

124/8/A/2009

**WYROK**

z dnia 22 września 2009 r.

**Sygn. akt P 46/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 września 2009 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: czy 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.) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 i Nr 164, poz. 1366, z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 oraz z 2008 r. Nr 119, poz. 770) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale 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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Postanowieniem z 17 września 2007 r. (sygn. akt III SA/Łd 147/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: sąd pytający) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy 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) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 25 września 2009 r. w Dz. U. Nr 159, poz. 1261.

2. Pytanie prawne sądu pytającego powstało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu 4 maja 2006 r. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej wystąpił do organu wydającego uprawnienia do kierowania pojazdami z wnioskiem o dokonanie czynności zmierzających do zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu Zbigniewowi Sz. Prezydent Miasta Łodzi, pełniący funkcję starosty, na podstawie zakwestionowanego w pytaniu prawnym art. 5 ust. 2 ustawy wydał decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy kategorii CBA Zbigniewowi Sz. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że stan faktyczny uzasadniał zastosowanie art. 5 ust. 2 ustawy. Zaznaczył także, że przepis stanowiący podstawę rozstrzygnięcia nie umożliwia działania w granicach uznania administracyjnego, obligując organ do podjęcia rozstrzygnięcia zgodnego z zawartą w nim normą prawną.

W odwołaniu od tej decyzji Zbigniew Sz. wskazał, że przyczyną niesystematycznego płacenia alimentów była jego trudna sytuacja materialna. Podniósł także, że prawo jazdy jest mu niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie mechaniki samochodowej. Zatrzymanie tego dokumentu pozbawi go nie tylko środków utrzymania, lecz spowoduje także jeszcze większe zadłużenie alimentacyjne. Do odwołania Zbigniew Sz. dołączył dowody wpłaty alimentów w latach 1998-2006 w różnych kwotach oraz postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej z 29 września 2006 r. o umorzeniu śledztwa przeciwko Zbigniewowi Sz. jako podejrzanemu o popełnienie czynu z art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm., dalej: k.k.), tj. za uporczywe uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego – z powodu niepopołnienia czynu przez podejrzanego.

Decyzją z 1 grudnia 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. W uzasadnieniu Kolegium przytoczyło przepisy prawne stanowiące podstawę rozstrzygnięcia. Podkreśliło też, że przesłanką warunkującą wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wniosek organu właściwego dłużnika (tj. wójta/burmistrza/prezydenta miasta miejsca zamieszkania dłużnika).

Zbigniew Sz. zaskarżył decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Podniósł, że nie uchylał się od wykonywania swych obowiązków i nie unikał poddania się czynnościom wymienionym w art. 3 i art. 4 ustawy. Organ odwoławczy nie uwzględnił jednakże przedstawionej argumentacji i – wedle poglądu dłużnika alimentacyjnego – zastosował przepisy prawa w sposób selektywny. Organ odwoławczy w odpowiedzi na skargę podtrzymał swoje stanowisko.

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, rozpatrując sprawę Zbigniewa Sz., powziął szereg wątpliwości co do konstytucyjności regulacji ukształtowanej w art. 5 ustawy.

Analiza art. 5 ust. 2 ustawy, zdaniem sądu pytającego, prowadzi do następujących wniosków: po pierwsze, dolegliwość wynikająca ust. 2 ma charakter sankcyjny, karny; po drugie, przy pytaniu, jaki czyn stanowi przesłankę zastosowania tej sankcji można założyć, że czynem tym jest popełnienie przestępstwa z art. 209 § 1 k.k. Można uznać, że sankcja ta jest karą administracyjną za brak aktywizacji zawodowej, mającej przewyższyć bezskuteczność egzekucji komorniczej z majątku dłużnika alimentacyjnego.

Zdaniem sądu pytającego, „to właśnie zaległości alimentacyjne, a więc *de facto* popełnienie przez dłużnika alimentacyjnego przestępstwa z art. 209 k.k. leży u podstaw teje kary”. Sąd podkreślił, że w taki sposób zaskarżony przepis jest interpretowany przez organ wydający decyzję administracyjną adresowaną do dłużnika alimentacyjnego. Świadczyć o tym może m.in. fakt, że organ ten kieruje wnioski do starosty nawet w

wypadku osób pracujących, wobec których – z przyczyn oczywistych – nie podejmuje nawet prób aktywizacji zawodowej. Zdaniem sądu pytającego, obywatelowi za ten sam czyn grozi więc kara z art. 209 § 1 k.k. (grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do 2 lat), a nadto zaś – sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy.

W pierwszej kolejności przedmiotem skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego jest więc – budząca wątpliwości sądu pytającego – „dopuszczalność wprowadzenia do systemu prawnego podwójnego, równoległego orzekania o odpowiedzialności obywatela za to samo zachowanie”. W opinii sądu pytającego, wprowadzenie dwóch reżimów odpowiedzialności pozostaje w oczywistej sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa i wynikającą z tej zasady niedopuszczalnością kumulacji odpowiedzialności karnej i administracyjnej za ten sam czyn.

Wątpliwości sądu pytającego wzbudził ponadto brak trybu odwoławczego w procedurze opisanej w art. 5 ustawy oraz związanie starosty treścią wniosku organu właściwego dłużnika, a także wynikająca z tego iluzoryczność sądowej kontroli w odniesieniu do decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy. Sąd wskazał, że rola starosty ogranicza się jedynie do przyjęcia wniosku i wydania decyzji, bez jednoczesnej możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Samo postępowanie prowadzone jest bowiem przez organ właściwy dłużnika, który może (na mocy art. 9a ustawy) przekazać tę kompetencję ośrodkowi pomocy społecznej. Jednakże postępowanie to nie kończy się rozstrzygnięciem, które mogłoby być zaskarżone przez dłużnika alimentacyjnego, ale skierowaniem wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy. Nie ma zatem możliwości weryfikacji prawidłowości tak przeprowadzonego postępowania oraz dokonanych w jego toku ustaleń faktycznych. Konstatacja ta dotyczy zarówno starosty rozpatrującego wniosek o zatrzymanie prawa jazdy, jak i ewentualnej kontroli tego postępowania dokonywanej przez sąd administracyjny. Starosta, po otrzymaniu stosownego wniosku, jest bowiem zobowiązany do wydania decyzji. Sama zasadność wniosku pozostaje natomiast poza jego kontrolą. Sąd pytający podkreśla także, że kognicja sądu administracyjnego nie obejmuje również orzekania o prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ właściwy dłużnika.

Sąd administracyjny orzeka jedynie w granicach danej sprawy administracyjnej. W sprawie Zbigniewa Sz. sąd administracyjny może badać jedynie to, czy do starosty wpłynął właściwy wniosek. Nie może natomiast objąć kontrolą ustaleń dotyczących uniemożliwienia przez dłużnika przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz podjęcia prób aktywizacji zawodowej tego dłużnika. Zdaniem sądu pytającego, obywatel, w stosunku do którego ośrodek pomocy społecznej w sposób wadliwy przeprowadzi postępowanie wyjaśniające (bądź też w ogóle nie przeprowadzi tego postępowania), nie ma żadnej możliwości obrony swych praw.

Ukształtowana w ten sposób procedura jest, w opinii sądu pytającego, nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa i wyływającą z niej zasadą przyzwoitej legislacji. Sąd pytający twierdzi także, że kwestionowana regulacja narusza zasadę sprawiedliwej procedury oraz zasadę zaufania obywateli do państwa.

W ocenie sądu pytającego, wątpliwości natury legislacyjnej budzi także art. 5 ust. 3 ustawy i zawarte w nim pojęcie „ustania przyczyn zatrzymania”. Sąd wskazał, że nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy samo ustanie bezskuteczności egzekucji należności alimentacyjnych będzie uzasadniało zwrot prawa jazdy, czy też konieczna dla dokonania zwrotu prawa jazdy będzie aktywizacja zawodowa dłużnika i wynikające stąd ustanie bezskuteczności egzekucji. Art. 5 ust. 3 ustawy nie daje nadto odpowiedzi na pytanie, na ile ustanie sankcji jest związane z działaniem organu, a na ile zaś – z zaspokojeniem

wierzyciela przez dłużnika alimentacyjnego. Z tych powodów, w ocenie sądu pytającego, przepis ten jest sprzeczny z zasadami prawidłowej legislacji i z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wynikającą z art. 2 Konstytucji).

Kolejną kwestią poddaną pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego jest zgodność art. 5 ust. 2 ustawy z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. W przekonaniu sądu pytającego, regulacja przewidująca zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu narusza zasadę proporcjonalności. Nie odpowiada ona 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. W opinii sądu pytającego, zatrzymanie prawa jazdy jest nieuzasadnioną formą kary, przy tym niezrozumiałą w kontekście ostatecznego celu, jakim jest zaspokojenie wierzyciela alimentacyjnego. Sankcja ta rzutuje też na ograniczenie ilości ofert pracy, jakie organ mógłby kierować do dłużnika alimentacyjnego w ramach prób jego aktywizacji zawodowej. Zdecydowanie obniża ona prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez samego dłużnika. W sytuacji Zbigniewa Sz. zatrzymanie prawa jazdy, zdaniem sądu pytającego, było nie tylko zbędne, lecz także wyraźnie mijało się z celem założonym przez ustawodawcę, tj. z dążeniem do zaspokojeniem wierzyciela alimentacyjnego.

W opinii sądu pytającego, działania egzekucyjne podjęte na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy mogą zostać ograniczone samą naturą kary, w istocie uniemożliwiając wymuszenie na dłużniku podjęcia aktywizacji zawodowej. Niespełnienie przez zakwestionowane normy wymogów zasady proporcjonalności prowadzi, zdaniem sądu pytającego, do wniosku, że stanowią one niedopuszczalne ograniczenie praw jednostki.

W ocenie sądu pytającego, unormowanie art. 5 ustawy jest sprzeczne z nakazem stanowienia prawa spójnego i zrozumiałego dla obywateli, zarówno pod kątem jasności przepisów, jak i motywów ingerencji w prawa i wolności jednostki.

Sąd pytający wyraził również wątpliwość, czy zaskarżona regulacja jest zgodna z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Sankcja przewidziana w art. 5 ust. 2 ustawy nakładana jest bowiem wyłącznie na tych dłużników alimentacyjnych, którzy mają prawo jazdy. Tym samym nie dotyka w ogóle dłużników nieposiadających uprawnień do kierowania pojazdami. Dla osób zaś posiadających prawo jazdy, ale niekorzystających z niego z różnych przyczyn, nie jest w takim samym (równym) stopniu dolegliwa. Powołując się na orzecznictwo TK dotyczące konstytucyjnej zasady równości i jej rozumienia, sąd pytający wskazał, że do naruszenia tej zasady dochodzi wówczas, gdy norma traktuje odmiennie adresatów charakteryzujących się wspólną cechą istotną.

W ocenie sądu pytającego, w przypadku dłużników alimentacyjnych cechą wspólną jest zadłużenie alimentacyjne. Po spełnieniu tej przesłanki ośrodek pomocy społecznej decyduje bowiem o skierowaniu wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy.

Sąd pytający wskazał na okoliczności, które powodują, że odpowiedź na pytanie prawne może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W szczególności podniósł, że orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność kwestionowanej regulacji z Konstytucją mogłoby otworzyć drogę do uchylecia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w sprawie, która legła u podstaw pytania prawnego.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 20 grudnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem TK (por. sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13) z zasady poprawnej legislacji wynika zarówno konieczność dostatecznej określoności przepisów, jak i wymóg, by ustanowione

przepisy służyły realizacji zakładanego celu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, samo uregulowanie trybu postępowania w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy nie narusza standardów legislacyjnych określoności przepisów prawa. Przepisy te natomiast nie sprzyjają urzeczywistnianiu celu ustawy, tj. skuteczności egzekucji należności alimentacyjnych. Zatrzymanie prawa jazdy nie pozostaje w adekwatnym związku z przymuszeniem dłużnika do terminowego spłacania alimentów. Prokurator podkreślił, że posiadanie prawa jazdy może mieć – w pewnych sytuacjach decydujące – znaczenie przy poszukiwaniu lub wykonywaniu pracy zarobkowej. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma bezpośredniego związku między zatrzymaniem prawa jazdy a uporczywym uchylaniem się od obowiązku alimentacyjnego. Zastosowanie tego środka następuje bez względu na to, czy dłużnik alimentacyjny uporczywie uchyla się od świadczenia alimentów (co stanowi czyn karalny, określony w art. 209 § 1 k.k.), czy też gdy wątpliwą jest uporczywa niealimentacja. Na tle sformułowań art. 4 ust. 3 ustawy rodzi się wątpliwość, czy sama niemożność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub nieskuteczność prób aktywizacji zawodowej dłużnika uzasadnia wystąpienie z wnioskiem o ściganie za popełnienie przestępstwa z art. 209 § 1 k.k.

Prokurator Generalny podzielił pogląd sądu pytającego o nieokreśloności art. 5 ust. 3 ustawy. W ocenie Prokuratora, przepis ten można interpretować na dwa różne sposoby. Przy pierwszej możliwej interpretacji za ustanie przyczyn zatrzymania prawa jazdy można by uznać orzeczenie, że dłużnik alimentacyjny nie popełnił przestępstwa z art. 209 § 1 k.k. (zatrzymanie prawa jazdy następuje bowiem akcesoryjnie po złożeniu wniosku o ściganie za ten czyn). W ramach drugiej interpretacji (o charakterze celowościowym) za przesłankę wystąpienia o zwrot prawa jazdy można byłoby uznać wywiązanie się dłużnika z obowiązku alimentacyjnego. Możliwość dwoistej interpretacji art. 5 ust. 3 ustawy stanowi – w ocenie Prokuratora Generalnego – przejaw braku określoności tego przepisu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 5 ustawy winien być wyeliminowany z porządku prawnego wobec nierespektowania zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), a nadto ze względu na brak adekwatności między jego treścią a celem, któremu ma służyć, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił też pogląd sądu pytającego, że wynikające z art. 5 ustawy zróżnicowanie dłużników alimentacyjnych (z punktu widzenia możliwości i dolegliwości zatrzymania prawa jazdy) nastąpiło bez racjonalnego uzasadnienia, z naruszeniem zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Prokurator Generalny nie ustosunkował się do pozostałych wątpliwości sądu pytającego, w tym do możliwości i zakresu sądowej kontroli decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz do kwestii stosowania podwójnej sankcji (karnej i administracyjnej) za ten sam czyn.

Prokurator zauważył, że kwestionowana w pytaniu prawnym ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej została uchylona 1 października 2008 r. ustawą z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378). Regulacja ta zawiera unormowanie analogiczne do kwestionowanego w pytaniu prawnym.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 października 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwej procedury; jest natomiast zgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wobec zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa poprzez podwójne karanie za ten sam czyn (tj. kumulacji sankcji karnej i administracyjnej) Marszałek Sejmu stwierdził, iż przyjęte w pytaniu prawnym założenie, że sankcja z art. 5 ust. 2 jest nakładana za czyn, którego karanie przewidziano w art. 209 § 1 k.k., nie znajduje podstaw w kwestionowanym przepisie ustawy. Zdaniem Marszałka Sejmu, przez sam fakt złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo tzw. uporczywej niealimentacji (art. 209 § 1 k.k.), nie można przypisać dłużnikowi alimentacyjnemu popełnienia tego przestępstwa. Do znamion czynu z art. 209 § 1 k.k. należy zarówno uporczywe uchylanie się od wykonania obowiązku opieki (przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby), jak i narażenie osoby uprawnionej do świadczeń alimentacyjnych na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Tymczasem przesłankami zatrzymania prawa jazdy są: a) uniemożliwianie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub odmowa podjęcia wskazanych prac, b) jednoczesne złożenie przez podmiot uprawniony wniosku o ściganie za czyn z art. 209 § 1 k.k. Zdaniem Marszałka Sejmu, wystąpienie tych przesłanek nie może być utożsamiane z popełnieniem przestępstwa niealimentacji. Nie można zatem w tym wypadku mówić o podwójnym karaniu za ten sam czyn.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie są zasadne wątpliwości sądu pytającego dotyczące niespełnienia przez art. 5 ustawy wymogu określoności przepisów. Ustawodawca określił kto, kiedy i w jakiej sytuacji jest zobowiązany zrealizować wskazania zawarte w art. 5 ustawy. Art. 3-5 ustawy jednoznacznie określają przesłanki zatrzymania prawa jazdy. W opinii Marszałka Sejmu, za jednoznaczny należy uznać zwrot „ustanie przyczyn zatrzymania”, zawarty w art. 5 ust. 3 ustawy. Zwrot ten należy rozumieć jako „odpadnięcie którejkolwiek z przesłanek, stanowiących podstawę zatrzymania prawa jazdy w konkretnym przypadku”. Marszałek zaznaczył, że tym samym zwrotem posłużył się ustawodawca w art. 138 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd sądu pytającego, że tryb postępowania określony w art. 5 ustawy narusza zasadę sprawiedliwej procedury (art. 2 Konstytucji). Brak trybu odwoławczego sprawia bowiem, że decyzje organu właściwego dłużnika mogą mieć charakter arbitralny. Późniejsza kontrola sądownoadministracyjna nie obejmuje bowiem postępowania prowadzonego przez wskazany tu organ administracji samorządowej (zarówno pod kątem prawidłowości postępowania, jak i pod kątem ustaleń faktycznych). Sprawiedliwa procedura wymaga natomiast, by organ ujawniał w sposób czytelny motyw swego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie to powinno być weryfikowalne, samo zaś postępowanie prowadzone w sposób jawny i zapewniający udział strony. Marszałek Sejmu wniósł zatem o uznanie art. 5 ustawy za niezgodny z zasadą sprawiedliwej procedury, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

W kwestii naruszenia przez art. 5 ustawy zasady proporcjonalności, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie podzielił zastrzeżeń sądu pytającego. Zgodził się natomiast ze stwierdzeniem, że zatrzymanie prawa jazdy ogranicza możliwość aktywizacji zawodowej dłużnika. Podkreślił jednak, że jedną z przesłanek zatrzymania tego dokumentu stanowi odmowa podjęcia wskazanej pracy zarobkowej lub uchylanie się od wskazanych prac.

Marszałek Sejmu zaznaczył ponadto, że próby aktywizacji zawodowej podejmowane są tylko wobec dłużników, którzy nie wywiązują się ze swych obowiązków alimentacyjnych z powodu braku zatrudnienia (art. 4 ust. 2 ustawy). W ocenie Marszałka, mechanizm postępowania, uregulowany w art. 3-5 ustawy, rozwiewa wskazane przez sąd wątpliwości, że zatrzymanie prawa jazdy może uniemożliwiać dłużnikowi

alimentacyjnemu znalezienie zatrudnienia. Marszałek Sejmu podkreślił też, że po ustaniu przyczyn zatrzymania prawa jazdy następuje zwrot tego dokumentu.

W opinii Marszałka Sejmu, przy analizie zgodności art. 5 ustawy z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji nie można pomijać faktu, że ustawodawca jest zobowiązany (na podstawie art. 71 ust. 1 Konstytucji) do uwzględniania dobra rodziny oraz udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym. Celem ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych było ułatwienie egzekucji należności alimentacyjnych przez wprowadzenie przepisów zmierzających do aktywizacji zawodowej, a nadto umożliwiających weryfikację sytuacji osobistej i majątkowej dłużnika. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 5 ustawy stanowił próbę normatywnego zabezpieczenia realizacji obowiązków alimentacyjnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawczych wykracza poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Do ustawodawcy należy wprowadzenie najbardziej trafnej regulacji w ramach przysługującej mu swobody stanowienia prawa. W rozpatrywanej sprawie ustawodawca uznał, że rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanym art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych stanowi zabezpieczenie celów ustawy.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z argumentacją sądu pytającego dotyczącą naruszenia zasady równości. Art. 5 ustawy obejmuje – zdaniem Marszałka – wszystkich dłużników alimentacyjnych. Ma zastosowanie wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny posiada prawo jazdy. Nie występuje zatem zróżnicowanie w obrębie określonej klasy adresatów tego przepisu. Niezasadne są też, w opinii Marszałka Sejmu, wątpliwości sądu pytającego dotyczące stopnia „uciążliwości” zatrzymania prawa jazdy dla poszczególnych osób ze względu na posiadanie samochodu, bardziej lub mniej aktywne korzystanie z uprawnienia do prowadzenia pojazdów, ich wykorzystywanie w pracy zawodowej. Tego typu zróżnicowanie grupy adresatów przepisu nie może być efektywnie niwelowane na drodze normatywnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, uznanie kwestionowanego przepisu za niekonstytucyjny może prowadzić do podważania zgodności z art. 32 Konstytucji wszelkich uregulowań dopuszczających pozbawianie uprawnień określonego rodzaju. Taka zaś możliwość byłaby – w ocenie Marszałka Sejmu – wysoce niepożądana.

## II

Na rozprawę 22 września 2009 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na nieobecność przedstawiciela sądu zadającego pytanie prawne istotę tego pytania i zawartą w nim argumentację zreferował sędzia sprawozdawca.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego, podtrzymując stanowisko wyrażone w piśmie procesowym, uznała za zasadne – w kontekście zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności – przytoczenie danych statystycznych z Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych, dotyczących skuteczności środka, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy, dla realizacji podstawowego celu zakwestionowanej ustawy (dane dotyczyły pierwszego półrocza 2009 r.). Przedstawicielka Prokuratora Generalnego wskazała, że w pierwszym półroczu 2009 r. do starostów skierowano 20501 wniosków o zatrzymanie prawa jazdy, a tym samym – w związku z automatyzmem postępowania – wydano tyle samo decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Natomiast liczba podjętych działań, które w pierwszym półroczu doprowadziły do wzrostu ściągальności należności, wyniosła 1548. Przedstawicielka Prokuratora Generalnego stwierdziła zatem, że nie jest to metoda skuteczna w odniesieniu do pożądanego przez ustawodawcę rezultatu.

Przedstawiciel Sejmu, podtrzymując stanowisko pisemne, negatywnie ustosunkował się do przytoczonych przez Przedstawicielkę Prokuratora Generalnego danych i stwierdził, że z innych danych tego samego ministerstwa wynika czterokrotny wzrost skuteczności egzekwowania długów dłużników alimentacyjnych. Podkreślił również, że statystyki nie pokazują, w jaki sposób groźba zatrzymania prawa jazdy działa prewencyjnie na tysiące innych dłużników alimentacyjnych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

##### 1.1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK) każdy sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Warunkiem koniecznym pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Przedstawienie pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Muszą być przy tym spełnione trzy przesłanki: przedmiotowa, podmiotowa i funkcjonalna.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: sąd pytający), występując z rozpatrywanym pytaniem prawnym, spełnił przesłanki: przedmiotową oraz podmiotową wniesienia pytania prawnego. Sąd pytający wykazał również związek między odpowiedzią na pytanie prawne przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu a istotnym zakresem rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy. Trybunał uznaje przeto, że sąd pytający spełnił w przeważającym zakresie pytania prawnego także przesłankę funkcjonalną.

Przesłanka ta nie została natomiast spełniona w odniesieniu do wątpliwości sądu pytającego, które dotyczą występującego – zdaniem sądu – zbiegu między stosowaniem sankcji administracyjnej a stosowaniem sankcji karnej wobec osoby podejrzanej o przestępstwo uporczywej niealimentacji (art. 209 § 1 k.k.). W sytuacji, do której odnosi się pytanie prawne będące przedmiotem rozpoznania, wydane zostało prawomocne postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania w sprawie z art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), tj. o uporczywe uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, a to wobec niepopołnienia czynu przez podejrzanego Zbigniewa Sz. W konkretnej zatem sprawie, której dotyczy pytanie prawne, sąd pytający nie stoi *in casu* wobec problemu jednoczesnego stosowania sankcji karnej oraz sankcji administracyjnej.

W tym kontekście Trybunał przypomina, że kontrola konstytucyjności zainicjowana przedstawieniem pytania prawnego jest kontrolą konkretną. Sąd pytający musi uprawdopodobnić, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed tym sądem. W sprawie Zbigniewa Sz. – wobec prawomocnego umorzenia postępowania karnego – sąd pytający nie staje przed problemem jednoczesnego zastosowania sankcji karnej oraz sankcji administracyjnej. W tych warunkach dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym udzielenie



odpowiedzi na pytanie dotyczące zbiegu stosowania sankcji administracyjnej oraz sankcji karnej nie jest konieczne. W tym zakresie nie występuje zatem związek funkcjonalny między potencjalną odpowiedzią na przedstawione Trybunałowi pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Skutkuje to zasadnością umorzenia postępowania we wskazanym zakresie pytania prawnego ze względu na niedopuszczalność orzekania.

#### 1.2. Treść kwestionowanej regulacji.

Sąd pytający kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 5 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm., dalej: ustawa o dłużnikach alimentacyjnych bądź ustawa). Zaskarżony przepis reguluje tryb zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego i ma 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”.

#### 1.3. Utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis.

Zakwestionowany art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych został uchylony na mocy art. 47 ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7; dalej: ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), w ten sposób, że ustawę o dłużnikach alimentacyjnych zastąpiono nową ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis pociąga za sobą umorzenie postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), chyba że rozpoznanie sprawy jest „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Zasada ta odnosi się także do pytań prawnych (por. m.in. postanowienia TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49 oraz 18 kwietnia 2007 r., sygn. P 12/04, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 44) i znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

Trybunał podkreśla, że objęty pytaniem prawnym przepis w dalszym ciągu kształtuje sytuację prawną w postępowaniu zawisłym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi, tj. sądem pytającym. Sąd pytający ma obowiązek wydać wyrok „na podstawie akt sprawy”, a więc na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania kontrolowanej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, czyli 1 grudnia 2006 r. (por. art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm. oraz B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 317-318; W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 411; E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 270-271 i omówienie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 445-446). Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie zawiera też szczególnych przepisów intertemporalnych, umożliwiających ewentualne odstąpienie od tej reguły i orzekanie przez sąd pytający na podstawie nowej regulacji ustawowej.

Sąd administracyjny bada, czy decyzja administracyjna jest zgodna z prawem obowiązującym w dniu jej wydania. Podejmując decyzję o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, sąd administracyjny sygnalizuje wątpliwości konstytucyjne w stosunku do podstawy prawnej wydanej decyzji. W takim wypadku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, sąd administracyjny sygnalizuje gotowość odstąpienia od zasady *tempus regit actum* w sytuacji, gdy kwestionowany przepis zostałby uznany za niezgodny z unormowaniami Konstytucji.

W zaistniałych uwarunkowaniach jedynym czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozważanej sprawie mogłoby stać się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanego przepisu z ustawą zasadniczą (por. zwłaszcza wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 446-447). Ewentualne orzeczenie o niezgodności art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z Konstytucją „pozwoliłoby na uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (...) Zbigniewowi Sz.”. Tym samym rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych (w brzmieniu obowiązującym do 1 października 2008 r.) należy uznać za istotne dla ochrony praw Zbigniewa Sz., będącego stroną w postępowaniu przed sądem pytającym.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zarazem, 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.

#### 1.4. Wzorce kontroli konstytucyjności.

Poddając ocenie Trybunału Konstytucyjnego wskazane w *petitum* pytania prawnego przepisy ustawy o dłużnikach alimentacyjnych, sąd pytający jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazał zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wynikające z niej zasady: niedopuszczalności kumulacji odpowiedzialności karnej i administracyjnej za ten sam czyn, przyzwoitej legislacji, sprawiedliwej procedury, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadą poszanowania wolności i praw jednostki (art. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

#### 2. Zasady postępowania wobec dłużników alimentacyjnych.

Zgodnie z ustawą o dłużnikach alimentacyjnych w przypadku bezskutecznej egzekucji świadczenia alimentacyjnego komornik sądowy prowadzący postępowanie jest obowiązany do poinformowania organu właściwego (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności (art. 3 ust. 1 ustawy). Na wniosek organu właściwego dłużnika ośrodek pomocy społecznej przeprowadza wywiad środowiskowy u dłużnika alimentacyjnego (art. 4 ust. 1 ustawy). W wypadku, gdy dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy zwraca się do urzędu pracy o przedstawienie informacji o możliwościach aktywizacji zawodowej dłużnika (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy). W razie braku takich możliwości, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, organ właściwy występuje z

wnioskiem do starosty o skierowanie dłużnika do prac organizowanych na zasadach robót publicznych, określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jeżeli dłużnik uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub odmawia proponowanej mu pracy zawodowej bądź robót publicznych albo uchyla się od nich, organ właściwy dłużnika informuje podmiot uprawniony do złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k., tj. za uporczywe uchylanie się od obowiązków alimentacyjnych (art. 4 ust. 3 ustawy).

Po złożeniu wniosku o ściganie wskazanego przestępstwa następuje skierowanie przez organ właściwy wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 1 ustawy). Wniosek o zatrzymanie prawa jazdy stanowi podstawę decyzji o jego zatrzymaniu (art. 5 ust. 2 ustawy). Po stwierdzeniu, że przyczyna zatrzymania prawa jazdy ustała, następuje jego zwrot na wniosek organu właściwego dłużnika (art. 5 ust. 3 ustawy).

W sprawie, która stała się przesłanką przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego WSA w Łodzi, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej wystąpił (4 maja 2006 r.) do organu wydającego uprawnienia do kierowania pojazdami, tj. prezydenta Łodzi, z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu Zbigniewowi Sz. Prezydent Łodzi, pełniący jednocześnie funkcję starosty łódzkiego, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych wydał decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy kategorii CBA dłużnikowi Zbigniewowi Sz.

Od decyzji tej Zbigniew Sz. wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi (dalej: SKO). W odwołaniu podniósł, że prawo jazdy jest mu niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie mechaniki samochodowej. Zatrzymanie tego dokumentu pozbawi go nie tylko środków utrzymania, lecz także spowoduje zwiększenie zadłużenia alimentacyjnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi utrzymało w mocy istotną tu, zaskarżoną decyzję prezydenta Łodzi. Od rozstrzygnięcia SKO Zbigniew Sz. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Przy rozpatrywaniu tej skargi WSA w Łodzi (sąd pytający) powziął wątpliwość, czy stanowiący podstawę prawną decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy przepis ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 22 kwietnia 2005 r. jest zgodny ze wskazanymi w pytaniu wzorcami kontroli konstytucyjności.

### 3. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

3.1. Na tle okoliczności występujących w sprawie Zbigniewa Sz., zawisłej przed WSA w Łodzi, sąd ten wyraził w szczególności wątpliwość, czy art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 2005 r. jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wywodzonymi z niej zasadami szczegółowymi, w tym: niedopuszczalności kumulacji odpowiedzialności karnej i administracyjnej, prawidłowej legislacji, sprawiedliwej procedury oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pogląd ten – w pewnym zakresie – podzielili pozostali uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uznając, że art. 5 ustawy jest niezgodny z wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa zasadami: prawidłowej legislacji (Prokurator Generalny) oraz sprawiedliwej procedury (Marszałek Sejmu).

3.2. Sąd pytający kwestionuje zgodność z Konstytucją pojęcia „ustania przyczyn zatrzymania prawa jazdy” zawartego w art. 5 ust. 3 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych, zarzucając ujęciu tego przepisu, że jest niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kontrolowane unormowanie prawne narusza zasadę prawidłowej legislacji. Jak zauważył sąd pytający: „niesposób bowiem

jednoznacznie określić, czy np. ustanie bezskuteczności egzekucji z przyczyn całkowicie niezależnych od organu właściwego dłużnika będzie uzasadniało zwrot prawa jazdy, czy też konieczna będzie zawsze aktywizacja zawodowa i związane z tym ewentualne ustanie bezskuteczności egzekucji”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że taka „niepewność i niespójność regulacji prawnych stanowiących podstawę kwalifikowania osób w sprawach, mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ich praw osobistych, prowadzi do wyraźnej sprzeczności z wielokrotnie wskazywanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardami prawidłowej legislacji” (wyrok TK z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo (zob. wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Znaczenie ogólnej zasady określoności przepisów prawnych kształtuje się jeszcze wyraźniej, gdy ocenie poddaje się przepisy prawa przewidujące sankcje. W sytuacji zaś dłużnika alimentacyjnego, tj. w odniesieniu do Zbigniewa Sz. i jego sprawy przed sądem pytającym, kwestionowana regulacja prawna nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kiedy winien nastąpić zwrot zatrzymanego prawa jazdy.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zasada prawidłowej legislacji mieści nie tylko wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Obejmuje także „podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy (...) przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Ta ostatnia kwestia pozostaje również istotna z punktu widzenia innego wzorca kontroli konstytucyjności wskazanego przez sąd pytający, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji i sformułowanego tam wymogu niezbędności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Z tej perspektywy w sprawie zainicjowanej przedstawionym pytaniem prawnym konieczne jest udzielenie odpowiedzi, 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.

3.4. W kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) sąd pytający zarzucił również, że brak trybu odwoławczego w procedurze określonej w art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych, związanie starosty wnioskiem organu właściwego dłużnika oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy są sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji, z zasadą sprawiedliwej procedury oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa.

3.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana regulacja narusza w szczególności zasadę 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. Tymczasem zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za ugruntowany można też uznać pogląd, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554) oraz: „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31, s. 409). Przyjęte tu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje do poglądów Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, którzy w pisemnych stanowiskach podzielili pogląd sądu pytającego w tym zakresie.

3.6. Wskazane powyżej argumenty prowadzą w efekcie do wniosku, że art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

#### 4. Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Sąd pytający zarzucił ponadto, że art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Według sądu pytającego, poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulacja jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie może być ona uznana za niezbędną, wyraźnie mija się z celem, jaki przyświecał ustawodawcy, jest nieprzydatna i nieproporcjonalna. W ocenie sądu pytającego, regulacja ta pozostaje także w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4.2. Przystępując do kontroli konstytucyjności kwestionowanej regulacji, Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw muszą uwzględniać treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

4.3. W wyroku z 29 czerwca 2001 r. (sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji 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 regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

4.4. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2005 r. (sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93) wskazał, że zasada proporcjonalności – z jednej strony – stawia przed ustawodawcą „wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania (...) ingerencji

w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja (...) 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”.

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.

4.5. Przyjęte stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z poglądem sądu pytającego, 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 uniemożliwiając dojazd do pracy”. W sytuacji zaś Zbigniewa Sz., prowadzącego własny zakład naprawy samochodów, mija się wyrażnie z celem, jakim jest aktywizacja zawodowa dłużnika i jaki przyświecał ustawodawcy.

4.6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana regulacja nie może również zostać uznana za niezbędną w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji obowiązków alimentacyjnych nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonywania środków. Z przytoczonych na rozprawie przez Prokuratora Generalnego danych statystycznych nie wynika, że zwiększenie skuteczności (i regularności) ściągania należności alimentacyjnych jest w przeważającym stopniu konsekwencją podjętych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy osobom zobowiązanym.

4.7. Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Kwestia umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

5.1. Kontrola konstytucyjności art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z pozostałymi wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami, tj. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, pozostaje zbędna z punktu widzenia celu przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego. Usunięcie kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego ze względu na jego niezgodność z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem wystarczające do uzyskania zamierzonego rezultatu, tj. wyeliminowania z obrotu prawnego art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych w zakresie zakwestionowanym przez sąd pytający i potwierdzonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie o niekonstytucyjności

art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z 2005 r. prowadzi do usunięcia wątpliwości w postępowaniu w sprawie Zbigniewa Sz. przed sądem pytającym.

5.2. Badanie zgodności art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji należy uznać w tej sytuacji za zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umarza postępowanie ze względu na zbędność orzekania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający nie sprecyzował przy tym jednoznacznie, w jakim obszarze jego wątpliwości dotyczą wprost naruszenia zasady równości (wyrażonej w art. 32 Konstytucji), w jakim natomiast odnoszą się także do kompleksu szczegółowych zasad wyprowadzanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.