcjonalności – tj. niezbędności, przydatności (skuteczności) oraz zachowania właściwych proporcji pomiędzy efektami, jakie przynosi, a ciężarami i niedogodnościami wynikającymi z tej regulacji dla obywatela.

Zatrzymanie prawa jazdy jest nieuzasadnioną formą „kary”, niezrozumiałą w kontekście celu zaskarżonego uregulowania, jakim jest zaspokojenie wierzyciela alimentacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07 stwierdzono: „Trybunał Konstytucyjny uznaje, 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”.

Moim zdaniem, przywołana powyżej argumentacja, którą Trybunał posłużył się w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 46/07, nie straciła aktualności w stanie prawnym, w kontekście którego zapadło kwestionowane przeze mnie orzeczenie.

W uzasadnieniu niniejszego wyroku podkreślono że „wyrok o sygn. P 46/07 wydany został w innym stanie prawnym”, gdyż obecnie „w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dokonano zmian mających na celu realizację zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwej procedury poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań w procedurze zatrzymywania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”.

Trybunał podkreślił ponadto, że „orzekając o art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w zakwestionowanym zakresie, wziął pod uwagę zmianę otoczenia normatywnego, która wynikała z powyższej nowelizacji”.

Jednakże ten „inny stan prawny” oraz „otoczenie normatywne” w istocie nie różnią się od tego, w kontekście którego zapadło orzeczenie o sygn. P 46/07.

Podkreślenia wymaga w szczególności, że zmiany wprowadzone nowelą dotyczyły niezakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów odnoszących się do zasad zwrotu prawa jazdy oraz drogi odwoławczej (również w niniejszej sprawie niekwestionowanej) od decyzji uznającej za dłużnika alimentacyjnego. Bez zmian natomiast pozostała droga odwoławcza od decyzji starosty zatrzymującej prawo jazdy (art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej).

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na trafny argument przedstawiciela

Prokuratora Generalnego, podniesiony na rozprawie 12 lutego 2014 r., który wyraził wątpliwość co do możliwości skutecznego zakwestionowania przez dłużnika alimentacyjnego takiej decyzji starosty. Stwierdził on mianowicie, że: „pamiętać trzeba o tym, że w przypadku tej drugiej decyzji mamy do czynienia z kontrolą już ściśle formalną, dlatego że przepis jest tak sformułowany, iż mamy do czynienia z obligiem orzeczenia przez starostę tego zakazu” (protokół rozprawy, s. 36).

W moim przekonaniu, sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 5 ustawy alimentacyjnej: „starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy”, jest jednoznaczne. Nie pozostawia ono staroście żadnego luzu decyzyjnego, nakazując wydanie decyzji zatrzymującej prawo jazdy. Zatem ewentualna kontrola takiej decyzji, sprawowana przez sąd administracyjny będzie, moim zdaniem, poddana niejako kwalifikowanemu, podwójnemu ograniczeniu: po pierwsze z uwagi na zakres i charakter sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli, po drugie - ograniczy się ona tylko do zbadania prawidłowości przeprowadzonej procedury zmierzającej do odjęcia dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 46/07: „Ewentualna kontrola sądoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika”).

Nietrafny jest pogląd Trybunału w niniejszej sprawie, że: „Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 46/07, stwierdzający, że regulacja zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego w jej ówczesnym kształcie i otoczeniu normatywnym nie spełnia wymogów proporcjonalności, opierał się na dostępnych w toku postępowania przed Trybunałem danych”.

Dane te (por. poniżej) były tylko argumentem pomocniczym stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności kontrolowanego wówczas uregulowania.

Podstawowy argument, że względu na który Trybunał uznał instytucję zatrzymania prawa jazdy za niezgodną z Konstytucją, wiązał się z niespełnieniem wymogu, aby zatrzymanie prawa jazdy, przewidziane w ustawie z 2005 r., służyło „realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych”.

Jak już bowiem wskazano powyżej, 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 Konstytucyjny w kwestionowanym przeze mnie wyroku w żaden sposób nie odniósł się merytorycznie do powyższego argumentu. Zamiast tego posłużył się argumentacją nawiązującą do obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci (na marginesie wypada tu zadać pytanie, dlaczego krąg beneficjentów ograniczony jest tylko do dzieci, skoro zakwestionowana ustawa w art. 2 pkt 3 za dłużnika alimentacyjnego uznaje „osobę zobowiązaną do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna”).

W mojej ocenie, te uwagi Trybunału, zasadne ze względów słusznościowych, nie mogą być uznane za argumenty natury konstytucyjnej.

2. Nie mogę również podzielić optymizmu, jaki miałyby się wiązać z przedstawionymi na rozprawie 12 lutego 2014 r. danymi dotyczącymi wpływu instytucji zatrzymania prawa jazdy na ściągalność alimentów.

Na rozprawie Trybunał analizował dane zawarte w „*Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2012 r.*” wydanej w czerwcu 2013 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz w „*Informacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów*” przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (Warszawa, marzec 2011). Z wypowiedzi uczestniczącego w rozprawie przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wynikało, że wzrost ściągальności alimentów w wyniku funkcjonowania kwestionowanego przepisu osiągnął poziom ok. 13%. Ze wspomnianej wyżej „*Informacji*” Najwyższej Izby Kontroli wynika natomiast, że w 70% skontrolowanych jednostek postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych prowadzono opieszale (np. w MOPS w Tomaszowie Mazowieckim przeprowadzono wywiady alimentacyjne nawet po upływie 200 dni od dnia złożenia wniosku o podjęcie działań; w GOPS w Juchnowcu Kościelnym 10 z 21 wywiadów alimentacyjnych przeprowadzono ze zwłoką sięgającą nawet 240 dni; spośród objętych badaniem postępowań tylko w stosunku do 40% dłużników przeprowadzono wywiad alimentacyjny i odebrano od nich oświadczenie majątkowe – s. 27-29 „*Informacji*” NIK). Z powyższej „*Informacji*” NIK wynika także, iż wnioski o zatrzymanie prawa jazdy były kierowane do starostów najczęściej bez wcześniejszego rozeznania, czy dłużnik ma prawo jazdy (np. z MOPS w Grajewie wysłano do starosty powiatowego 32 wnioski o zatrzymanie prawa jazdy, w sytuacji gdy tylko 8 dłużników miało prawo jazdy; podobnie np. w UG w Chybiu: 23 wnioski, podczas gdy tylko jeden dłużnik miał prawo jazdy, oraz w GOPS w Juchowcu Kościelnym: 36 wniosków w sytuacji, gdy tylko 6 dłużników miało prawo jazdy). Ostatecznie NIK, podsumowując, stwierdził, że postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy wszczęte zostało przez starostów powiatowych jedynie w wypadku 35% dłużników alimentacyjnych spośród tych, których wnioski przekazane zostały starostom. Skutkiem tego tylko niecałe 10% dłużników, w stosunku do których skierowano wnioski o zatrzymanie prawa jazdy, podjęło współpracę z gminami.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na rozprawie 12 lutego 2014 r. powiedział, że już początkowe czynności procedury objętej art. 5 zakwestionowanej ustawy, jak: złożenie oświadczenia majątkowego czy udzielenie zgody na wywiad u dłużnika alimentacyjnego, zmierzające do egzekwowania płatności alimentów od dłużnika alimentacyjnego, doprowadziły do poprawy ściągальności należności. Zdaniem przedstawiciela Ministra, samo zagrożenie zatrzymaniem prawa jazdy istotnie wpływało na postawę dłużników, którzy zaczęli wywiązywać się z nałożonego na nich obowiązku.

Należy wyrazić wątpliwość co do przydawania nadmiernego znaczenia wpływowi kwestionowanego przepisu na postawę dłużników, tym bardziej że wpływ ten nie jest poparty jakimikolwiek danymi statystycznymi. Wywiązywanie się przez dłużników z obowiązku alimentacji może być wynikiem także innych okoliczności: zawiadomienia przez starostę organów ścigania o popełnieniu przestępstwa niealimentacji, wszczęcia postępowania karnego, zapadnięcia wyroku skazującego wobec dłużnika, nakładającego m.in. obowiązek łożenia na utrzymanie uprawnionego do alimentacji.

Na rozprawie 12 lutego 2014 r. przedstawiciel Ministra powiedział, że: „w informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów identyfikujemy 12 działań podejmowanych przez gminę, które mogą mieć wpływ na zwiększenie egzekucji. To jest tylko jedno z tych 12 działań. Suma tych wszystkich działań powoduje, że ta egzekucja dzisiaj jest na poziomie 13-14%”.

Oczywiste zatem, w świetle tej wypowiedzi, jest, że odsetek skuteczności powyższych działań na poziomie 13-14% nie może być utożsamiany ze skutecznością środka w postaci zatrzymania prawa jazdy, który to środek jest tylko 1/12 całej procedury.

Potwierdzeniem tej tezy jest, w moim przekonaniu, treść pisma MPiPS z 28 stycznia 2014 r. (nadesłanego przez Prokuratora Generalnego), z którego wynika, że w roku 2012 na 28 827 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy wzrost ściągальności alimentów nastąpił w 2 081 przypadkach (czyli 7,2% !), a w roku 2013 odpowiednio: 33 226 i 2 100 (czyli 6,3% !).

Dane te korespondują z informacją przedstawioną przez Prokuratora Generalnego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 w dniu 22 września 2009 r. (k-59 akt), opartą na danych Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych za pierwsze półrocze roku 2009, z których wynika, że na 20 501 decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wzrost ściągальności alimentów nastąpił w 1548 wypadkach, czyli o 7,5%.

Nawet pobieżna analiza tych danych (odnosząca się tylko do instytucji zatrzymania prawa jazdy) wskazuje stałą prawidłowość - w analizowanych okresach średni stopień ściągальności długu utrzymywał się na poziomie 7%!

W związku z powyższymi ustaleniami nie można oprzeć się wrażeniu, że kwestionowany przez wnioskodawcę przepis miał być w zamyśle ustawodawcy skutecznym remedium na drastycznie niską ściągальność świadczeń od dłużników alimentacyjnych, będącą wynikiem wytkniętych przez Najwyższą Izbę Kontroli zaniedbań i opieszałości działań administracji.

Działając w ten sposób, ustawodawca zlekceważył wzgląd na strukturę systemu prawa i, wprowadzając do prawa administracyjnego środek znany prawu karnemu, doprowadził do jego dysfunkcji (por. w tej mierze zdanie odrębne sędziego Zbigniewa Cieślaka do niniejszego wyroku).

W świetle przywołanych powyżej danych, nie sposób jest uznać, że zakwestionowane uregulowanie zawarte w ustawie alimentacyjnej było przydatne do osiągnięcia celu, dla realizacji którego zostało ustanowione. To zaś, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem zgodnej z zasadą proporcjonalności limitacji praw i wolności konstytucyjnych.

Oceniając konstytucyjność poddanego kontroli uregulowania, należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony na rozprawie 20 grudnia 2012 r. przez przedstawiciela Sejmu. Stwierdził on mianowicie, że wyeliminowanie art. 5 ust. 3b zakwestionowanej ustawy spowodowałoby, że art. 5 tej ustawy stałby się martwy; nakładane na podstawie tego przepisu obowiązki nie mogłyby być bowiem egzekwowane z uwagi na brak sankcji w postaci groźby pozbawienia prawa jazdy.

Zgodnie z art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej: „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.; dalej: k.k.)”.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie, czy art. 5 ustawy alimentacyjnej dotyczy wszystkich dłużników alimentacyjnych, tj. zarówno tych z prawem jazdy, jak i tych bez tego rodzaju uprawnień.

W moim przekonaniu, uregulowanie zawarte w tym przepisie, z wyjątkiem tego, które pomieszczone jest w ustępie 3b, adresowane jest do wszystkich dłużników alimentacyjnych. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, należy stwierdzić, że uznanie zasadności przywołanego powyżej stanowiska Sejmu spowodowałoby, iż całe uregulowanie zawarte w art. 5 ustawy alimentacyjnej nie byłoby przydatne do osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę, bo w odniesieniu do grupy dłużników alimentacyjnych niemających prawa jazdy, nie byłoby egzekwowalne.

W mojej ocenie, przekonywający jest argument podniesiony podczas rozprawy,

że zatrzymanie prawa jazdy w zakresie egzekwowalności zaległości alimentacyjnych może wręcz pogarszać sytuację. W sytuacji bowiem gdy dłużnik alimentacyjny wykorzystuje prawo jazdy do prowadzenia działalności gospodarczej, jego zatrzymanie spowoduje pozbawienie go możliwości zarobkowych.

Podkreślenia wymaga nadto, że adresatowi zakwestionowanego uregulowania za ten sam czyn grozi kara określona w art. 209 § 1 k.k., typizującym przestępstwo niealimentacji (grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do 2 lat), oraz sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy na podstawie zakwestionowanego przepisu.

Przewidziane w poddanym kontroli Trybunału przepisie pozbawianie dłużnika alimentacyjnego prawa jazdy prowadzi do wprowadzania do procedury *stricte* administracyjnej sankcji treściowo zbieżnej ze środkiem karnym określonym w art. 39 pkt 3 k.k. Podkreślenia wymaga, że w k.k. środek ten przewidziany jest jako sankcja za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (por. rozdział XXI i art. 42 k.k.), a nie za przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (por. rozdział XXVI k.k.).

Wprawdzie ustawa alimentacyjna używa sformułowania: „zatrzymanie” prawa jazdy, a kodeks karny - „zakaz prowadzenia pojazdów”, jednak efekt obu tych instytucji jest taki sam: niemożność prowadzenia pojazdów: przez niesprecyzowany bliżej czas (w ustawie alimentacyjnej) lub przez czas wskazany w skazującym wyroku sądu, orzekającym środek (1 rok do 10 lat albo dożywotnio – por. art. 43 k.k.).

Paradoksalnie, można powiedzieć, że sytuacja dłużnika będzie korzystniejsza w wypadku orzeczenia wobec niego środka karnego, bo czas trwania tego środka jest ściśle oznaczony w latach (z wyjątkiem dożywotniego pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów) i odzyskanie uprawnień następuje niejako *ex lege*, aniżeli w razie zastosowania zatrzymania prawa jazdy, którego zwrot może nastąpić dopiero po spełnieniu się warunków określonych w art. 5 ust. 6 zakwestionowanej ustawy.

W tym kontekście uważam za potrzebne przywołanie trafnej uwagi poczynionej w wystąpieniu Prokuratora Generalnego podczas rozprawy 20 grudnia 2012 r., że w wypadku gdy sąd orzeka zakaz wykonywania określonego zawodu, to nie wiąże tego z jakimikolwiek działaniami osoby, wobec której zakaz orzeka, ale zakaz ten musi być ściśle związany z zawodem, który ta osoba wadliwie wykonywała lub może wykonywać w przyszłości.

Podkreślić w tym kontekście należy także wypowiedź przedstawiciela Prokuratora Generalnego na rozprawie 12 lutego 2014 r., w której postawił następujący problem: „Jak daleko można sięgać, po jakie środki oddziaływania na obywatela, żeby przymusić go do zachowań pożądaných, nawet legitymowanych konstytucyjnie? (...) Czy one mogą być niezwiązane zupełnie z istotą tego obowiązku, o realizację którego chodzi? Bo to jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, dość niebezpieczne – sięganie po środki łatwe, jeszcze w sytuacji kiedy z danych ministerstwa pracy przecież wynikało, że skuteczność tego konkretnego środka nie jest wysoka”.

Nawiązując do powyższej wypowiedzi, należy podkreślić, że środek przewidziany w zakwestionowanym przepisie jest środkiem „łatwym”. Jego „łatwość” może w przyszłości zachęcić ustawodawcę do kontynuowania zapoczątkowanej już drogi, „wyłuskiwania” z innych dziedzin prawa (co szczególnie niebezpieczne – z prawa karnego) instytucji tam zakotwiczonych i przenoszenia ich dla osiągnięcia doraźnych korzyści do zupełnie innych jakościowo obszarów.

Skoro ustawodawca bezkrytycznie przeniósł do prawa administracyjnego środek karny z art. 39 k.k., to kolejnym krokiem może na przykład być wprowadzenie z uwagi na nadal niską ściągalność alimentów obowiązków nakładanych na skazanego w trybie art. 72 § 1 k.k., jak: wykonywanie pracy zarobkowej (pkt 4), opuszczenie lokalu zajmowanego

wspólnie z pokrzywdzonym (pkt 7b), bądź innego jeszcze środka (pkt 8), który miałby na celu skuteczne wymuszenia płacenia alimentów. Trafnie zwrócono na to uwagę we wstępnym wystąpieniu Prokuratora Generalnego na rozprawie 12 lutego 2014 r.

W takiej sytuacji smutkiem może napawać – podobnie jak przewodniczącego składu orzekającego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 (k-68) – informacja podana przez przedstawiciela Sejmu (tamże), iż nie można wykluczyć stosowania podobnej do zatrzymania prawa jazdy sankcji w stosunku do innych obowiązków administracyjnych (!).

Nie bez powodu, w moim przekonaniu, sędziowie składu orzekającego na rozprawie w sprawie o sygn. P 46/07 (k-63) pytali: „Czemuż tego świetnego doświadczenia nie zastosować na przykład do egzekucji podatkowej, zastosowania grzywny za przejście przez ulicę w niewłaściwym miejscu (...)?”

Instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym stosowana jest wobec osób, które nie wywiązują się ze zobowiązań alimentacyjnych, a egzekucja należności z tego tytułu jest bezskuteczna. Celem zaskarżonego uregulowania jest spowodowanie, że dłużnik będzie wywiązywał się z nałożonego obowiązku alimentacyjnego. Tymczasem brak jest związku między zatrzymaniem prawa jazdy a celem tej regulacji. Tym samym instytucję zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego należy uznać za objaw nadmiernej ingerencji, sprzecznej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.