

Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych

The legal structure of the instrument for withholding the driving license of a child-support debtor evading support obligations

Юридическая конструкция инструмента лишения водительских прав у должника по алиментам, уклоняющегося от своих алиментных обязательств

Правова конструкція інструменту для затримання водійського посвідчення у боржника аліментів який ухиляється від обов'язку сплати аліментів

TOMASZ KOSICKI

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

Streszczenie: Artykuł stanowi charakterystykę jednego z najbardziej dolegliwych instrumentów dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, uregulowanego w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy. Wymaga podkreślenia, że zatrzymanie to w świetle aktualnie obowiązujących przepisów ma co do zasady charakter obligatoryjny, co oznacza, że uprawniony organ administracji publicznej (starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu) nie może odmówić jego zastosowania w przypadku spełnienia przewidzianych w powyższej ustawie przesłanek. W związku z tym w pierwszej części artykułu omówiono przesłanki materialnoprawne uzyskania przez dłużnika alimentacyjnego statusu uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W kolejnej przedstawiono przesłanki zatrzymania prawa jazdy oraz postępowanie administracyjne w tej sprawie. Do przesłanek tych zalicza się wydanie przez właściwy organ decyzji w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz uzyskanie przez nią przymiotu ostateczności. Przesłanki organ bada po wpłynięciu wniosku od organu właściwego dłużnika o zatrzymanie prawa jazdy. Specyfika tego postępowania administracyjnego (co do zasady) uniemożliwia dłużnikowi przeprowadzenie dodatkowych dowodów, które mogą zapobiec zastosowaniu tej sankcji. Zgodnie z utrwalonymi poglądami judykatury decyzja wydana w tej sprawie jest decyzją związaną, co oznacza, że organ nie może wydać innej decyzji administracyjnej niż o zatrzymaniu prawa jazdy. Pod dyskusję została poddana także kwestia wystąpienia w toku postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy nadzwyczajnych okoliczności, które w świetle art. 5 ust. 6 cytowanej ustawy prowadziłyby do uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Podjęta została próba odpowiedzi na pytanie: czy w takiej sytuacji organ może wydać decyzję w powyższej sprawie. Wobec stale rosnącej liczby dłużników alimentacyjnych, jak również coraz większej liczby dzieci (obecnie około milion), których problem niealimentacji dotyczy, a także niskiej ściągальności zobowiązań alimentacyjnych doniosłość podejmowanego zagadnienia ma nie tylko istotny walor teoretyczny, ale przede wszystkim praktyczny.

Słowa kluczowe: alimenty, dłużnik alimentacyjny, niealimentacja, zatrzymanie prawa jazdy, uchylanie się od zobowiązań alimentacyjnych

Summary: The purpose of the article is to characterize one of the most troublesome instruments to discipline child-support debtors evading maintenance obligations regulated in the Act of 7 September 2007 on assistance to persons entitled to maintenance which is driving license retention. It should be emphasized that this

detention is in principle obligatory in the light of current regulations, which means that an authorized public administration body (staroste or president of a city with powiat rights) may not refuse to apply it if the conditions provided for in the above act are met. Therefore, the first part of the work discusses the substantive conditions for the maintenance debtor to obtain the status of a maintenance waiver. The next part of the article presents the reasons for withholding the driving license and administrative proceedings in this case. The conditions include the issuing by the competent authority a decision on the recognition of the maintenance debtor as evading his/her maintenance obligations and its becoming final. These premises are examined by the authority after receipt of an application from the competent authority of the debtor to retain the driving license. The specificity of this administrative procedure (as a rule) prevents the debtor from taking additional evidence that may prevent the application of this sanction. The above statement confirms, among other things, that the decision issued in this case is a binding decision which this means that the authority may not issue any other administrative decision than on the retention of the driving license. The discussion will also cover the issue of extraordinary circumstances arising in the course of proceedings for the suspension of the driving license which, in the light of Article 5 (6) of the cited act, would lead to the revocation of the decision to seize the driving license. An attempt is made to answer the question whether in such a situation the authority may issue a decision in the above case. In view of the ever-increasing number of maintenance debtors, as well as the ever-increasing number of children (currently about one million) who are affected by the problem of non-maintenance, as well as the low collectability of maintenance obligations, the importance of the issue is not only of considerable theoretical value, but above all of practical matter.

Key words: alimony, alimony debtor, child-support debtor, maintenance obligations, non-alimony, driving license retention, evasion of alimony obligations

Резюме: Статья представляет собой описание одного из самых суровых инструментов дисциплинарного воздействия на должников по алиментам, уклоняющихся от своих алиментных обязательств, регламентированного Законом от 7 сентября 2007 года «О помощи лицам, имеющим право на алименты», а именно, лишения водительских прав. Необходимо подчеркнуть, что это лишение в свете действующего законодательства является обязательным, а это означает, что уполномоченный орган публичного управления (староста или президент города на правах повята) не может отказать в его применении, если соблюдены предпосылки, предусмотренные в вышеуказанном законе. Поэтому в первой части статьи рассматриваются материально-правовые предпосылки для получения статуса должника по алиментам, уклоняющегося от своих алиментных обязательств. В следующей части представлены предпосылки лишения водительских прав и административное производство по данному делу. К таким условиям относится вынесение компетентным органом решения о признании должника по алиментам лицом, уклоняющимся от выполнения своих алиментных обязательств, и вступление его в законную силу. Орган рассматривает предпосылки после получения заявления о лишении водительских прав от компетентного органа должника. Специфика данного административного производства (как правило) не позволяет должнику представить дополнительные доказательства, которые могли бы предотвратить применение данной санкции. Согласно устоявшимся взглядам судебной власти, решение, вынесенное в данном случае, является обязательным, а это значит, что орган власти не может вынести иного административного решения, кроме как о лишении водительских прав. В статье также обсуждался вопрос о возникновении чрезвычайных обстоятельств в ходе производства по делу о лишении водительских прав, которые в свете ст. 5 п. 6 указанного закона привели бы к отмене решения о лишении водительских прав. Была предпринята попытка ответить на вопрос: может ли в такой ситуации орган власти вынести решение по вышеуказанному вопросу. Учитывая постоянно растущее число должников по алиментам, а также растущее число детей (в настоящее время около миллиона), которых касается проблема неуплаты алиментов, и низкий процент взыскания алиментных обязательств, важность рассматриваемого вопроса имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

Ключевые слова: алименты, должник по алиментам, неуплата алиментов, лишение водительских прав, уклонение от алиментных обязательств

Резюме: У статті описано один із найсуворіших засобів дисциплінарного стягнення з боржників аліментів в ситуації їх ухилення від аліментних зобов'язань, що регламентується Законом від 7 вересня 2007 року про допомогу особам, які мають право на аліменти, а саме – затримання водійського посвідчення. Слід підкреслити, що з огляду на діючі норми це затримання в принципі є обов'язковим, а це означає, що

уповноважений орган державного управління (староста або президент міста з повітовими правами) не може відмовити у його застосуванні при дотриманні умов, передбачених вищезгаданим актом. Тому в першій частині статті розглядаються матеріально-правові умови набуття боржником аліментів статусу ухилення від аліментних зобов'язань. У наступній наводяться причини затримання водійського посвідчення та адміністративне провадження у цій справі. Ці умови включають винесення компетентним органом рішення про визнання боржника аліментів таким, що ухиляється від виконання аліментних зобов'язань, та аби рішення було остаточним. Умови перевіряються органом після отримання заяви від компетентного органу боржника про затримання водійського посвідчення. Специфіка цієї адміністративної процедури (як правило) унеможливорює отримання боржником додаткових доказів, які могли б перешкодити застосуванню цієї санкції. Відповідно до усталених поглядів судів, ухвалене у цій справі рішення є остаточним, а це означає, що орган не може винести інше адміністративне рішення, крім затримання водійських прав. Питання про надзвичайні обставини, що виникають під час провадження у справі про затримання водійського посвідчення, яке з урахуванням ст. 5 абз. 6 цитованого акту призведе до анулювання рішення про затримання водійського посвідчення. Була зроблена спроба відповісти на питання: чи може в такій ситуації орган винести рішення у вищезгаданій справі. Враховуючи постійно зростаючу кількість боржників аліментів, а також збільшення кількості дітей (зараз близько мільйона), яких торкнулася проблема неаліментів, а також низький рівень стягнення аліментних зобов'язань, важливість питання має не лише значне теоретичне, а й передусім практичне значення.

Ключові слова: аліменти, аліментний боржник, неаліменти, затримання водійських прав, ухилення від аліментних зобов'язань

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych, uregulowanego w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹. Na samym początku warto odnotować, że zatrzymanie to w świetle aktualnie obowiązujących przepisów ma – co do zasady – charakter obligatoryjny, a decyzja wydana w tej sprawie ma charakter związany. Oznacza to, że uprawniony organ administracji publicznej (starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu) nie może odmówić zastosowania tego instrumentu w przypadku spełnienia przewidzianych w ustawie przesłanek. Pod dyskusję poddana zostanie także kwestia wystąpienia w toku postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy nadzwyczajnych (wyjątkowych) okoliczności, które w świetle art. 5 ust. 6 cytowanej ustawy prowadziłyby do uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi na pytanie, czy w takiej sytuacji można wydać decyzję w przedmiotowym zakresie,

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 877 z późn. zm.

tym samym zostanie także zwrócona uwaga na fakt, że tytułowa obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nie ma charakteru absolutnego.

Mając na względzie postawiony wyżej cel, w pierwszej części pracy omówiono materialnoprawne przesłanki uzyskania przez dłużnika alimentacyjnego statusu uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, *de facto* poprzedzające właściwe w tym przedmiocie postępowanie administracyjne (wszczynane z urzędu). W kolejnej części przedstawiono przesłanki zatrzymania prawa jazdy oraz postępowanie administracyjne w tej sprawie. Już teraz można zasygnalizować, że do przesłanek tych zalicza się wydanie przez właściwy organ administracji publicznej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz uzyskanie przez nią przymiotu ostateczności. Przesłanki te organ bada po wpłynięciu wniosku od organu właściwego dłużnika o zatrzymanie prawa jazdy. Specyfika tego postępowania administracyjnego (co do zasady) uniemożliwia dłużnikowi przeprowadzenie dodatkowych dowodów, które mogłyby zapobiec zastosowaniu tej niewątpliwie dolegliwej sankcji. Powyższe wydaje się potwierdzać m.in. to, że decyzja wydana w tej sprawie jest decyzją związaną, co oznacza, że organ nie może wydać innej decyzji administracyjnej jak właśnie tej o zatrzymaniu prawa jazdy.

Z uwagi na to, że obecnie mamy do czynienia ze stale rosnącą liczbą dłużników alimentacyjnych, jak również coraz większą liczbą dzieci (obecnie około miliona²), których ten problem dotyczy najbardziej, a także niską ściągalnością zobowiązań alimentacyjnych, doniosłość podejmowanego zagadnienia ma nie tylko istotny walor teoretyczny, ale przede wszystkim praktyczny. W tym kontekście warto odnotować stwierdzenie Ł. Rosiaka, który trafnie spostrzegł, że „[...] każdy przypadek braku uiszczania alimentów stanowi zaburzenie porządku społecznego otaczającego nas świata”³. Podzielić należy także pogląd mówiący o tym, że każdy członek społeczeństwa ponosi skutki zjawiska niealimentacji⁴. Wystarczy skonfrontować tę tezę ze statystykami czy kwotami wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zadłużenie dłużników będzie jeszcze długo oddziaływać na przyszłe pokolenia.

² *Alimenty: problem niealimentacji dotyczy miliona dzieci*, <http://www.rp.pl/Rodzina/302129999-Alimenty-problem-niealimentacji-dotyczy-miliona-dzieci.html> [dostęp: 25.09.2020 r.]. Zob. także T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych*. Miscellanea 2019, t. 9, s. 120–121.

³ Ł. Rosiak, *Społeczne koszty niealimentacji*, *Zeszyty Prawnicze* 2018, nr 1, s. 95.

⁴ Tamże.

1. Uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych – aspekty materialnoprawne i procesowe

Rozważania na temat instytucji zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu należy poprzedzić związłym scharakteryzowaniem przesłanek uzyskania przez tegoż statusu uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Jest to o tyle istotne, gdyż w aktualnym stanie prawnym nie można zatrzymać prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu (nie można wydać decyzji w tej sprawie), wobec którego nie toczyło się wcześniej postępowanie administracyjne w powyższym przedmiocie.

Aktualnie problematykę postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych należy rozpatrywać, uwzględniając postanowienia dwóch ustaw, tj. wskazanej wcześniej ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Najogólniej rzecz ujmując, pierwsza ze wskazanych ustaw – w głównej mierze – dotyczy aspektów materialnoprawnych, druga zaś formalnoprawnych (procesowych), przy czym ich przepisy wzajemnie się przeplatają.

Ustawodawca uzależnił wszczęcie powyższego postępowania administracyjnego przez organ administracji publicznej od zaktualizowania się kilku przesłanek enumeratywnie wskazanych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Przesłanki te muszą zostać spełnione kumulatywnie. Cechą charakterystyczną omawianej regulacji jest to, że ustawodawca przed formalnym zainicjowaniem postępowania daje dłużnikowi możliwość zmiany swojej postawy, celem uniknięcia daleko idących skutków, o których mowa w dalszej części opracowania. Wniosek taki płynie niewątpliwie z treści samej ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, gdyż liczba działań, które muszą zostać podjęte przed wszczęciem postępowania, jest duża, a sam fakt jego wszczęcia następuje zasadniczo w późniejszym czasie od momentu otrzymania przez organ właściwy dłużnika informacji od organu właściwego wierzyciela.

Przede wszystkim w pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów osoba uprawniona do świadczenia alimentacyjnego lub jej przedstawiciel musi złożyć wniosek do organu właściwego wierzyciela o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Organem tym, zgodnie z art. 2 pkt 9 przywołanej ustawy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Wniosek, o którym mowa, jest dopuszczalny w sytuacji wystąpienia

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm. (dalej: K.p.a.).

bezskuteczności egzekucji, którą zdefiniowano w art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Bezskuteczność egzekucji oznacza egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. W wyroku z dnia 15 maja 2019 r., I OSK 3441/18, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że bezskuteczność egzekucji, jako przesłanka przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, oznacza sytuację, w której dłużnik nie uiszcza alimentów oraz nie ma prawnej możliwości wyegzekwowania od niego takich należności. Chodzi więc o taki stan, kiedy nie jest możliwe uzyskanie w żaden prawnie dopuszczalny sposób należności z majątku dłużnika i w związku z tym konieczna jest pomoc finansowa państwa osobom uprawnionym. Ponadto NSA dodał, że ustawowe pojęcie „bezskuteczności egzekucji” nie jest determinowane wyłącznie przez zaświadczenie wystawione przez organ egzekucyjny (komornika sądowego), ale obiektywnie istniejące okoliczności stanu faktycznego, sprowadzające się do niewyegzekwowania od dłużnika w okresie ostatnich dwóch miesięcy kwoty zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych (art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów)⁶. Za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika; b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą. Przedstawione wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”. Zapis ten znajduje swoje potwierdzenie w licznych wyrokach sądów administracyjnych⁷.

Z treści przywołanego wcześniej art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynika prawo osoby uprawnionej do alimentów, którego nie można rozpatrywać w kategorii obowiązku – to ona decyduje o krokach, które podejmie względem wcześniejszych, negatywnych działań (zaniechań) dłużnika alimentacyjnego. Co istotne, osoba składająca wniosek powinna zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 tejże ustawy przedłożyć ww. organowi administracyjnemu zaświadczenie od organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji, zawierające informacje o stanie egzekucji, przyczynach bezskuteczności egzekucji, a także o działaniach podejmowanych wobec dłużnika. Podzielić należy

⁶ LEX nr 2657737.

⁷ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 kwietnia 2015 r., II SA/Ke 231/15, LEX nr 017248.

pogląd wyrażony w doktrynie, że brak przedłożenia przedmiotowego zaświadczenia nie skutkuje nieważnością postępowania⁸. W przypadku zaistnienia takich okoliczności organ właściwy wierzyciela zobowiązany jest wezwać organ prowadzący postępowanie egzekucyjne do przesłania powyższego zaświadczenia. Ten z kolei zobowiązany jest przedłożyć zaświadczenie w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania od organu właściwego wierzyciela.

Kolejnym etapem, o którym stanowi art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jest wystąpienie przez organ właściwy wierzyciela do organu właściwego dłużnika, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania, o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego, przewidzianych w ustawie, po wystąpieniu następujących przesłanek: 1) otrzymaniu wniosku od osoby uprawnionej, który opisano powyżej; 2) przyznaniu jej świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub 3) umieszczeniu jej w pieczy zastępczej. Wpływ przedmiotowego wniosku nakłada obowiązek na organ właściwy dłużnika przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, o czym przesądza wykładnia art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Celem wywiadu alimentacyjnego jest, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., „[...] ustalenie sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, ale również stanu jego zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentów⁹. Na tym właśnie etapie postępowania dłużnik ma okazję wykazać trudną sytuację zdrowotną swoją oraz matki, czy też wyjaśnić przyczyny problemu

⁸ Zob. E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 21.

⁹ Jak wskazuje się w literaturze, „sytuacją rodzinną będzie np. informacja o tym, czy dłużnik alimentacyjny posiada na utrzymaniu jakichkolwiek członków rodziny lub też czy z kimkolwiek prowadzi 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 utrzymuje dochód. Gdy natomiast dłużnik nie wykonuje żadnej pracy, a co za tym idzie traktowany jest jako osoba bezrobotna, bada się, czy podejmował jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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 obowiązek” – T. Kosicki, *Administracyjnoprawne...*, s. 128–129.

ze spłaceniem zadłużenia alimentacyjnego”¹⁰. W trakcie przeprowadzania wywiadu następuje odebranie od dłużnika oświadczenia majątkowego, składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Do celów dowodowych pouczenie takie, udzielone przed przeprowadzeniem wywiadu (art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), powinno zostać przedłożone dłużnikowi alimentacyjnemu w formie pisemnej. Wzór arkusza wywiadu alimentacyjnego i oświadczenia majątkowego określony został w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego¹¹.

Zasygnalizowania wymaga również fakt, że ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wprowadza także inne obowiązki leżące po stronie organu właściwego dłużnika, które skierowane są do osoby dłużnika alimentacyjnego. Jednym z nich, mającym realny wpływ na wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jest poinformowanie właściwego dla miejsca zamieszkania dłużnika powiatowego urzędu pracy o potrzebie jego aktywizacji zawodowej tegoż dłużnika w formach i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹².

Zwięźle przedstawione dotychczas okoliczności poprzedzają wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Zamknięty katalog przesłanek pozytywnych i negatywnych wszczęcia postępowania określony został w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹³. Zgodnie z jego treścią, w przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił: złożenia oświadczenia majątkowego¹⁴, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika, bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 lipca 2019 r., II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661.

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 73, poz. 395.

¹² Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm. Zob. T. Kosicki, *Administracyjnoprawne...*, s. 129–130 i cytowaną tam literaturę oraz orzecznictwo.

¹³ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Rz 756/17, LEX nr 2424753.

¹⁴ Zasadne jest, aby odmowa złożenia oświadczenia majątkowego została sporządzona na piśmie, poprzez złożenie przez dłużnika pisemnego oświadczenia lub w formie notatki służbowej pracowników organu właściwego dłużnika. Ponieważ w większości przypadków dłużnicy nie odbierają kierowane do nich korespondencji urzędowej, fakt ten winien być odnotowany w aktach sprawy.

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, organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Powyższy przepis należy rozpatrywać w związku z art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który wprowadza negatywną przesłankę wszczęcia postępowania w powyższej sprawie. Wskazuje on, że 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 ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażano trafne spostrzeżenie, że wystąpienie choćby jednej ze wskazanych wyżej przesłanek określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów daje podstawę do zainicjowania z urzędu postępowania administracyjnego¹⁵. Niemniej decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych może być wydana tylko wtedy, na co już zwrócono uwagę w poprzednim akapicie, gdy dłużnik w okresie ostatnich 6 miesięcy nie wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Powyższe ustalenie powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w materiale dowodowym.

W sytuacji gdy właściwy w sprawie organ wyda decyzję o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i po uzyskaniu przez nią przymiotu ostateczności, zgodnie z treścią art. 5 ust. 3b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, organ właściwy dłużnika składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁶ oraz po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji,

¹⁵ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 stycznia 2018 r., II SA/Łd 414/17, LEX nr 2435428. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 sierpnia 2013 r., II SA/Po 577/13, LEX nr 1373836, w którym wskazano, że do wszczęcia postępowania w przedmiocie uznania strony za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wystarczy, aby materiał dowodowy jednoznacznie wskazywał na realizację jednej z przesłanek wymienionych w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm. Zob. szerzej M. Budyn-Kulik, w: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Mozgawa, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020 [baza danych LEX], Komentarz do art. 209; J. Lachowski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2018 [baza danych LEX], Komentarz do art. 209; M. Małecki, *Przestępstwo nie alimentacji w perspektywie zmian (uwagi do rządowego projektu nowelizacji*

że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami, kieruje wnioskiem do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. To ostatnie działanie wskazane w cytowanym przepisie będzie przedmiotem dalszych szczegółowych rozważań.

2. Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu

2.1. Historia instrumentu zatrzymania prawa jazdy w prawie polskim

Na wstępie tej części rozważań podkreślenia wymaga fakt, że instrument dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych polegający na zatrzymaniu prawa jazdy nie stanowi *novum* w prawie polskim. Stwierdzenie, że posiada on długą tradycję, byłoby niewątpliwie przesadne, niemniej jego kilkunastoletnie obowiązywanie pozwoliło na wypracowanie w praktyce, doktrynie i judykaturze pewnych związanych z nim standardów. Nie ulega także wątpliwości, że instrument ten bywa dla dłużników alimentacyjnych bardzo dolegliwy, zwłaszcza wtedy, gdy są zawodowymi kierowcami lub gdy prawo jazdy jest im niezbędne do wykonywania codziennych obowiązków (nie tylko zawodowych). Słusznie podnosi się w literaturze, że analizowany instrument dotyczy osób posiadających uprawnienie do kierowania pojazdami i polega na czasowym zatrzymaniu dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania określonymi pojazdami (wszystkich kategorii) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź w ruchu międzynarodowym¹⁷.

Po raz pierwszy instrument w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym został wprowadzony ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁸ i od tego

art. 209 k.k. z 28 października 2016 r.), *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2016, t. 20, z. 4, s. 35–61; A. Duda, D. Sokołowska, *Nowe granice kryminalizacji przestępstwa niealimentacji oraz mechanizmy redukcji karanía według znowelizowanego art. 209 k.k.*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2017, t. 21, z. 4, s. 27–50; M. Borodziuk, *Zakres kryminalizacji przestępstwa niealimentacji po nowelizacji w 2017 r.*, *Prokuratura i Prawo* 2018, nr 4, s. 33–51; B. Orłowska-Zielińska, *Karnoprawna odpowiedzialność za przestępstwo niealimentacji w świetle nowelizacji z 23 marca 2017 roku*, *Studia Prawnoustrojowe* 2018, nr 41, s. 131–139; A. Polińska, *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, *Palestra* 2018, nr 5, s. 41–50.

¹⁷ Zob. J. Spurek, *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu a prymat rodziców w wychowywaniu dzieci*, *Acta Iuris Stetinensis* 2019, nr 1, s. 122.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732.

czasu wywoływał szereg kontrowersji, zwłaszcza tych natury konstytucyjnej¹⁹. Zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 5 tej ustawy organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku o ściganie za przestępstwo niealimentacji uregulowane w art. 209 K.k., kierował do starosty wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Starosta, po przeprowadzonym postępowaniu, wydawał decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy. Powyższa regulacja została zakwestionowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r.²⁰ Trybunał uznał, że powyższy instrument jest niezgodny z art. 2 i art. 31 Konstytucji RP. Zdaniem TK nie spełniał on wymogów płynących z konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Trybunał stwierdził także, że zatrzymanie prawa jazdy powinno „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 dłużnika alimentacyjnego, którego aktywność zawodowa (potencja bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy [...] 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 środków”. Przedstawiony wyrok stał się przedmiotem szerokiej polemiki doktryny. Przykładowo H. Pietrzak, zgadzając się tylko w części z wyrokiem TK, podnosiła, że zakwestionowana regulacja prawna nie naruszała zasady poprawnej legislacji i zasady proporcjonalności²¹. Autorka wskazywała, że stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego mówiące o tym, że zatrzymanie prawa jazdy ogranicza możliwość aktywizacji dłużnika alimentacyjnego, są co najmniej przesadzone i chybione. Swoje stanowisko argumentowała tym, że mechanizm postępowania przewidziany w ówczesnie obowiązującej ustawie obejmował próby aktywizacji zawodowej tylko tych dłużników alimentacyjnych, którzy z powodu braku zatrudnienia nie wywiązywali się ze swych obowiązków alimentacyjnych²².

Po uchyleniu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i zastąpieniu jej przez aktualnie obowiązującą ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów ustawodawca zdecydował się po raz kolejny

¹⁹ Zob. M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego*, w: *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 217.

²⁰ Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., P 46/07, LEX nr 533559. Co interesujące, w momencie wydania wyroku przez TK kwestionowana regulacja już nie obowiązywała.

²¹ 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, t. 53, nr 1–2, s. 393. Zob. także M. Andrzejewski, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013, s. 891–893.

²² H. Pietrzak, *Glosa...*, s. 394.

na wprowadzenie instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Ówczesny kształt regulacji, wzorowany na ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, skłonił ustawodawcę do znowelizowania przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²³, zwłaszcza że sądownictwo administracyjne wielokrotnie odmawiało zastosowania tytułowego instrumentu. Na przykład w wyroku z dnia 5 października 2010 r. WSA w Łodzi stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Ogranicza bowiem możliwość aktywizacji zawodowej dłużnika poprzez ograniczenie ofert pracy, które można do niego skierować, a tym samym nie służy podstawowemu celowi ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych²⁴.

Powyższa nowelizacja ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów spotkała się z pozytywną oceną Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 12 lutego 2014 r. uznał, że obecny kształt regulacji prawnej dotyczącej zatrzymania prawa jazdy jest zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W kontekście tego orzeczenia z aprobatą wypowiedział się M. Andrzejewski, twierdząc, że wyrok TK „[...] budzi nadzieję na przełom w postrzeganiu problematyki alimentacyjnej, w tym na bardziej sprawiedliwe podejście zarówno do dłużników, jak i wierzycieli alimentacyjnych. Pożądane jest bowiem, aby wyrozumiałość względem osób uchylających się od realizowania obowiązku alimentacyjnego ustąpiła miejsca stanowczości i konsekwencji, a przejawy braku troski i nieodpowiedzialności w stosunku do wierzycieli alimentacyjnych ustąpiły aktywnej ochronie ich praw”²⁵. Pomimo jednak dwukrotnej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, instrument ten nadal ma wielu swoich zwolenników, jak i przeciwników²⁶.

²³ Nowelizacji dokonano ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1212.

²⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2010 r., III SA/Łd CBOSA. Zob. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Gl 706/10, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2011 r., III SA/Łd 40/11, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r., II SA/Rz 374/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1982/11, CBOSA – sąd uznał, że brak stosownego trybu odwoławczego sprawia, że wniosek organu właściwego dłużnika dotyczący zatrzymania prawa jazdy może mieć charakter niedostatecznie zweryfikowany, a nawet arbitralny.

²⁵ 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. 170.

²⁶ Poglądy zwolenników i przeciwników instrumentu zatrzymania prawa jazdy szerzej przedstawia A. Jurek, *Działania zmierzające do poprawy wykonywania przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego na rzecz dziecka*, *Rocznik Administracji Publicznej* 2016, nr 2, s. 40–41.

2.2. Przesłanki zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu

Postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu wszczynane jest z urzędu, 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 decyzję. Wcześniej jednak organ właściwy dłużnika, zgodnie z art. 5 ust. 3a pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, kieruje wniosek do starosty lub prezydenta (w przypadku miast na prawach powiatu) o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. Wniosek ten nie jest jednak podaniem w rozumieniu przepisów K.p.a. – organ właściwy dłużnika nie zyskuje statusu strony postępowania administracyjnego w myśl art. 28 K.p.a. w zw. z art. 25 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁷. Wskazany organ nie posiada bowiem interesu prawnego²⁸. W konsekwencji należy 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 którym mowa w art. 61a § 4 K.p.a.²⁹

Z przedstawionej tezy płynie wniosek, że to na właściwym organie administracji publicznej (staroście) spoczywa inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego, po zaktualizowaniu się przewidzianej prawem przesłanki³⁰. W takiej sytuacji następuje nawiązanie stosunku proceduralnego między wskazanym organem

²⁷ Zgodnie z treścią tego przepisu w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stosuje się odpowiednio przepisy K.p.a.

²⁸ Podobna sytuacja ma miejsce, gdy organ właściwy wierzyciela, na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, kieruje wniosek do organu właściwego dłużnika w zakresie wskazanym w cytowanym przepisie. Podzielić należy pogląd wyrażony w doktrynie, że przedmiotowy wniosek należy potraktować jako zwykłą czynność procesową, a nie podanie w rozumieniu przepisów K.p.a. – tak A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 75.

²⁹ Uznać należy, że w przypadku gdy wystąpią wskazane okoliczności, starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) powinien zwykłym pismem zawiadomić organ właściwy dłużnika o niemożliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Szerzej na temat odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego oraz przesłanek wydania postanowienia zob. np. A. Skóra, *Komentarz do art. 61a k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 2. *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 33 i nast.

³⁰ Pogląd ten znajduje swoje potwierdzenie w doktrynie – zob. m.in. R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2019, s. 70; M. Romańska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 414. Por. także A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz*

administracji publicznej a dłużnikiem alimentacyjnym (stroną postępowania administracyjnego)³¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „jeśli ustawodawca nie wypowiada się na temat sposobu wszczęcia postępowania w danej kategorii spraw, obowiązuje [...] reguła wykładni, stosownie do której postępowanie zmierzające do ograniczenia lub cofnięcia uprawnień albo nałożenia na stronę obowiązków [postępowanie administracyjne – przyp. T.K.] ma być wszczynane z urzędu”³². Można się spotkać również z poglądem, że organ administracji publicznej podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego wtedy, gdy dysponuje takimi informacjami, które w konfrontacji z przepisami prawa materialnego dają mu upoważnienie do tego właśnie działania³³. Najczęściej w praktyce ma to miejsce na tzw. etapie przedwstępnym przed zainicjowaniem postępowania administracyjnego, w ramach którego organ weryfikuje swoją właściwość, ustala stronę (strony) postępowania na podstawie art. 28 K.p.a., a także określa przedmiot postępowania³⁴. Czynności z tego etapu należy potraktować jako czynności o charakterze wewnętrznym. W kontekście analizowanego postępowania można uznać, że działania przedwstępne starosty nastąpią po wpłynięciu wniosku od organu właściwego dłużnika w sprawie zatrzymania prawa jazdy.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przesłankę do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego ustawodawca wprowadził w art. 5 ust. 5 tej regulacji. Zgodnie z treścią tego przepisu, na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu³⁵. Podkreślenia wymaga, że samo wpłynięcie wniosku nie ma skutku w postaci automatycznego wszczęcia postępowania³⁶. Związanie starosty wnioskiem wymaga,

aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 2020 [baza danych LEX], Komentarz do art. 61.

³¹ Z.R. Kmieciak, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s. 447.

³² M. Romańska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. H. Knysiak-Molczyk, s. 414. Tak również A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz aktualizowany...*

³³ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji...*, s. 71. Podobnie w tej kwestii Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 252–253.

³⁴ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji...*, s. 72. Zob. też E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 1, s. 41–42.

³⁵ Taka konstrukcja przepisu przesądza o tym, że wydanie decyzji administracyjnej musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz K.p.a.

³⁶ Samo skierowanie wniosku jest jednak czynnością procesową organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) niezbędną do zainicjowania postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy – tak A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 95.

aby ten po przeprowadzeniu postępowania przedwstępnego, o którym była mowa wcześniej, zainicjował postępowanie. W związku z tym, że mamy tutaj do czynienia z postępowaniem dążącym do ograniczenia uprawnień jednostki, organ powinien poinformować (zawiadomić) dłużnika o wszczętym postępowaniu, realizując tym samym m.in. zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym³⁷. Przesądza o tym treść art. 61 § 4 K.p.a., który stanowi, że „o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Słusznie wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 r., że „obowiązek ten ma umożliwić stronie postępowania realizację określonych przepisami prawa uprawnień procesowych, mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy, a więc czynności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia”³⁸.

Idąc dalej, można przyjąć, że skoro zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego może być pierwszą czynnością urzędową, to za dzień wszczęcia postępowania należy uznać dzień doręczenia zawiadomienia stronie (dłużnikowi alimentacyjnemu)³⁹. W doktrynie i judykaturze przyjęto, że zawiadomienie powinno mieć formę pisemną (realizacja zasady pisemności z art. 14 § 1 K.p.a.⁴⁰), przy czym nie jest ono ani postanowieniem, ani decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴¹. Trzeba się zgodzić z poglądem H. Knysiak-Molczyk, która podnosi, że zawiadomienie może być przekazane stronie ustnie, przy czym z tej czynności należy sporządzić protokół i dołączyć go do akt sprawy administracyjnej⁴². Istotne jest także to, że ustawodawca w żadnym przepisie K.p.a. nie wprowadził obligatoryjnych czy też fakultatywnych elementów

³⁷ Por. M. Sieniuc, *Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2. *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 379–400; Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 81–82 i 102. Naruszenie tej zasady, w związku niespełnieniem obowiązku informacyjnego ciążącego na organie, skutkować może np. wznowieniem postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.). Zob. ponadto wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 września 2017 r., II SA/Bd 141/17, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2018 r., IV SA/Gl 889/17, LEX nr 2444218.

³⁹ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólne*..., s. 291. Autor ten zauważa, że „jeżeli zatem pierwszą czynnością zewnętrzną organu będzie zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania z urzędu, to za datę wszczęcia postępowania należy uznać dzień doręczenia tego zawiadomienia stronie; jeśli pierwszą czynnością będzie wezwanie strony, za datę wszczęcia postępowania należy uznać dzień doręczenia wezwania”. Tak również R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1998, t. 60, z. 1, s. 8.

⁴⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji*..., s. 81.

⁴¹ Zamiast wielu zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Bd 938/17, LEX nr 2472365.

⁴² H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji*..., s. 82.

zawiadomienia o wszczęciu postępowania, nawet poprzez przykładowe ich wyliczenie. Obserwując jednak praktykę stosowania przepisów K.p.a., można wskazać te elementy, które najczęściej występują w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego⁴³:

- data oraz miejscowość, w której ma siedzibę organ administracji publicznej,
- oznaczenie organu administracji publicznej,
- oznaczenie strony (stron) postępowania administracyjnego,
- powołanie podstawy prawnej zawiadomienia, przy czym nie chodzi tylko o przepisy ustawy procesowej (K.p.a.), ale także o przepisy prawa administracyjnego materialnego,
- wskazanie, jakie obowiązki i prawa przysługują stronie (np. prawo dostępu do akt sprawy na każdym etapie postępowania czy konieczność dopełniania obowiązku poinformowania organu o każdorazowej zmianie adresu do doręczeń),
- podpis osoby uprawnionej⁴⁴.

Wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych jest – co do zasady – dla starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) wiążący. Oznacza to tyle, jak wskazał w wyroku z dnia 10 maja 2018 r. WSA we Wrocławiu, że starosta nie może nie wydać decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych⁴⁵. Jest to decyzja o charakterze związanym⁴⁶. Po wszczęciu postępowania administracyjnego jedynymi przesłankami, które podlegają badaniu przez organ, są: wydanie ostatecznej decyzji o uznaniu danej osoby fizycznej za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych⁴⁷ oraz czy wniosek o zatrzymanie prawa jazdy pochodzi od organu

⁴³ Elementy te są bardzo zbliżone, a czasami tożsame z tymi, które występują w decyzji administracyjnej czy postanowieniu. Zob. także wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Bd 938/17, CBOSA.

⁴⁴ Na marginesie odnotować należy, że przepisy K.p.a. nie stoją na przeszkodzie, aby zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego przesłać wraz z np. wezwaniem. Z punktu widzenia realizacji praw strony, jak i kontroli zarządczej konieczne jest w takiej sytuacji udokumentowanie faktu udzielenia informacji.

⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2018 r., III SA/Wr 102/18, LEX nr 2527537.

⁴⁶ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 435/17, LEX nr 2418546; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 czerwca 2017 r., II SA/Bd 352/17, LEX nr 2333698.

⁴⁷ Zob. szerzej wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2017 r., II SA/Gd 463/17, LEX nr 2387365 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 czerwca 2016 r., II SA/Ol 473/16, LEX nr 2054426, który to sąd stwierdził, że badaniu przez organ w toku postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy prowadzonym na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów podlega zweryfikowanie, czy decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest ostateczna, bowiem okoliczność ta stanowi wyłączną przesłankę wydania decyzji, o jakiej mowa w tym przepisie. Podzielić należy trafne stanowisko M. Suski, że organ administracji

właściwego dłużnika⁴⁸. Organ orzekający o zatrzymaniu prawa jazdy nie może natomiast ponownie weryfikować sytuacji materialnej i osobistej dłużnika, skoro tego rodzaju okoliczności powinny być uprzednio ustalone w odrębnym postępowaniu, dotyczącym uznania za dłużnika alimentacyjnego⁴⁹. Dłużnik miał przecież możliwość zmiany swojej postawy wcześniej, gdy organ właściwy dłużnika prowadził postępowanie administracyjne w przedmiocie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Oczywiście, dłużnik może próbować prezentować argumenty potwierdzające jego stanowisko, nie zgadzając się z wydanym rozstrzygnięciem – czy to w postępowaniu odwoławczym przed samorządowym kolegium odwoławczym właściwym miejscowo dla organu wydającego decyzję, czy w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Jest jednak mało prawdopodobne, żeby w ten sposób był on w stanie doprowadzić do wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego⁵⁰, co potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne⁵¹.

Skutkiem wydania powyższej decyzji, na co już zwrócono wcześniej uwagę, jest zatrzymanie prawa jazdy wszystkich kategorii. Czas, na jaki zatrzymane jest prawo jazdy, jest zależny przede wszystkim od osoby dłużnika alimentacyjnego. Ustawodawca dopuścił jednak możliwość uchylecia przedmiotowej decyzji. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów 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. Podzielić należy pogląd, że dłużnik może wystąpić z podaniem do organu właściwego dłużnika o wystąpienie do starosty z powyższym wnioskiem⁵². Należy również zwrócić uwagę na art. 5 ust. 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który wskazuje, że zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje przez przekazanie do centralnej ewidencji kierowców informacji

publicznej – starosta „[...] jedyne, co w tym postępowaniu może i powinien poddać badaniu, to formalne okoliczności związane z wnioskiem, z decyzją (w szczególności czy uzyskała ona przymiot ostateczności i czy nie wstrzymano jej wykonania w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego) oraz z prawem jazdy dłużnika (czy dłużnik w ogóle posiada taki dokument i czy nie zatrzymano go już na innej podstawie)” – M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy...*, s. 224.

⁴⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Po 274/17, LEX nr 2335193.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926.

⁵⁰ M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy...*, s. 224.

⁵¹ Zob. zwłaszcza wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2018 r., I OSK 1193/16, LEX nr 2495034.

⁵² A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 96.

o zwrocie tego dokumentu niezwłocznie po uchyleniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Na zakończenie warto odnieść się do wyroku WSA w Lublinie z dnia 25 lipca 2017 r.⁵³, który – na podstawie badanego stanu faktycznego – w sposób niezwykle ciekawy i być może kontrowersyjny odniósł się do kwestii wystąpienia przed zakończeniem postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy okoliczności w postaci ustania przyczyny zatrzymania prawa jazdy. Co do zasady, wyrok ten należy przyjąć z aprobatą. Sąd zaprezentował w tym orzeczeniu wyważone, kompromisowe i racjonalne stanowisko. Trzeba jednak zauważyć, że taka interpretacja sądu będzie dopuszczalna tylko w przypadku wystąpienia wyjątkowych stanów faktycznych (okoliczności). Powzięcie informacji przez organ o tych okolicznościach powinno nastąpić dzięki aktywnemu udziałowi dłużnika alimentacyjnego w postępowaniu wyjaśniającym. To właśnie dłużnik powinien przedstawić dowody na okoliczność braku możliwości zastosowania sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy⁵⁴. Przy czym, co już zostało zasygnalizowane, nie powinny być to dowody, które organ powinien rozpatrzyć w postępowaniu w przedmiocie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W konsekwencji podzielić należy utrwalony w judykaturze i doktrynie pogląd, w myśl którego w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy organy administracji publicznej powinny badać tylko wcześniej wskazane przesłanki, a nie weryfikować np. sytuację osobistą czy materialną dłużnika. Natomiast w sytuacji wystąpienia takich okoliczności, jak np. ustanie obowiązku alimentacyjnego przy jednoczesnym obowiązywaniu decyzji w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, zakres postępowania dowodowego powinien być przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) rozszerzony. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, w kontekście powyższej tezy, 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”. W związku z tym, w trakcie postępowania wyjaśniającego organ powinien się kierować treścią odpowiednich w tym zakresie przepisów K.p.a., a zwłaszcza treścią art. 7 (zasada prawdy obiektywnej) w zw. z art. 77 § 1 K.p.a., art. 10 K.p.a. (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu). Zgodnie bowiem z art. 7 K.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej

⁵³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 lipca 2017 r., III SA/Lu 145/17, LEX nr 2360923.

⁵⁴ Zob. T. Kosicki, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 lipca 2017 r., III SA/Lu 145/17*, Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea 2020, t. 10.

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. Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z treścią art. 77 § 1 K.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W myśl natomiast art. 10 § 1 K.p.a. *ab initio* organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania.

Interesująca w kontekście powyższych rozważań jest również teza WSA w Lublinie, który podniósł, że wprowadzenie uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, a więc organu, który uprzednio wystąpił z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy, to jednak 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 o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Teza ta pozwala na konstatację, że zatrzymanie prawa jazdy nie ma w polskim systemie prawnym charakteru absolutnego.

Przedstawione uwagi prowadzą także do stwierdzenia, że za dopuszczalne należy uznać wykroczenie przez starostę prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy poza ustawowy katalog przesłanek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy i wzięcie pod uwagę tych, które mieszczą się w katalogu przesłanek uzasadniających uchylenie powyższej decyzji (zob. art. 5 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).

Zakończenie

Przeprowadzone w pracy rozważania pozwalają na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, pozytywnie należy ocenić fakt wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów instrumentów dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych, zarówno tych poprzedzających wydanie decyzji administracyjnej w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak i sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy. Uznać należy, że obecnie funkcjonujący model dyscyplinowania dłużników spełnia standardy konstytucyjne, gdyż przed zastosowaniem charakteryzowanego instrumentu daje dłużnikowi możliwość zreflektowania swo-

jej postawy. Argument ten znajduje uzasadnienie zwłaszcza w kontekście mocno rozbudowanej regulacji, która daje dłużnikowi taką możliwość.

Po drugie, analiza przesłanek materialnoprawnych, jak i regulacji procesowych wykazała, że w świetle aktualnego stanu prawnego starosta ma obowiązek nie tylko przeprowadzić postępowanie administracyjne, ale także zastosować się (co do zasady) do wniosku organu właściwego dłużnika i odebrać dłużnikowi alimentacyjnemu prawo jazdy. Zatem tytułowy instrument nie tylko jest dolegliwy dla dłużnika, ale stara się przy tym w pewnym stopniu dążyć do stworzenia poczucia sprawiedliwości społecznej.

Po trzecie, należy stanąć na stanowisku, dzieląc przywołane poglądy WSA w Lublinie, że co najmniej obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji w sprawie zatrzymania prawa jazdy powinno być uwzględnienie w toku postępowania wyjaśniającego dowodów przedstawionych przed dłużnika alimentacyjnego (jeśli oczywiście wykaże się w tej kwestii jakąkolwiek aktywnością), a w sytuacji wystąpienia – przed wydaniem decyzji – przesłanek dotyczących zwrotu prawa jazdy, decyzja taka nie powinna być wydana. Słusznie bowiem sąd wskazał, 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 [o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – przyp. T.K.]”. W takiej sytuacji należy jednak sugerować daleko idącą ostrożność organu. Dowody przedłożone przez dłużnika muszą być dogłębnie i rzetelnie przeanalizowane. Organ prowadząc postępowanie administracyjne, powinien nie tylko mieć na względzie interes dłużnika, ale przede wszystkim cel, jaki przyświeca instrumentowi dyscyplinującemu, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy za niepłacenie alimentów. Niewystarczające udokumentowanie wystąpienia okoliczności, które mogłyby uchronić dłużnika przed zatrzymaniem prawa jazdy, powinno bezwzględnie skutkować zastosowaniem tej sankcji. Podjęte tutaj rozważania prowadzą także do wniosku, że sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy nie ma charakteru absolutnego. Potwierdza to przedstawiony wyrok i rozpatrywany przez WSA w Lublinie stan faktyczny.

Analiza problemu zaprezentowanego w niniejszym opracowaniu skłania także do zastanowienia się nad rozszerzeniem katalogu sankcji wobec dłużnika uznanego za uchylającego się do obowiązku alimentacyjnego i zgłoszenie w tym miejscu postulatu *de lege ferenda*. Katalog sankcji można by zwiększyć o obowiązek prac społecznych lub o inne pozwolenia czy uprawnienia, które przyznano jednostce

na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zwłaszcza materialnego prawa administracyjnego. Praktyka stosowania charakteryzowanego instrumentu pokazuje, że odbieranie prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym, którzy nie korzystają na co dzień np. z samochodu, nie wpływa na zmianę ich postawy⁵⁵. Niemniej rozszerzenie instrumentów dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych należy poprzedzić pogłębioną dyskusją doktrynalną i badaniami w tym przedmiocie.

Bibliografia

- Alimenty: problem niealimentacji dotyczy miliona dzieci*, <http://www.rp.pl/Rodzina/302129999-Alimenty-problem-niealimentacji-dotyczy-miliona-dzieci.html>. [dostęp: 25.09.2020 r.].
- 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.
- Borodziuk M., *Zakres kryminalizacji przestępstwa niealimentacji po nowelizacji w 2017 r.*, Prokuratura i Prawo 2018, nr 4.
- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Budyn-Kulik M., w: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Mozgawa, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020 [baza danych LEX].
- Duda A., Sokołowska D., *Nowe granice kryminalizacji przestępstwa niealimentacji oraz mechanizmy redukcji karania według znowelizowanego art. 209 k.k.*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2017, t. 21, z. 4.
- Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1998, t. 60, z. 1.
- Juryk A., *Działania zmierzające do poprawy wykonywania przez dłużnika obowiązku alimentacyjnego na rzecz dziecka*, *Rocznik Administracji Publicznej* 2016, nr 2, DOI: 10.4467/24497800RAP.16.001.5094.
- Kmiecik Z.R., *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013.

⁵⁵ Nie sposób nie zgodzić z W. Maciejko, który podnosi, że regulacja będąca przedmiotem rozważań w pracy budzi niedosyt. Wskazuje, że w ustawie widoczny jest błąd rozumowania ustawodawcy, że zatrzymanie prawa jazdy, zwłaszcza zawodowym kierowcom wpłynie *de facto* na uiszczanie alimentów – W. Maciejko, *Wprowadzenie*, w: A. Brzeźna, A. Korcz-Maciejko, M. Gajda-Durlik, *Ustawa...*, s. VIII–IX.

- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013.
- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea* 2019, t. 9, DOI: 10.5604/01.3001.0013.7200.
- Kosicki T., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 lipca 2017 r., III SA/Lu 145/17*, *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea* 2020, t. 10.
- Lachowski J., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2018 [baza danych LEX].
- Małecki M., *Przestępstwo nie alimentacji w perspektywie zmian (uwagi do rządowego projektu nowelizacji art. 209 k.k. z 28 października 2016 r.)*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2016, t. 20, z. 4.
- Orłowska-Zielińska B., *Karnoprawna odpowiedzialność za przestępstwo niealimentacji w świetle nowelizacji z 23 marca 2017 roku*, *Studia Prawnoustrojowe* 2018, nr 41.
- 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, t. 53, nr 1–2.
- Polińska A., *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, *Palestra* 2018, nr 5.
- Rosiak Ł., *Společne koszty niealimentacji*, *Zeszyty Prawnicze* 2018, nr 1.
- Sieniuc M., *Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2. *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Spurek J., *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu a prymat rodziców w wychowywaniu dzieci*, *Acta Iuris Stetinensis* 2019, nr 1, DOI: 10.18276/ais.2019.25–07.
- Suska M., *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego*, w: *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2019.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 1.
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020 [baza danych LEX].