



Warszawa, dnia 8 marca 2010 r.

DL-P-IV-070-1/10

dot. BPS/KU-034/296-3/743/11/10

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 lutego 2010 r., w którym Pan Przewodniczący zwrócił się z prośbą o sporządzenie dodatkowej opinii w sprawie *projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk senacki nr 743)*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko w kwestii możliwych rozwiązań prawnych w zakresie obowiązującego art. 5 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.).

W pierwszej kolejności należy odwołać się do preambuły ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a w szczególności do zdania ostatniego, w którym podkreśla się, 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. Takie zobowiązanie jednocześnie uprawnia państwo do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. Stąd regulacja zawarta w art. 5 ustawy, która w zasadzie odnosi się do dłużników alimentacyjnych nie wywiązujących się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia (art. 5 ust. 2 ustawy), ale i takich, którzy uniemożliwiają przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego (art. 5 ust. 3 ustawy), wydaje się mieć uzasadnienie dla ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa przysługujące także dłużnikowi alimentacyjnemu.

Artykuł 5 ust. 3 ustawy wymienia sytuacje, w których organ właściwy dłużnika (czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) podejmuje działania nie tyle aktywizujące dłużnika alimentacyjnego (te wymienione są w art. 5 ust. 2 ustawy), co „przymuszające” go do wykazania pewnej

aktywności w kierunku podjęcia większych starań w kierunku realizacji obowiązku alimentacyjnego. Te sytuacje to:

- uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego,
- odmowa złożenia oświadczenia majątkowego,
- odmowa zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,
- odmowa, 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.

W takich sytuacjach organ właściwy dłużnika składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 Kodeksu karnego oraz kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Wskazane działania, służące realizacji celu ustawy, mają zwiększyć odpowiedzialność osób zobowiązanych do alimentacji.

Konsekwencje skorzystania przez organ właściwy dłużnika z tych uprawnień w zakresie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie podobnie brzmiącego 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.).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że występki stypizowane w art. 209 § 1 Kodeksu karnego jest przestępstwem publicznoskargowym ściganym:

- z urzędu, jeżeli pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenie rodzinne albo świadczenie pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów (art. 209 § 3 k.k.),
- na wniosek pokrzywdzonego, organu pomocy społecznej lub organu podejmującego działania wobec dłużnika alimentacyjnego w pozostałych przypadkach (art. 209 § 2 k.k.).

Wydaje się, że nowy (zaprojektowany) art. 5 ust. 3 ustawy dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów powinien to rozróżnienie uwzględniać. Właściwym, przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem byłoby również, by – dla zapewnienia efektywności ścigania przestępstwa z art. 209 § 1 Kodeksu karnego – organ właściwy dłużnika:

- zawiadamiał o popełnionym przestępstwie określonym w art. 209 § 1 k.k., jeżeli pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne

wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów (przestępstwo ścigane z urzędu), dołączając kopie odpowiednich dokumentów potwierdzających bezskuteczność egzekucji alimentów oraz przyznanie i wypłatę pokrzywdzonemu odpowiednich świadczeń,

- składał wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k., jeżeli pokrzywdzony nie korzysta ze świadczeń, dołączając kopie odpowiednich dokumentów potwierdzających bezskuteczność prowadzonej egzekucji, dane zawarte w wywiadzie alimentacyjnym, ewentualnie wykazujące uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odmowę: złożenia oświadczenia majątkowego, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie 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 przez dłużnika alimentacyjnego.

Wydaje się, że zaniechanie alimentacji przez zobowiązanego samo przez się nie powinno prowadzić do odpowiedzialności karnej. Skuteczniejszą ściągalskość zobowiązań alimentacyjnych mogłoby zapewnić dostarczenie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, właśnie zwiększając odpowiedzialność osób zobowiązanych do alimentacji poprzez zmobilizowanie ich chociażby do podjęcia aktywności zawodowej. Takim środkiem „przymuszającym” dłużników alimentacyjnych do podjęcia współpracy z organem właściwym dłużnika jest instytucja zatrzymania prawa jazdy. Wprowadzenie w ustawach regulujących postępowanie z dłużnikami alimentacyjnymi samej możliwości zatrzymania prawa jazdy może być bardzo efektywnym środkiem „odstrasającym” dłużników alimentacyjnych od unikania kontaktów z organem właściwym dłużnika, który podejmuje starania, by prowadzona egzekucja stała się efektywna, a świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie musiały być uruchamiane. Dlatego poza wnioskiem (zawiadomieniem) inicjującym postępowanie karne (czasochłonne i kosztowne), proponuję podjąć próbę zmodyfikowania instytucji, jaką jest kierowanie przez organ właściwy dłużnika wniosku do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego tak, aby postępowanie mające na celu zatrzymanie prawa jazdy spełniało niezbędne standardy konstytucyjne ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. W pierwszym rzędzie należy zapewnić dłużnikowi alimentacyjnemu prawo uczestniczenia w takim postępowaniu.

W zasadzie, jak się wydaje, można poprzestać na zmianie art. 5 ust. 5 ustawy, tak by wniosek organu właściwego dłużnika do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego inicjował postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy, a nie był podstawą wydania decyzji. Starosta decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy powinien wydawać po

wysłuchaniu dłużnika alimentacyjnego, nie na podstawie samego wniosku organu właściwego dłużnika, ale całokształtu dokumentów, które świadczyć mają o „zaniechaniach” dłużnika alimentacyjnego. Dodatkowym zabezpieczeniem, by zatrzymanie prawa jazdy było środkiem zapewniającym realizację celu, jakim jest zwiększenie odpowiedzialności dłużnika alimentacyjnego za realizację zobowiązań alimentacyjnych, może być wprowadzenie negatywnych przesłanek wydania decyzji starosty. Można to osiągnąć poprzez dodanie do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów ust. 5a w brzmieniu:

„5a. 1. Starosta decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy nie wydaje, jeżeli dłużnik alimentacyjny:

- 1) wykonuje pracę, przy której świadczeniu posiadanie prawa jazdy jest niezbędne,
- 2) posiada zawód wyuczony związany z wykonywaniem pracy, przy której świadczeniu posiadanie prawa jazdy jest niezbędne,
- 3) ubiega się o zatrudnienie, a warunkiem jego uzyskania jest posiadanie prawa jazdy niezbędnego do świadczenia pracy.

2. Okoliczności, o których mowa w ust. 1, muszą być wykazane (uprawdopodobnione) przez dłużnika alimentacyjnego.

3. Starosta decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy nie wydaje również w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny:

- 1) umożliwił przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego,
- 2) złożył oświadczenie majątkowe,
- 3) zarejestrował się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy,
- 4) przyjął propozycję 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.”.

W takiej sytuacji decyzja starosty nie będzie decyzją arbitralną, bo nie będzie automatyczną realizacją wniosku organu właściwego dłużnika, a będzie musiała opierać się na ocenie konkretnego stanu faktycznego z uwzględnieniem okoliczności dotyczących oceny zachowania samego dłużnika alimentacyjnego. Jednocześnie dłużnik alimentacyjny swoim zachowaniem – aktywnością dowodową będzie mógł mieć wpływ na decyzję starosty, w szczególności uniknie niekorzystnej dla niego decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy

podejmię działania, których zaniechanie z jego strony było podstawą złożenia przez organ właściwy dłużnika wniosku do starosty.

Jednocześnie, aby uniknąć niepewności w sytuacji wydania przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, w art. 5 ust. 6 ustawy można przewidzieć zwrot zatrzymanego prawa jazdy na wniosek dłużnika alimentacyjnego, a nie tylko na wniosek organu właściwego dłużnika.

Na zakończenie wskazać należy, iż dla zwiększenia gwarancyjności wprowadzanych przepisów godzących w konstytucyjne wolności i prawa jednostki można określić maksymalny termin, na jaki może starosta zatrzymać prawo jazdy dłużnika alimentacyjnego i określić sytuacje, gdy decyzja taka może być wydana ponownie, albo termin zatrzymania prawa jazdy może być przedłużony o dalszy oznaczony czas, uwzględniając udział w takim postępowaniu dłużnika alimentacyjnego.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Włona
PODSEKRETARZ STANU