

Tomasz Kosicki

PRAWO ADMINISTRACYJNE WOBEK POSTAWY DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W KONTEKŚCIE SYTUACJI OSÓB UPRAWNIONYCH DO ALIMENTÓW – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Wprowadzenie

Współcześnie niealimentacja jawi się jako problem, który ustawodawca powinien starać się rozwiązać nie tylko przy zastosowaniu norm prawa prywatnego, lecz także prawa publicznego, a zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Problem ten jawi się jako szczególnie istotny, gdyż obecnie dotyka on blisko 1 mln dzieci w Polsce¹. Na szczególną uwagę zasługuje w związku z tym fakt, że w ustawie z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów² uregulowano szereg instrumentów, które w założeniu mają za zadanie dyscyplinować dłużników alimentacyjnych. Co do zasady tego typu regulacje należałoby przyjąć z zadowoleniem i aprobatą. Jednak jak

¹ <https://www.rp.pl/prawo-rodzinne/art2925211-alimenty-problem-niealimentacji-dotyczy-miliona-dzieci> (dostęp: 1.09.2022 r.).

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1205.

pokazuje praktyka, ich stosowanie przez organy administracji publicznej budzi wątpliwości nie tylko natury praktycznej, lecz także teoretycznej.

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka wybranych instrumentów dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych. W pierwszej jego części przeanalizowano wywiad alimentacyjny oraz zasady aktywizacji zawodowej dłużnika. W drugiej z kolei analiza objęła najbardziej dolegliwy instrument w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych.

2. Wywiad alimentacyjny i aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego

2.1. Wywiad alimentacyjny

Pierwszą i kluczową czynnością podejmowaną wobec dłużnika jest wywiad alimentacyjny. Warto jednak zwrócić uwagę, że możliwość jego przeprowadzenia aktualizuje się po wystąpieniu przez organ właściwy wierzyciela w wnioskiem o podjęcie działań wobec dłużnika przez organ właściwy dłużnika (art. 3 ust. 5 u.p.o.u.a.)³. Wypada w tym miejscu zauważyć, że wniosek ten należy traktować jako czynność urzędową, a nie jako podanie w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosek taki wywieść należy z faktu, że wskazany wyżej organ nie posiada interesu prawnego, który wynika z art. 25 u.p.o.u.a. w zw. z art. 28 k.p.a.⁴

Wystąpienie z wnioskiem do organu właściwego dłużnika jest możliwe w trzech przypadkach: 1) otrzymania wniosku od osoby uprawnionej;

³ Przez pojęcie organu właściwego wierzyciela i organu właściwego dłużnika należy rozumieć wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania odpowiednio osoby uprawnionej i dłużnika alimentacyjnego (art. 2 pkt 9 i 10 u.p.o.u.a.). Z kolei osoba uprawniona to osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 11 u.p.o.u.a.).

⁴ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 74.

2) przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego; 3) umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej. Uprawnienie osoby uprawnionej do złożenia wniosku, o którym mowa wyżej, wynika z art. 3 ust. 1 u.p.o.u.a. Do wniosku 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 (art. 3 ust. 2 u.p.o.u.a.). Istotne jest to, że w przypadku braku dołączenia tego zaświadczenia na organie właściwym wierzyciela spoczywa obowiązek zwrócenia się o jego wydanie do organu egzekucyjnego. Ten z kolei ma obowiązek jego przesłania w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku (art. 3 ust. 3 i 4 u.p.o.u.a.). Biorąc pod uwagę treść powyższych przepisów, z jednej strony można pozytywnie ocenić wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek nałożony na organ właściwy dłużnika, w doktrynie traktowany jako element współdziałania między tymi organami⁵. Z drugiej jednak strony za jej pewną wadę można uznać konieczność oczekiwania na wydanie zaświadczenia przez organ egzekucyjny, co w konsekwencji wydłuża moment podjęcia dalszych czynności wobec dłużnika alimentacyjnego⁶. Wypada w konsekwencji zauważyć, że w praktyce takie zaświadczenia dla osób uprawnionych do alimentów wydawane są niezwłocznie („od ręki”).

Zasadniczym celem wywiadu alimentacyjnego jest ustalenie sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, ale również stanu jego zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentów. Na tym właśnie etapie postępowania dłużnik ma okazję wykazać swoją trudną sytuację zdrowotną czy też wyjaśnić przyczyny problemu ze spłaceniem zadłużenia alimentacyjnego⁷. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że sytuacją rodzin-

⁵ Tak np. E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 61.

⁶ Sygnalizują to A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 73.

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2019 r., II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661. Zob. też E. Tomaszewska, *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021, s. 67; A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 79, które podnoszą,

ną będzie np. informacja o tym, czy dłużnik alimentacyjny posiada na utrzymaniu jakichkolwiek członków rodziny lub też czy prowadzi z kimkolwiek gospodarstwo domowe. Są to oczywiście tylko możliwe scenariusze. Przy czym, jak się wydaje, bez znaczenia będzie tutaj to, czy dłużnik alimentacyjny posiada na utrzymaniu małżonka, dzieci lub też swoich rodziców. Sytuacja dochodowa to przede wszystkim informacja o dochodach uzyskiwanych przez dłużnika – może to być wielkość uzyskiwanego wynagrodzenia za pracę. Z sytuacją dochodową ściśle koresponduje sytuacja zawodowa, która odnosi się przede wszystkim do wskazania, czy dłużnik wykonuje jakąkolwiek pracę, z której otrzymuje dochód. Gdy natomiast dłużnik nie wykonuje żadnej pracy, a co za tym idzie, traktowany jest jako osoba bezrobotna, bada się, czy podejmował jakiekolwiek kroki, aby pracę podjąć, oraz czy udał się do właściwego miejscowego powiatowego urzędu pracy celem zarejestrowania. Zbadanie sytuacji zdrowotnej polega przede wszystkim na uzyskaniu informacji, jakim stanem zdrowia legitymuje się dłużnik, czy przyjmuje jakiekolwiek leki oraz w jaki sposób stan zdrowotny może wpływać na realizację obowiązku alimentacyjnego. Może przecież dojść do sytuacji, że dłużnik z powodu swojego złego stanu zdrowia nie jest w stanie podjąć zatrudnienia, dzięki któremu mógłby realizować nałożony na niego obowiązek⁸.

Wywiad alimentacyjny, jeśli oczywiście zostanie przeprowadzony⁹, będzie miał szczególne znaczenie w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

że zasadniczą funkcją wywiadu alimentacyjnego jest konfrontacja okoliczności ustalonych na podstawie zgromadzonych dokumentów z faktami z życia dłużnika alimentacyjnego.

⁸ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9, s. 128–129.

⁹ W praktyce do przeprowadzenia tej czynności najczęściej upoważnia się pracowników zajmujących się np. przyznawaniem świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zdarza się, że wywiad ten przeprowadzają pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Uprawnienie do przekazania tej kompetencji wynika z art. 8b u.p.o.u.a.

Wywiad alimentacyjny przeprowadzany jest na kwestionariuszu określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.03.2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego¹⁰. W toku tego wywiadu odbiera się od dłużnika oświadczenie majątkowe składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym należy dłużnika poinformować przed jego złożeniem. Tak złożone oświadczenie ma szczególne walory dowodowe dla dalszych etapów związanych z jego dyscyplinowaniem¹¹. W związku z tym należy oczekiwać od osób przeprowadzających wywiad alimentacyjny należytej staranności w tym zakresie.

Warto odnotować, że w art. 4 ust. 4 u.p.o.u.a. ustawodawca przewidział interesujące rozwiązanie, polegające na możliwości odstąpienia od przeprowadzania wywiadu alimentacyjnego i bazowaniu na ustaleniach dokonanych w toku rodzinnego wywiadu środowiskowego¹². Po pierwsze, warunkiem skorzystania z tego rozwiązania jest konieczność wystąpienia przez organ właściwy dłużnika do kierownika ośrodka pomocy społecznej (centrum usług społecznych) o udzielenie informacji zawartych w rodzinnym wywiadzie środowiskowym. Po drugie, skorzystanie z ustaleń tego wywiadu będzie dopuszczalne, jeśli był on przeprowadzony nie wcześniej niż trzy miesiące od dnia wystąpienia o udzielenie informacji przez organ do kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 4 ust. 4 *in fine* u.p.o.u.a.). Po trzecie, jego wykorzystanie będzie możliwe, gdy zakres obu wywiadów będzie ze sobą tożsamy. Zgodzić się należy z poglądem, że w sytuacji, gdy w rodzinnym wywiadzie środowiskowym nie zostały zgromadzone informacje wymagane w ramach wywiadu alimentacyjnego, organ właściwy dłużnika powinien w tym zakresie przeprowadzić wywiad uzupełniający¹³.

¹⁰ Dz.U. Nr 73, poz. 395.

¹¹ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne...*, s. 128.

¹² Powyższa sytuacja będzie dopuszczalna wtedy, gdy dłużnik był wcześniej stroną postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Na temat roli tego wywiadu zob. np. A. Miruć, *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2020/1, s. 50 i n.

¹³ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 81.

W kontekście rezultatów wywiadu alimentacyjnego zasadne jest zwrócenie uwagi na przepis art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a. Wprowadza on obowiązek skierowany do organu właściwego dłużnika, polegający na przekazywaniu organowi egzekucyjnemu (komornikowi) informacji, które mogą mieć wpływ na prowadzoną egzekucję. Istota tego przepisu sprowadza się przede wszystkim do zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej wobec dłużnika alimentacyjnego. Może przecież dojść do sytuacji, że w wyniku przeprowadzenia tegoż wywiadu i odebrania od dłużnika oświadczenia majątkowego pozyska się dane o stanie majątkowym, wcześniej nieznane, które mogą mieć wpływ (choć oczywiście nie można mieć co do tego pewności) na działania podejmowane przez organ egzekucyjny. Warto w tym miejscu wskazać, że ogólny nakaz informowania organu egzekucyjnego został zawarty w treści art. 3 ust. 7 u.p.o.u.a., który stanowi, że organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela przekazują organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne wszelkie posiadane informacje istotne dla skuteczności egzekucji. Trafnie zatem argumentuje się w doktrynie, że wspomniany art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a. stanowi doprecyzowanie obowiązku uregulowanego w art. 3 ust. 7¹⁴.

2.2. Aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego

Nie ulega wątpliwości, że do jednej z przyczyn nieuiszczania przez dłużników zasądzonych alimentów należy zaliczyć brak zatrudnienia. Warte zauważenia są w związku z tym regulacje, których celem jest zmobilizowanie dłużników do skorzystania z instrumentów aktywizacji zawodowej, oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia (zwłaszcza powiatowy urząd pracy – PUP). Ich celem jest przede wszystkim doprowadzenie do sytuacji, kiedy to dłużnik będzie uiszczał zasądzone na rzecz osoby uprawnionej alimenty w związku z otrzymywanym wynagrodzeniem za pracę, ale również – w dalszej perspektywie – pozyskanie przez niego doświadczenia zawodowego, które spowoduje, że stanie się on atrakcyjniejszym kandydatem na rynku pracy. W związku z tym można

¹⁴ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 76 i 85.

uznać, że z jednej strony przepisy te nie mają charakteru represyjnego, z drugiej zaś ich rolą jest *de facto* pomoc dłużnikom alimentacyjnym.

Wcześniej jednak trzeba wskazać, że powzięcie przez organ właściwy dłużnika informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego skutkuje po pierwsze, zobowiązaniem dłużnika do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny wraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 30-dniowy terminu na wykonanie tego zobowiązania. Po drugie, ww. organ informuje właściwy powiatowy urząd o pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika¹⁵.

Pierwsze istotne wątpliwości w powyższym zakresie budzi sposób realizacji wymienionego zobowiązania. Należy bowiem zauważyć, że zobowiązanie dłużnika i informacja do organu zatrudnienia (PUP), o których mowa wyżej, nie zostały w ustawie o promocji zatrudnienia w żaden sposób sformalizowane. Tym samym za dopuszczalne należy uznać, aby realizacja obowiązku przez organ właściwy dłużnika przybrała formę zwykłego pisma urzędowego ze wskazaniem podstawy prawnej i skutków niezastosowania się do zobowiązania¹⁶. Z kolei weryfikacja realizacji wykonania przez dłużnika zobowiązania spoczywa na staroście (prezydencie miasta na prawach powiatu) na podstawie art. 5 ust. 4 u.p.o.u.a.

¹⁵ Art. 5 ust. 2 u.p.o.u.a. Aktywizacja zawodowa odbywa się na podstawie instrumentów przewidzianych w ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.), po wcześniejszym zarejestrowaniu się dłużnika jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Zob. szerzej D. Wąsik, *Postępowanie administracyjne w sprawach bezrobocia i promocji zatrudnienia*, Warszawa 2011.

¹⁶ W piśmiennictwie wskazuje się, że zobowiązanie dłużnika do zarejestrowania się w PUP powinno przybrać formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 81.

3. Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych

Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że na gruncie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu należy do najbardziej „spektakularnych” instrumentów dyscyplinujących. Pomimo jednak już dość stosunkowo długiego czasu jego obowiązywania, pojawienia się wielu poglądów doktryny i judykatury sankcja ta nadal budzi istotne wątpliwości, zwłaszcza te odnoszące się do jej skuteczności i wpływu na wywiązywanie się dłużników z zobowiązań alimentacyjnych. Na marginesie warto również zauważyć, że instrument ten nie stanowi *novum* w polskim prawodawstwie – był on obecny w poprzednio obowiązującej ustawie z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁷.

Zaktualizowanie się przesłanek zatrzymania prawa jazdy, wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji w tym przedmiocie poprzedzić musi przeprowadzenie odrębnego postępowania administra-

¹⁷ Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm. Wypada zauważyć, że regulacja związana z zatrzymaniem prawa jazdy na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, a następnie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w kształcie sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 205, poz. 1212), była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 22.09.2009 r., P 46/07, LEX nr 533559 oraz z 12.02.2014 r., K 23/10, LEX nr 1427299. Na temat historii powyższego instrumentu oraz orzecznictwa TK zob. szerzej: H. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07 w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu*, „Prawo Kanoniczne” 2010/1–2, s. 393 i n.; M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukasiewicz, I. Ramus, Toruń 2015, s. 168 i n.; T. Kosicki, *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022/2, s. 222–224; T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 248–260.

cyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Enumeratywny katalog pozytywnych przesłanek wszczęcia tego postępowania zawiera art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., który wskazuje, że organ właściwy dłużnika wszczyna powyższe postępowanie, 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 w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika,
- 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.

Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, że każda z powyższych przesłanek stanowi samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych¹⁸.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że oprócz zbadania zaktualizowania się przesłanek pozytywnych wszczęcia postępowania obowiązkiem organu właściwego dłużnika jest ustalenie, czy w konkretnym stanie faktycznym nie zachodzi negatywna przesłanka, o której stanowi art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. W myśl tego przepisu 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 z zobowiązań alimen-

¹⁸ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 92. Teza ta obecna jest również w orzecznictwie – zob. np. wyrok NSA z 9.11.2017 r., I OSK 121/16, LEX nr 2451262, w którym stwierdzono, że art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w sposób alternatywny określa cztery grupy przypadków uzasadniających wszczęcie postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przy czym wystąpienie choćby jednego z wymienionych przypadków daje podstawę do uruchomienia postępowania, o jakim mowa w powyższym przepisie.

tacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Istotne jest również to, że przy badaniu powyższych przesłanek art. 5 ust. 3 i 3a u.p.o.u.a. należy wykładać łącznie¹⁹. Postępowanie administracyjne w powyższym przedmiocie można wszcząć, gdy zachodzi co najmniej jedna z przesłanek pozytywnych przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej²⁰.

Inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych należy do organu właściwego dłużnika, o czym przesądza wykładnia gramatyczna art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. Postępowanie to może zakończyć się wydaniem decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od alimentów albo umorzeniem postępowania²¹.

Wydanie decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych ma wpływ na uruchomienie biegu odrębnego postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Specyfika tej regulacji sprowadza się do tego, że postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy wszczynane jest po wcześniej zakończonym postępowaniu w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz po uzyskaniu przymiotu ostateczności przez wydaną w toku tego postępowania decyzję²². Należy podkreślić, że wszczęcie tego postępowania możliwe jest dopiero wtedy, gdy organ właściwy dłużnika, po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami, skieruje do starosty wniosek (niebędący podaniem w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administra-

¹⁹ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 66.

²⁰ Zob. też wyroki WSA: w Szczecinie z 18.10.2017 r., II SA/Sz 950/17, LEX nr 2402168; w Rzeszowie z 16.11.2017 r., II SA/Rz 756/17, LEX nr 2424753; w Łodzi z 17.01.2018 r., II SA/Łd 414/17, LEX nr 2435428; w Warszawie z 17.01.2019 r., I SA/Wa 1463/18, LEX nr 2633925; w Bydgoszczy z 26.11.2019 r., II SA/Bd 742/19, LEX nr 2761409.

²¹ Organ nie może wydać decyzji o nieuznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

²² T. Kosicki, *Konstrukcja...*, s. 225.

cyjnego) o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji²³.

Inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w powyższym przedmiocie należy do starosty, co *expressis verbis* wynika z treści art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. W myśl tego przepisu na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. W doktrynie i judykaturze ugruntował się pogląd, że wniosek, o którym mowa wyżej, jest dla starosty wiążący. Należy to rozumieć w ten sposób, że starosta nie może nie wydać decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych²⁴. Innymi słowy, w tym przypadku wydawana jest decyzja o charakterze związanym²⁵. Wskazuje się, że po wszczęciu postępowania jedynymi przesłankami, które powinny podlegać badaniu, są: wydanie ostatecznej decyzji o uznaniu danej osoby fizycznej za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych²⁶ oraz czy wniosek o zatrzymanie prawa jazdy pochodzi od organu właściwego dłużnika²⁷. Argumentuje się również, że starosta wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie może ponownie weryfikować sytuacji materialnej i osobistej dłużnika, skoro tego rodzaju okoliczności powinny być uprzednio ustalone w odrębnym postępowaniu dotyczącym uznania za dłużnika alimentacyjnego²⁸.

²³ Organ właściwy dłużnika nie posiada w tej sprawie interesu prawnego. Zob. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 95, które podnoszą, że samo skierowanie wniosku jest jednak niezbędną czynnością procesową organu właściwego dłużnika niezbędną do zainicjowania postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Należy też uznać, że w przypadku np. stwierdzenia przez starostę, że decyzja nie uzyskała przymiotu ostateczności lub gdy wniosek dotyczy innej osoby niż ta, która jest adresatem decyzji, nie zachodzi przesłanka wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o której mowa w art. 61a § 1 k.p.a.

²⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2018 r., III SA/Wr 102/18, LEX nr 2527537.

²⁵ Zob. wyroki WSA: w Kielcach z 29.11.2017 r., II SA/Ke 435/17, LEX nr 2418546; w Bydgoszczy z 7.06.2017 r., II SA/Bd 352/17, LEX nr 2333698.

²⁶ Zob. wyroki WSA: w Gdańsku z 28.09.2017 r., III SA/Gd 463/17, LEX nr 2387365; w Olsztynie z 2.06.2016 r., II SA/Ol 473/16, LEX nr 2054426.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2017 r., II SA/Po 274/17, LEX nr 2335193; M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 224.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Opolu z 13.04.2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926.

Biorąc pod uwagę powyższe poglądy, wydawać by się mogło, że zatrzymanie prawa jazdy w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego ma wręcz charakter „absolutny”. Przyjąć jednak należy stanowisko odmienne, które znalazło swój wyraz w wyroku WSA w Lublinie z 25.07.2017 r., III SA/Lu 145/17²⁹, który uznał m.in., że „ujawnienie na jakimkolwiek etapie postępowania w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy okoliczności świadczących o istnieniu podstaw do uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, nakłada na organ obowiązek zbadania tych okoliczności i uwzględnienia ich przy wydaniu decyzji”. Zdaniem Sądu w trakcie postępowania wyjaśniającego organ powinien się kierować treścią art. 7 w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 10 k.p.a. Stanowisko takie wypracowane zostało w związku ze stanem faktycznym sprawy. Dłużnik podnosił bowiem (już po formalnym zainicjowaniu postępowania), że zaktualizowały się wobec niego przesłanki dotyczące uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, o których mowa w art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a., co jego zdaniem nie stanowiło podstaw do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Do tych argumentów, jak już wskazano, przychylił się WSA w Lublinie, stwierdzając, że „wprawdzie uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, a więc organu, który uprzednio wystąpił z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy, należy jednak stwierdzić, że nieracjonalne i niczym nieuzasadnione byłoby działanie starosty, polegające na wydaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mimo wystąpienia okoliczności wskazujących na istnienie przesłanek z art. 5 ust. 6 ustawy”.

Instrument w postaci zatrzymania prawa jazdy nadal jednak budzi wątpliwości natury konstytucyjnej (mimo dwukrotnych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego), a także w zakresie wpływu na skuteczność ściagalności zobowiązań alimentacyjnych. Można się wręcz zastanawiać, czy jest on nieadekwatny do celu, jaki założył sobie (racjonalny) ustawodawca, bowiem co np. w sytuacji, gdy pozycja zawodowa dłużnika wymaga posiadania od niego prawa jazdy. Na uwagę w tym miejscu zasługuje fragment zdania odrębnego sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku TK z 12.02.2014 r., K 23/10, który stwierdził, że „(...) takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzy-

²⁹ LEX nr 2360923.

manie 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 ustawowej³⁰.

Wątpliwości budzi też poprzedzenie postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy postępowaniem w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Ten, jak się wydaje, nadmierny formalizm i rozbudowanie regulacji procesowej zdecydowanie nie służy ściągłości zaległych alimentów. Zwiększa on jedynie ilość działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych. Można też przyjąć, że postępowanie to zostało wprowadzone do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów tylko po to, aby w dalszej perspektywie – przy braku współpracy dłużnika – zatrzymać mu prawo jazdy.

4. Podsumowanie

Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych może odbywać się przy zastosowaniu regulacji administracyjnoprawnej. Stąd też, co do zasady, pozytywnie należy ocenić podjętą przez ustawodawcę próbę uregulowania w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

³⁰ Warto w tym miejscu przywołać odmienny pogląd prezentowany przez M. Andrzejewskiego – w kontekście do wcześniej przywołanego wyroku TK z 22.09.2009 r., P 46/07 – który uznał m.in., że „praktyka nękania dłużników alimentacyjnych sankcją zatrzymania prawa jazdy jest działaniem łagodnym, a co najwyżej adekwatnym, jeśli chodzi o osoby dopuszczające się skandalu niełożenia alimentów. Tym bardziej, że regułą jest, że chodzi tu o rodziców (zwykle ojców) w stosunku do dzieci”. Autor ten stwierdził także, że „(...) środek w postaci zatrzymania prawa jazdy jawi się, jako jak najbardziej proporcjonalny. Jeżeli dodać, że stosowany jest w stosunku do osób uchylających się od obowiązkułożenia na własne dzieci, to można nawet powiedzieć, iż jest po prostu łagodny. Warto go stosować także dlatego, że – jak żaden inny – skutecznie dyscyplinuje dłużników, skłaniając ich do poszukiwania pracy i rozpoczęcia wykonywania swego obowiązku” – M. Andrzejewski [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, LEX 2013, art. 128.

instrumentów dyscyplinujących. Przeprowadzona w pracy analiza wybranych instrumentów prawnych ukazała ich różnorodność, ale też pewne mankamenty i niejasności, które powinny zostać naprawione. Chodzi tutaj przede wszystkim o sankcję w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu i poprzedzenie postępowania w tym zakresie postępowaniem w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Po pierwsze, wątpliwości budzi, co do wpływu tych regulacji na skuteczność ścigalności alimentów, rozbudowanie tej regulacji i zaangażowanie wielu organów administracyjnych. Po drugie, wysoce zastanawiające jest dalsze utrzymywanie instrumentu w postaci zatrzymania prawa jazdy (wszystkich kategorii) w obecnym kształcie. Można wręcz przyjąć, że w obecnych realiach społeczno-gospodarczych jest on nieadekwatny do pierwotnego celu, jaki założył sobie (racjonalny) ustawodawca. Konieczne jest zatem przeprowadzenie pogłębionej refleksji naukowej, w którą powinna włączyć się nie tylko doktryna, lecz także przedstawiciele centralnych organów państwowych. Od tych ostatnich oczekiwać by należało opracowania i przeprowadzenia badań statystycznych, które powinny wskazać kierunki dalszej dyskusji. Dotychczasowe statystyki na stronach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej przestano zamieszczać wraz z publikacją raportu o realizacji przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w roku 2015³¹.

Bibliografia

- Andrzejewski M., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukasiewicz, I. Ramus, Toruń 2015
- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, LEX 2013

³¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow> (dostęp: 1.09.2022 r.).

- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9
- Kosicki T., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022
- Kosicki T., *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022/2
- Miruć A., *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2020/1
- Pietrzak H., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07 w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu*, „Prawo Kanoniczne” 2010/1–2
- Suska M., *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015
- Tomaszewska E., *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014
- Wąsik D., *Postępowanie administracyjne w sprawach bezrobocia i promocji zatrudnienia*, Warszawa 2011

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 22.09.2009 r., P 46/07, LEX nr 533559
- Wyrok TK z 12.02.2014 r., K 23/10, LEX nr 1427299
- Wyrok NSA z 9.11.2017 r., I OSK 121/16, LEX nr 2451262
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.06.2017 r., II SA/Bd 352/17, LEX nr 2333698
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.11.2019 r., II SA/Bd 742/19, LEX nr 2761409
- Wyrok WSA w Gdańsku z 28.09.2017 r., III SA/Gd 463/17, LEX nr 2387365
- Wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2019 r., II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661
- Wyrok WSA w Lublinie z 25.07.2017 r., III SA/Lu 145/17, LEX nr 2360923
- Wyrok WSA w Łodzi z 17.01.2018 r., II SA/Łd 414/17, LEX nr 2435428
- Wyrok WSA w Olsztynie z 2.06.2016 r., II SA/Ol 473/16, LEX nr 2054426
- Wyrok WSA w Opolu z 13.04.2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926
- Wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2017 r., II SA/Po 274/17, LEX nr 2335193
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.11.2017 r., II SA/Rz 756/17, LEX nr 2424753
- Wyrok WSA w Szczecinie z 18.10.2017 r., II SA/Sz 950/17, LEX nr 2402168
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2019 r., I SA/Wa 1463/18, LEX nr 2633925

Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2018 r., III SA/Wr 102/18, LEX nr 2527537

Wyrok WSA w Kielcach z 29.11.2017 r., II SA/Ke 435/17, LEX nr 2418546

Tomasz Kosicki [ORCID: 0000-0003-1831-3251] – magister prawa, asystent,
Zakład Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.