



Warszawa, dnia 20 stycznia 2010 r.

DL-P-IV-070-1/10

dot. BPS/KU-034/743/2/09

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 stycznia 2010 r. dotyczące *projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk senacki nr 743)*, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Przedstawiony projekt zmiany ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1 poz. 7, z późn. zm.) 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, z późn. zm.) z Konstytucją RP. Co prawda ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej została uchylona z dniem 1 października 2008 r., to jednak w art. 5 ust. 3, 5 i 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów ustawodawca zamieścił analogiczne rozwiązanie prawne, jak to, które znajdowało się w art. 5 uchylonej ustawy, które z kolei zostało skrytykowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 46/07. Tym samym poglądy Trybunału wyrażone wobec jego treści zachowują aktualność w stosunku do obowiązującego art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, cytowanym w uzasadnieniu projektowanej regulacji, iż wniosek organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, przy braku stosownego trybu odwoławczego, stanowi podstawę decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy, która może mieć charakter nie tylko trudny do zweryfikowania, ale nawet arbitralny. Ewentualna kontrola sądowno-administracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika

alimentacyjnego nie obejmuje bowiem zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika. Wobec związania starosty takim wnioskiem sąd administracyjny nie bada też – w podstawowym wymiarze – merytorycznej zasadności decyzji starosty w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga natomiast, by odpowiedni organ musiał przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto aby było ono weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron. 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.

Należy również podkreślić, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, że konstytucyjna zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą z jednej strony wymóg ustalenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w zakres praw i wolności konstytucyjnie zagwarantowanych, z drugiej zaś wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc faktycznie przyczynią się do realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Chodzi tu przede wszystkim 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 w prawa konstytucyjnie chronione musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Konieczność, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricte* wprowadzanych ograniczeń.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, zatrzymanie prawa jazdy przewidziane ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (jak również obecnie obowiązującą ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim było zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Takiego celu na ogół nie można jednak osiągnąć w przypadku, gdy aktywność zawodowa dłużnika (czy to realna, czy też jedynie potencjalna) wiązać się może z posiadaniem prawa jazdy.

W świetle powyższego, inicjatywę legislacyjną Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać za słuszną.

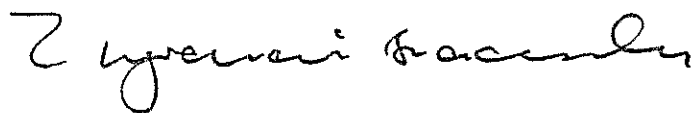
Należy jednak zauważyć, że projektodawca dla poprawienia kwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązania, przyjął najprostszą metodę – usunięcie przepisów

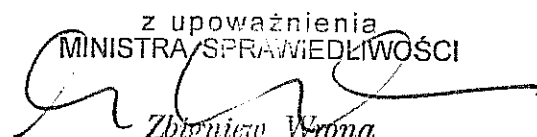
dotyczących wniosków o zatrzymanie prawa jazdy. Tymczasem Trybunał wskazał co prawda, że w wielu sytuacjach zatrzymanie prawa jazdy nie służy podstawowemu celowi ocenianej ustawy, a także nie może zostać uznane za niezbędne w tym znaczeniu, że przymuszenie dłużnika do wywiązania się z obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla niego środków, to jednak nie zanegował funkcjonowania takiego środka. Wskazał natomiast, iż przy zachowaniu regulacji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego musiałyby zostać zapewnione odpowiednie gwarancje proceduralne stosowania tego środka. Projektodawca nie zaproponował żadnego innego rozwiązania, które mogłoby zastąpić tę instytucję i stanowiłoby inny możliwy środek dyscyplinujący dłużnika alimentacyjnego do realizacji obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Wydaje się, że możliwym rozwiązaniem byłaby zmiana obowiązującego art. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w taki sposób, by zawarte w nim postanowienia były jasne i precyzyjne oraz by nie wywoływały niepewności u adresatów odnośnie przysługujących im uprawnień, a także nie stanowiły źródła dowolności działania po stronie organów stosujących prawo. W szczególności projektodawca mógł przewidzieć stosowny tryb odwoławczy od decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy, co z kolei powodowałoby, iż działania organu władzy publicznej byłyby weryfikowalne oraz pozbawione charakteru arbitralności.

Na marginesie pragnę jedynie zwrócić uwagę, że metryczka projektowanej nowelizacji w części dotyczącej zmian ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny powinna zostać uzupełniona o ostatnią zmianę obowiązującą od dnia 1 stycznia 2010 r. i opublikowaną w Dz. U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1474.

Jednocześnie uprzejmie informuję, odnosząc się do prośby Pana Przewodniczącego o ocenę przedstawionych skutków finansowych wejścia w życie projektowanej regulacji, iż w zakresie właściwości Ministra Sprawiedliwości nie zgłaszam uwag do ich treści. Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości wejście w życie niniejszego projektu ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa w części 15 – Sądy powszechne oraz w części 37 – Sprawiedliwość.



z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU