

GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE Z DNIA 25 LIPCA 2017 R., III SA/LU 145/17¹

Mgr Tomasz Kosicki

*Institut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
e-mail: tmkosicki@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>*

1. Skoro przepis art. 5 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wyraźnie wskazuje okoliczności, które uzasadniają uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, wystąpienie tych okoliczności przed zakończeniem postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy powoduje, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie może być wydana.
2. 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.
3. 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.

1. Uwagi wstępne i kontekst normatywny

Głosowany wyrok dotyczy zagadnienia, istotnego nie tylko z teoretycznego, ale przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia. Wyrok w zasadzie wydaje

¹ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

się słuszny i jego wydanie zasługuje na aprobatę. Wydaje się, że już teraz można przyjąć, że zaprezentowany w niniejszym opracowaniu (wyjątkowy) stan faktyczny pojawiać się będzie stosunkowo rzadko, więc dotychczas wypracowana linia orzecznicza wojewódzkich sądów administracyjnych powinna zostać zachowana. Przed analizą wydanego orzeczenia zaprezentuję w skrócie kontekst normatywny, dotyczący charakteryzowanej problematyki.

Warto odnotować, abstrahując od skutków jakie niesie ze sobą niewątpliwie negatywne zjawisko niealimentacji², że zauważalna jest obecnie rosnąca aktywność orzecznicza organów administracji publicznej (przede wszystkim organów wykonawczych jednostek samorządów terytorialnych), wyposażonych w instrumenty dające możliwość dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych³. W związku z ich dolegliwością, adresaci decyzji administracyjnych, coraz częściej sięgają po przysługujące im instrumenty weryfikacji decyzji czy to w administracyjnym toku instancji w wyniku wniesienia odwołania czy na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. W konsekwencji tej aktywności, zaobserwować można bardzo dużą ilość wyroków sądów administracyjnych.

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego pozwala na konstatację, że w sprawach regulowanych przepisami ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów mamy do czynienia z utrwaloną linią orzeczniczą. Dotyczy to zwłaszcza spraw uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz sprawy dotyczących zatrzymania prawa jazdy. Sądy wielokrotnie podkreślały związany charakter tych decyzji, w zasadzie nie dopuszczając wyjątków, kiedy to starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) może, powołując się na nadzwyczajne okoliczności, wydać inną decyzję niż ta wspomniana powyżej. Z tego też względu, powyższy wyrok zasługuje na szersze zaprezentowanie.

W świetle aktualnego stanu prawnego mamy do czynienia ze specyficzną sytuacją, gdy wobec dłużnika alimentacyjnego mogą być prowadzone odrębne od siebie postępowania administracyjne: w sprawie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Stan taki jest efektem przede wszystkim orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza jego dwóch wyroków: z dnia 22 września 2009 r. (P 46/07)⁴ oraz z dnia 12 lutego 2014 r.⁵.

² Zob. np. T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. IX, s. 120-121 i cyt. tam literaturę.

³ Instrumenty te reguluje ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 808 ze zm.; dalej: u.p.u.a.).

⁴ LEX nr 53359.

⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 236. Zob. szerzej E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 70-72; E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2019, LEX/el.; 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, nr 1-2,

Co jest interesujące, pomimo swojej odrębności, pomiędzy powyższymi postępowaniami zachodzi silna zależność⁶. Przejawia się ona między innymi tym, że postępowania te nie mogą toczyć się jednocześnie, a warunkiem wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy jest wcześniejsze zakończenie postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz uzyskanie przymiotu ostateczności przez decyzję wydaną w tym postępowaniu.

Przed wszczęciem pierwszego ze wspomnianych postępowań podejmowane są liczne działania (etapy), które dają dłużnikowi możliwość zreflektowania swojej postawy. Do działań tych zalicza się – gdy wystąpi bezskuteczność egzekucji – złożenie do organu właściwego wierzyciela wniosku przez osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego o podjęcie działań wobec dłużnika, wystąpienie przez organ właściwy wierzyciela do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika. Kolejnym etapem przed wszczęciem postępowania jest przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, którego celem jest ustalenie m.in. sytuacji rodzinnej, dochodowej i zdrowotnej⁷. W sytuacji, gdy brak wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego wynika z braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika podejmuje działania mające na celu zobowiązanie tegoż do zarejestrowania się jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy oraz informuje powiatowy urząd pracy o konieczności zaktywizowania dłużnika⁸. Istotne jest również odebranie od dłużnika oświadczenia majątkowego. Wszczęcie postępowania w powyższym przedmiocie następuje po spełnieniu jednej z przesłanek pozytywnych wymienionych w art. 5 ust. 3 u.p.u.a. i niewystąpieniu przesłanki negatywnej, o której mowa w art. 5 ust. 3a u.p.u.a. (decyzji w sprawie uznania za uchylającego się od alimentów nie wydaje się wobec dłużnika, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów).

Następnie, w myśl art. 5 ust. 3b u.p.u.a., gdy decyzja wydana w powyższym postępowaniu stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu), wniosek o zatrzymanie prawa jazdy wraz z odpisem tej decyzji. W doktrynie i orzecznictwie utrwalili się poglądy, zgodnie z którym, powyższy wniosek jest dla starosty wiążący oraz że w postępowaniu powinien on badać tylko następujące kwestie: czy decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań stała się ostateczna, czy nie wstrzymano

s. 387-396; M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 217-218; M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)*, [w:] J. M. Łukasiewicz, I. Ramus (red.), *Prawo alimentacyjne, t. I, Zagadnienia systemowe i proceduralne*, Toruń 2015, s. 168 i n. oraz T. Kosicki, op. cit., s. 136-138.

⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2018 r., IV SA/GI 1153/17 (LEX nr 2517001) i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 października 2018 r., III SA/Gd 540/18 (LEX nr 2576131).

⁷ Zob. szerzej T. Kosicki, op. cit., s. 127-128 i uwagi zawarte w przypisie 39.

⁸ Na temat dopuszczalnych form aktywizacji zawodowej zob. ibidem, s. 129-130 i cyt. tam literaturę.

jej wykonania oraz czy dłużnik w ogóle posiada prawo jazdy (chodzi tutaj wszystkie rodzaje kategorii praw jazdy)⁹. Analiza orzecznictwa pozwala na kilka uwag natury ogólnej. Po pierwsze, sądy administracyjne w swoich wyrokach podkreślają, że organ prowadzący postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy nie ma możliwości ponownego weryfikowania sytuacji materialnej i osobistej dłużnika, gdyż to stanowi przedmiot postępowania w sprawie uznania za uchylającego od zobowiązań alimentacyjnych. Po drugie, sądy wskazują, że jedyną przesłanką, która organ powinien zbadać jest – na co już wskazano wyżej – czy decyzja w powyższej sprawie uzyskała przymiot ostateczności¹⁰. Na marginesie warto dodać, że stany faktyczne będące przedmiotem większości orzeczeń dotyczyły takich sytuacji, gdy dłużnik chciał dopełnić czynności, które zostały przez niego zaniedbane na etapie wcześniejszego postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ właściwy dłużnika. Okoliczności faktyczne nie dotyczyły nadzwyczajnej zmiany w sytuacji dłużnika, jak w analizowanym orzeczeniu poniżej.

Ustawodawca w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów uregulował także przesłanki zwrotu prawa jazdy. Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.p.u.a. uchylene decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy: 1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w ust. 3 oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub 2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego. Treść tego przepisu ma istotne znaczenie dla dalszego wywodu.

2. Glosa

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie¹¹ zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: OPS) uznano skarżącego za dłużnika uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W związku z uzyskaniem przez przedmiotową decyzję przymiotu ostateczności, Kierownik OPS skierował pismo do starosty (dalej: organ I instancji) z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy. Organ ten następnie umorzył postępowanie

⁹ M. Suska, op. cit., s. 223.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2017 r., III SA/Kr 1306/16, LEX nr 275105, który stwierdził, że jedyną przesłanką, podlegającą badaniu w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie powołanego przepisu, jest wydanie ostatecznej decyzji o uznaniu danej osoby za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Organ orzekający 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 alimentacyjnego. Podobnie zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 lutego 2018 r. II SA/Bd 1020/17, LEX nr 2462718; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Go 809/18, LEX nr 2627800.

¹¹ Dalej także jako: WSA lub Sąd.

administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z faktem, że dłużnikowi zostało już wcześniej zatrzymane prawo jazdy na podstawie orzeczenia sądu powszechnego.

Następnie, organ I instancji w 2016 r. zwrócił się do Kierownika OPS o udzielenie informacji czy dłużnik nadal posiada status uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Po uzyskaniu informacji, że decyzja w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, wydał decyzję w sprawie zatrzymania prawa jazdy, na podstawie art. 5 ust. 5 u.p.u.a.

W wyniku wniesienia odwołania od powyższej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO lub organ II instancji) utrzymało w mocy decyzję w sprawie zatrzymania prawa jazdy, nie uwzględniając tym samym argumentacji podniesionej przez dłużnika w odwołaniu od decyzji, która wskazywała, że miejsce pobytu dzieci ustalone zostało przez Sąd Rejonowy w [...] w miejscu zamieszkania skarżącego oraz że złożył on w związku z tym pozew o uchylenie obowiązku alimentacyjnego. SKO w uzasadnieniu decyzji podkreśliło obowiązkowy charakter zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Wskazało ponadto, że w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy, zarówno organ I, jak i II instancji nie dokonują oceny spełnienia przesłanej wynikających z treści art. 5 ust. 3 u.p.u.a. Dalej organ odwoławczy podniósł, że w przedmiotowym postępowaniu nie mogą być więc podnoszone zarzuty dotyczące postępowania o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, prowadzonego na podstawie art. 5 ust. 3 u.p.u.a. Dodał, że przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wniosek organu właściwego dłużnika¹² o zatrzymanie prawa jazdy kierowany do starosty na podstawie art. 5 ust. 3b, gdy decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna.

Następnie, w złożonej skardze do WSA w Lublinie skarżący (dłużnik alimentacyjny) zarzucił naruszenie przepisów postępowania tj. art. 77 § 1 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ poprzez niewyjaśnienie czy wobec wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego wniosek o zatrzymanie prawa jazdy jest nadal aktualny. Dłużnik zarzucił także naruszenie art. 5 ust. 3b i ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przez ich zastosowanie w sytuacji, gdy przepisy te nie miały zastosowania na skutek zmiany sytuacji faktycznej i prawnej oraz art. 5 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 3 u.p.u.a. poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy ustały przyczyny zatrzymania prawa jazdy.

W wyniku rozpatrzenia skargi WSA w Lublinie stwierdził, że jest ona zasadna. Sąd wskazał – przyznając rację organowi II instancji – że w świetle przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jedyną przesłanką wydania decyzji

¹² W analizowanym stanie faktycznym organem właściwym dłużnika był Kierownik OPS. Natomiast, w myśl art. 2 pkt 9 u.p.u.a. pod pojęciem organu właściwego dłużnika należy rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego.

¹³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz.23 ze zm. i Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej: k.p.a.

w sprawie zatrzymania prawa jazdy jest wniosek organu właściwego dłużnika skierowany do starosty w myśl art. 5 ust. 3b. Sąd zwrócił jednak uwagę na treść przepisu art. 5 ust. 6 u.p.u.a., zgodnie z którym, uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy:

1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy, o której mowa w ust. 3, oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub

2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego.

Zdaniem WSA w Lublinie z treści przywołanego przepisu wynika, że istotna zmiana okoliczności faktycznych i statusu osoby uznanej za dłużnika alimentacyjnego uzasadnia uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Dalej argumentował, że wystąpienie tych okoliczności przed zakończeniem postępowania skutkuje niemożnością wydania decyzji w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Wskazał ponadto, że nieracjonalne i niczym nieuzasadnione byłoby działanie starosty, polegające na wydaniu ww. decyzji, mimo wystąpienia okoliczności wskazujących na istnienie przesłanek z art. 5 ust. 6 u.p.u.a. W związku z tym, Sąd postawił tezę, 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.

Do powyższej argumentacji skłoniło WSA w Lublinie to, że skarżący (dłużnik) dołączył do odwołania od decyzji organu I instancji odpisu prawomocnego postanowienia sądu rejonowego, zmieniającego postanowienie dotyczące władzy rodzicielskiej nad małoletnimi dziećmi, do alimentacji których wyżej wymieniony był zobowiązany. Sąd w uzasadnieniu odnotował, że w postanowieniu miejsce zamieszkania dzieci ustalone zostało w każdorazowym miejscu zamieszkania skarżącego. Swoją argumentację Sąd posiłkował się także przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁴, a zwłaszcza treścią art. 128, który stanowi, że jedną z form obowiązku alimentacyjnego (oprócz dostarczania środków utrzymania) jest dostarczanie środków wychowania¹⁵. Odnosząc się do powyższego, sąd zarzucił organowi odwoławczemu, że pomimo przedstawienia przez skarżącego dokumentów potwierdzających fakt wystąpienia okoliczności wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego, ten nie podjął czynności zmierzających do ustalenia czy zachodzą

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 2082 ze zm. i Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm., dalej: k.r.o.

¹⁵ W uzasadnieniu WSA w Lublinie zdefiniował środki utrzymania i wychowania. Zdaniem Sądu przez środki utrzymania należy rozumieć środki przeznaczone na żywyienie, odzież, mieszkanie, leczenie. Pojęcie środków wychowania odnosi się do potrzeb małoletnich dzieci. Są to przede wszystkim wydatki na kształcenie: na szkołę i pomoce szkolne. Środki utrzymania i wychowania mogą być dostarczane w formie świadczenia pieniężnego lub w naturze (np. przez przyjęcie uprawnionego na utrzymanie do wspólnego gospodarstwa domowego, dostarczenie podręczników szkolnych).

w rozpatrywanej sprawie przesłanki z art. 5 ust. 6 u.p.u.a. W tej sprawie organ II instancji w ogóle się do tego odniósł, a także nie wyjaśnił w swojej decyzji czy przedłożone przez dłużnika dowody mają jakiegokolwiek znaczenie dla sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że decyzja organu odwoławczego została wydana z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku, SKO nie wyjaśniło bowiem wszystkich istotnych okoliczności i nie ustaliło w sposób wyczerpujący stanu faktycznego sprawy, nie rozważyło i nie oceniło dowodów przedstawionych przez skarżącego, poprzestając na ogólnikowym stwierdzeniu, że w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy organy nie badają przesłanek uznania za dłużnika alimentacyjnego oraz okoliczności dotyczących sytuacji materialnej zobowiązanego. Dalej Sąd argumentował, że pomimo wystąpienia okoliczności świadczących o istotnej zmianie stanu faktycznego oraz upływu ponad 4 lat od wydania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, organ nie starał się w żaden sposób wyjaśnić czy ustała przyczyna wymieniona w art. 5 ust. 3 oraz czy dłużnik (skarżący) przez ostatnie pół roku w każdym miesiącu wywiązywał się z minimum 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Sąd podkreślił, że organ odwoławczy miał taką możliwość, wskazując jednocześnie na art. 136 k.p.a., który uprawniał tegoż do uzupełnienia postępowania dowodowego.

W końcowej części uzasadnienia Sąd wskazał, że zaskarżona przez dłużnika decyzja wydana została z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania. Zdaniem Sądu decyzja organu odwoławczego oparta była na niepełnym i nieocenionym należycie materiale dowodowym. W konsekwencji doprowadziło to do zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c¹⁶ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wyrok wydany przez WSA w Lublinie należy przyjąć z aprobatą. Prezentuje bowiem wyważone i racjonalne stanowisko, co do zasadności stosowania (w wyjątkowych sytuacjach) instrumentu dyscyplinującego w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym. Stoję na stanowisku, że jednak nie we wszystkich sprawach taka interpretacja będzie dopuszczalna, zwłaszcza wtedy, gdy dłużnik będzie dążył do niewydania decyzji w sprawie zatrzymania prawa jazdy, przedstawiając staroście dowody, które powinny być uwzględnione w postępowaniu poprzedzającym wydanie powyższej decyzji. Moim zdaniem podzielić należy utrwalony w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy organy administracji publicznej powinny badać tylko dwie przesłanki wskazane we wcześniejszej części niniejszego opracowania. Natomiast, w sytuacji wystąpienia wyjątkowych czy nawet nadzwyczajnych okoliczności (np. ustanie obowiązku alimentacyjnego przy jednoczesnym

¹⁶ Zgodnie z tym przepisem sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub części, jeżeli stwierdzi inne naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy.

obowiązaniu decyzji w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych), zakres postępowania dowodowego może być i nawet powinien być rozszerzony.

Z aprobatą należy odnieść się do wskazanych powyżej trzech tez WSA w Lublinie. Nawet, jeśli organy, zgodnie z ustaloną praktyką badają tylko czy decyzja w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań uzyskała przymiot ostateczności oraz czy dłużnik w ogóle posiada prawo jazdy, to jednak jeśli na jakimkolwiek etapie prowadzonego postępowania ujawnione zostaną okoliczności (podobne lub takie same, jak w głosowanym orzeczeniu), które świadczyć będą o istnieniu w danym momencie przesłanek dotyczących uchylecia decyzji w sprawie zatrzymania prawa jazdy, nakładają na organ nie tylko obowiązek ich zbadania, ale również obowiązek uwzględnienia ich przy wydawaniu decyzji. Wniosek taki płynie zresztą z treści przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, których naruszenie zarzucił Sąd¹⁷. Zgodnie bowiem z art. 7 k.p.a. (zasada prawdy obiektywnej) w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Natomiast w myśl art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Z kolei, zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego czy dana okoliczność została udowodniona. Wydaje mi się, że w sprawie zatrzymania prawa jazdy i niewystąpienia okoliczności z art. 5 ust 6 u.p.u.a. w toku postępowania administracyjnego za dopuszczalne uznać należy poprzestanie przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) na powszechnie badanych w tych sprawach przesłankach. Jeśli jednak przeprowadzone postępowanie dowodowe i dowody przedstawione przez stronę (dłużnika alimentacyjnego) wykażą, że zaktualizowały się przesłanki z art. 5 ust. 6 u.p.u.a. to decyzja w sprawie zatrzymania prawa jazdy nie powinna być wydana. Podzielam w związku z tym argumentację Sądu, że nieracjonalne i niczym nieuzasadnione byłoby działanie organu administracyjnego właściwego do załatwiania tych spraw, polegające na wydaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mimo wystąpienia okoliczności wskazujących na istnienie przesłanek z ww. przepisu. Moim zdaniem, zaproponowane tutaj stanowisko jest kompromisowe¹⁸. Zdając sobie sprawę ze specyfiki postępowania

¹⁷ Por. szerzej A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, *passim*. Zob. też P. Krzykowski, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Komentarz do art. 1-60, Olsztyn 2020, s. 45-46, który trafnie podnosi, że „(...) niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy (organu czy strony) przeprowadzono dowody w sprawie i w jakiej formie prowadzone było postępowanie wyjaśniające, to na organie administracji publicznej zawsze będzie spoczywał obowiązek oceny zgromadzonych w sprawie dowodów pod kątem uznania ich wiarygodności i mocy dowodowej”.

¹⁸ Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 77 k.p.a. – teza 2 i 3*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*,

w sprawie zatrzymania prawa jazdy sędzę, że nie należy oczekiwać od organów administracyjnych, kierując się treścią art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., sprawdzenia, czy przed wydaniem decyzji wystąpiły przesłanki dotyczące uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Na zakończenie rozważań, warto przytoczyć również stwierdzenie WSA w Lublinie z końcowej części uzasadnienia. Sąd w mojej ocenie trafnie podniósł, że prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy organ administracji publicznej powinien mieć na względzie to, że w założeniu ustawodawcy powyższy instrument dyscyplinujący ma przyczynić się do realizacji celu ustawy tj. zwiększenia stopnia wywiązywania się dłużników z ustalonego przez sąd zobowiązania alimentacyjnego. Sąd słusznie stwierdził także, że środek w postaci zatrzymania prawa jazdy jest stosowany jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną przesłanki z ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy powinna mieć zatem charakter wyjątkowy. Zastosowanie jej w stanie faktycznym z głosowanego wyroku, przy ustaleniu, że wystąpiły przesłanki z art. 5 ust. 6 u.p.u.a., nie tylko nie powinno się zdarzyć, ale również – co należy z pełną stanowczością podnieść – nie realizowało celu założonego przez ustawodawcę. Domyślać się tylko można, że działania organów I i II instancji w odczuciu strony postępowania były niesprawiedliwe i krzywdzące¹⁹. Sądzić również można, że całkowite pominięcie przedstawionych dowodów nadszarpnęło zaufanie do szeroko pojętej władzy publicznej.

Piśmiennictwo

- Andrzejewski M., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)*, [w:] Łukasiewicz J.M., Ramus I. (red.), *Prawo alimentacyjne*, t. I, Zagadnienia systemowe i proceduralne, Toruń 2015.
- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. IX.
- Krzykowski P., [w:] Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Komentarz do art. 1-60,

Warszawa 2020, LEX/el. oraz cyt. tam literaturę i orzecznictwo. Autor wskazuje, że aktualnie w judykaturze zauważalne są dwa stanowiska: rygorystyczne „według którego obowiązek zebrania całego materiału dowodowego ciąży z reguły na organie administracji publicznej” i kompromisowe „według którego, jeżeli strona nie przedstawi dowodów na poparcie swoich twierdzeń, wówczas organ administracji publicznej nie zawsze musi działać z urzędu, oraz stanowisko, że organ może żądać od strony, aby ta przedstawiła dowody na poparcie swoich twierdzeń”.

¹⁹ Przecież jeśli ustalono, że w sprawie skarżącego zaktualizowały się przesłanki z art. 5 ust. 6 u.p.u.a. to czy racjonalne i uzasadnione byłoby dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji zatrzymującej prawo jazdy, jeśli w krótkim czasie wszczęte zostałyby postępowanie w sprawie uchylenia tej decyzji? Odpowiedź na to pytanie nasuwa się sama.

Olsztyn 2020.

- 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, nr 1-2.
- Suska M., *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego*, [w:] Ziółkowska A., Gronkiewicz A. (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2019, LEX/el.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 77 k.p.a. – teza 2 i 3*, [w:] Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Ziółkowska A., *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9.