

**Data publikacji: 18-12-2009**



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 17 grudnia 2009 r.

**Druk nr 743**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 5:

1) w ust. 3 część wspólna otrzymuje brzmienie:

"- 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.<sup>2)</sup>).";

2) uchyla się ust. 5 i 6.

#### Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 97, poz. 800 i Nr 98, poz. 817.

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850, Nr 124, poz. 859 i Nr 192, poz. 1378, z 2008 r. Nr 90, poz. 560, Nr 122, poz. 782, Nr 171, poz. 1056, Nr 173, poz. 1080 i Nr 214, poz. 1344 oraz z 2009 r. Nr 62, poz. 504, Nr 166, poz. 1317 i Nr 168, poz. 1323.

## UZASADNIENIE

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r. (sygn. akt P 46/07), stwierdzającego niezgodność art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 i Nr 164, poz. 1366 oraz z 2007 r. Nr 192, poz. 1378) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2009 r., Nr 159, poz. 1261 (dzień publikacji wyroku: 25 września 2009 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2009 r., Nr 8A, poz. 124.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (dalej jako: ustawa o dłużnikach alimentacyjnych lub ustawa), dzieląc tym samym zarzut, że przepis ten narusza wartości wywodzone z art. 2 Konstytucji oraz zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedmiotem kontroli sądu konstytucyjnego był w tym przypadku przepis formalnie już nieobowiązujący, niemniej kształtujący wciąż sytuację prawną niektórych podmiotów.

Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę na niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie art. 5 ust. 3 jako mogące wywoływać u adresatów przedmiotowej regulacji niepewność co do przysługujących im uprawnień, a także jako źródło potencjalnych nadużyć (dowolności działania) po stronie organów stosujących prawo. Jak podkreślone zostało w uzasadnieniu wyroku, ogólna zasada określoności przepisów prawnych nabiera doniosłego znaczenia zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi uregulowania przewidujące jakiegokolwiek sankcje. Tymczasem ustawa o dłużnikach alimentacyjnych nie udzielała jednoznacznej odpowiedzi

na pytanie, kiedy powinien nastąpić zwrot zatrzymanego prawa jazdy, poprzestając jedynie na dość enigmatycznym stwierdzeniu odwołującym się do ustania przyczyn zatrzymania. W szczególności więc nie zostało jasno przesądzone, czy dłużnik winien odzyskać prawo jazdy po umożliwieniu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, lub podjęciu pracy zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy (czyli w razie jego aktywizacji zawodowej), czy może raczej o takim pozytywnym rozstrzygnięciu miałyby decydować samo ustanie bezskuteczności egzekucji i to bez względu na to, jakimi okolicznościami zostało spowodowane. Dlatego też – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – powołany art. 5 ust. 3 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych nie odpowiadał standardom prawidłowej legislacji.

Jednocześnie Trybunał przychylił się do opinii, wedle której norma dekodowana z art. 5 ust. 2 ustawy nie czyniła zadość wymogom sprawiedliwej procedury. „Brak stosownego trybu odwoławczego sprawia, że wniosek organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dotyczący zatrzymania prawa jazdy może mieć charakter nie dość zweryfikowany, a nawet arbitralny. Ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika. Wobec związania starosty tym wnioskiem sąd administracyjny nie bada też – w podstawowym wymiarze – merytorycznej zasadności decyzji starosty w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Zasada sprawiedliwej procedury wymaga natomiast, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – aby rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron.” Innymi słowy, Trybunał stanął w tym wypadku na stanowisku, że swoisty automatyzm wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy nie zapewnia zainteresowanym stosownych uprawnień, w tym realnej możliwości przedstawienia swoich racji na etapie postępowania administracyjnego oraz możliwości podważenia niesłusznej decyzji na drodze sądowej.

Odnosząc się z kolei do drugiego wzorca konstytucyjnego, tj. art. 31 ust. 3, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wymieniona norma Ustawy Zasadniczej formułuje: „(...) kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i

wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy jest ona niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.” Wynika stąd, że zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą z jednej strony wymóg ustalenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w zakres praw tudzież wolności zagwarantowanych na mocy Konstytucji, z drugiej zaś – powinna być rozumiana jako: „(...) wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc faktycznie przyczynią się do realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź też w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja (...) musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. »Konieczność«, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści (...) w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń.” Zatem, „(...) zatrzymanie prawa jazdy przewidziane ustawą o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych.” Tyle że takiego celu na ogół nie można było osiągnąć w przypadku, gdy aktywność zawodowa dłużnika (czy to realna, czy też jedynie potencjalna) wiązała się z posiadaniem prawa jazdy. Jak podniósł w tym kontekście Trybunał: „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.” Co więcej – zakwestionowane unormowanie nie mogło także zostać uznane za niezbędne w tym znaczeniu, że przymuszenie dłużnika do wywiązywania się obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla niego środków.

2.2. Wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji (25 września 2009 r.), co pozwoliło na przywrócenie stanu konstytucyjności w sprawie stanowiącej kanwę dla pytania prawnego przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

2.3. Ustawa o dłużnikach alimentacyjnych została uchylona z dniem 1 października 2008 r. Jednak w art. 5 ust. 3, 5 i 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, Nr 6, poz. 33, Nr 97, poz. 800 i Nr 98, poz. 817) ustawodawca zamieścił analogiczne rozwiązanie prawne, jak to skrytykowane przez Trybunał w sprawie P 46/07. Poza doprecyzowaniem przesłanek zwrotu prawa jazdy (art. 5 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) nie wprowadzono w tym wypadku żadnych dalej idących mechanizmów gwarancyjnych.

Wobec tego można postawić tezę, że w obecnym kształcie instytucja zatrzymania prawa jazdy nadal nie spełnia wymogów sprawiedliwej procedury. Aktualnym postaje też zarzut naruszenia zasady proporcjonalności z uwagi na zerwanie więzi między celem ustawy a ograniczeniem praw obywatelskich będącym skutkiem decyzji starosty, jak również ze względu na to, że owo ograniczenie nie cechuje się przymiotem „niezbędności” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku z dnia 22 września 2009 r. oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się nowelizację ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, polegającą na uchyleniu w art. 5 ust. 5 i 6 oraz na zmianie brzmienia ust. 3 poprzez wyeliminowanie z jego części wspólnej fragmentu: „oraz kieruje wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego”.

Projekt ustawy nowelizującej nie zawiera przepisu przejściowego, regulującego tryb postępowania w przypadku spraw „w toku”, albowiem uchylenie podstawy prawnej dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy czyni jakiegokolwiek postępowanie w tym zakresie bezprzedmiotowym. W konsekwencji ewentualne postępowania w tego typu sprawach powinny – po wejściu ustawy w życie – ulec umorzeniu na zasadzie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.; dalej: k.p.a.). Z kolei w odniesieniu do spraw zakończonych już decyzją ostateczną zastosowanie może znaleźć art. 154 k.p.a., zgodnie z którym dopuszczalne jest uchylenie (zmiana) decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa; dokonuje tego organ administracji publicznej, który daną decyzję wydał, albo organ wyższego stopnia, jeżeli tylko przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

**4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

**5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....