

III. Z ORZECZNICTWA

TOMASZ KOSICKI*

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 555/201 – niedopuszczalność ponownej oceny stanu faktycznego w postępowaniu nieważnościowym oraz konwalidowania zachowania dłużnika alimentacyjnego w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych

Tezy glosowanego orzeczenia

1. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie może prowadzić się do powtórnego rozpoznania sprawy administracyjnej rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracją i ponownej oceny okoliczności faktycznych, które legły u podstaw wydania tej decyzji. Organ administracji publicznej w postępowaniu tym nie działa jako organ II instancji w trybie odwoławczym, nie orzeka w sprawie merytorycznie, lecz weryfikuje, czy wydana decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną.
2. Dopuszczenie konwalidowania zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom

* Tomasz Kosicki, mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, e-mail: t.kosicki@inp.pan.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

¹ LEX nr 3485062.

uprawnionym do alimentów² postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez umożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a także złożenia oświadczenia majątkowego, przeczy celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków.

1. Stan faktyczny

Rozstrzygnięcie sprawy przez Naczelnny Sąd Administracyjny (NSA) nastąpiło w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Białymstoku z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 684/19³, który uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) stwierdzającą nieważność decyzji Burmistrza (organu właściwego dłużnika) o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wspomnianego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Sądowi I instancji zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. oraz przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy: art. 156 § 1 pkt 2 oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c k.p.a.⁴

Przedstawienie stanu faktycznego sprawy należy zacząć od zarysowania okoliczności, które legły u podstaw wyroku WSA w Białymstoku. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w wydanej przez siebie decyzji SKO stwierdziło, że organ właściwy dłużnika motywował wydanie decyzji w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych tym, że w wyznaczonym terminie, pomimo jego zdaniem prawidłowego wezwania na podstawie art. 44 k.p.a., nie stawił się w miejskim ośrodku pomocy społecznej celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania od niego oświadczenia majątkowego. Owo zaniechanie stało się

² Ustawa z dnia 7 IV 2009 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1205), dalej „u.p.o.u.a.”.

³ LEX nr 2763309, dalej także jako „Sąd I instancji”.

⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

w konsekwencji podstawą do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego, w ramach którego stwierdzono dodatkowo, że w okresie ostatnich 6 miesięcy dłużnik nie wywiązywał się w każdym miesiącu z zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% bieżąco ustalonych alimentów. Burmistrz uznał tym samym, że zaktualizowały się przesłanki określone w art. 5 ust. 3 i 3a u.p.o.u.a.

W konsekwencji powyższej decyzji dłużnik alimentacyjny skierował do organu właściwego dłużnika pismo, w którym wniósł o wyeliminowanie jej z obrotu prawnego z powodu wydania jej z naruszeniem prawa. Swoje stanowisko argumentował tym, że organ poprzestał jedynie na ustaleniu, iż uniemożliwił on przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, co nie zostało wykazane w sposób niebudzący wątpliwości. Dłużnik podniósł, że skoro wezwanie zostało mu doręczone na podstawie art. 44 k.p.a., to nie mógł on wiedzieć o toczącym się postępowaniu, skoro wezwanie faktycznie do niego nie dotarło. Ostatecznie w swoim piśmie przyjął, że decyzja wydana przez organ właściwy dłużnika powinna zostać uznana za nieważną z mocy prawa. W kolejnym kroku organ właściwy dłużnika przekazał powyższe pismo do SKO, które na tej podstawie wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organu właściwego dłużnika.

W wyniku przeprowadzonego postępowania SKO stwierdziło nieważność powyższej decyzji opierając się na przesłance z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., tj. z rażącym naruszeniem prawa. SKO wskazało, że niezależnie od tego, czy niestawienie się w terminie wskazanym w wezwaniu doręczonym w trybie art. 44 k.p.a. można uznać za uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a tym samym ziszczenie się przesłanki wszczęcia postępowania, to istotniejszą okolicznością jest to, że dłużnik alimentacyjny przed wydaniem decyzji dopełnił czynności, do których był zobligowany, tj. złożył oświadczenie majątkowe, jak również umożliwił przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego. SKO wskazało także, że powyższe działania dłużnika miały *de facto* miejsce już po zainicjowaniu postępowania administracyjnego i przed uzyskaniem przymiotu ostateczności przez decyzję uznającą dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Organ ten wskazał także, że skoro odpadła przesłanka pozytywna uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, prawnie irrelevantna stała się okoliczność, czy dłużnik wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Uznał także,

że przesłanka określona w art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W ocenie SKO konieczne jest bezsporne wykazanie przez organ, że w sprawie dodatkowo mamy do czynienia z którąkolwiek z sytuacji opisanych przez ustawodawcę w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., gdyż uznanie za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych winno być poprzedzone ustaleniem, czy w istocie taka osoba odmawia kooperacji z organem. Postawa dłużnika alimentacyjnego, wyrazem której będzie nawiązanie współpracy w toku postępowania, w żadnym razie – w ocenie SKO – nie powinna pozostać bez wpływu na losy tegoż postępowania. Wręcz przeciwnie, spowoduje odpadnięcie przesłanki pozytywnej, implikacją czego będzie niemożność wydania decyzji o uznaniu za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wydanie decyzji wbrew przepisowi, który w sposób jasny przesądza, kiedy wszczyna się postępowanie administracyjne, statuującym przesłanki wszczęcia postępowania bezapelacyjnie uprawnia do stwierdzenia, iż decyzja odwołująca się do przesłanek, które odpadły w toku postępowania, rażąco narusza prawo. W konsekwencji SKO przyjęło, że w takiej sytuacji powinnością organu właściwego dłużnika winno być umorzenie wszczętego z urzędu postępowania, jako że z dłużnikiem został przeprowadzony wywiad alimentacyjny.

Skargę na powyższą decyzję SKO do WSA w Białymstoku wniósł prokurator, zarzucając jej po pierwsze naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a., poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji niezasadne przyjęcie, że określona w tym przepisie przesłanka nie może stanowić samodzielnej podstawy uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, po drugie zaś – naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i bezzasadne przyjęcie, że decyzja organu właściwego dłużnika o uznaniu strony postępowania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

WSA w Białymstoku uznał, że skarga prokuratora na decyzję SKO zasługuje na uwzględnienie. We wstępie uzasadnienia wyroku WSA wskazał, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest trybem nadzwyczajnym, stanowiącym wyłom od zasady ostateczności decyzji administracyjnej, stąd też przesłanka do jego wszczęcia, a następnie wydania decyzji musi być ewidentna. Analiza uzasadnienia

prowadzi do wniosku, że zdaniem WSA wykazanie przez SKO przesłanki rażącego naruszenia prawa nie było wystarczające.

Sąd stwierdził, że wykładnia art. 5 ust. 3 i ust. 3a u.p.o.u.a. nie jest jednoznaczna i możliwe jest przyjęcie na ich tle różnych interpretacji prowadzących do różnych konkluzji. Swoje stanowisko argumentował tym, że w judykaturze pojawiają się poglądy uznające za nieakceptowalną interpretację wykluczającą wszczęcie postępowania, a w konsekwencji wydanie decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych w sytuacji spełnienia przez niego wszystkich warunków określonych w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., a mimo to nieregulowania alimentów bez uzasadnionej przyczyny. Owa rozbieżność w poglądach i różnorodność dopuszczalnych interpretacji wskazanych przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie może prowadzić do konkluzji, że w rozpatrywanej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. WSA w Białymstoku, próbując uzasadnić tok swojego wyводу, podniósł, że (skuteczne) doręczenie zastępcze wezwania celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania od dłużnika alimentacyjnego oświadczenia majątkowego nie uniemożliwiło wszczęcia postępowania, sam zaś dłużnik dopiero miesiąc po doręczeniu mu przedmiotowego wezwania umożliwił przeprowadzenie powyższych czynności.

Sąd I instancji w konkluzji stwierdził, że stanowisko SKO dopuszczające niejako konwalidowanie zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez złożenie oświadczenia majątkowego, po pierwsze przeczyłoby celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków, doniosłych však dla osób uprawnionych, a po drugie – stoi ono w sprzeczności z *ratio* ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W konsekwencji WSA uznał, że skarga prokuratora zasługuje na uwzględnienie, oraz orzekł o jej uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Stanowisko to podtrzymał NSA w głosowanym wyroku, oddalając skargę kasacyjną.

⁵ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.).

2. Kontekst normatywny i ocena głosowanego wyroku

Ocenę głosowanego wyroku poprzedzić należy przedstawieniem kontekstu normatywnego, który pozwoli dokładniej zrozumieć charakteryzowaną problematykę. Przeprowadzona poniżej analiza podzielona została na dwie części. W pierwszej, pod rozwagę poddano argumenty związane z uznaniem dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a zwłaszcza dopuszczalność konwalidowania przez niego w toku postępowania wcześniejszych zaniechań. W drugiej części, niejako na marginesie, odniesiono się do argumentów NSA w przedmiocie dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji i tym samym podtrzymujących stanowisko WSA w Białymstoku.

Samo zainicjowanie postępowania administracyjnego w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych poprzedzają *de facto* liczne czynności dokonywane przez organy administracji publicznej, które cechuje zróżnicowany charakter i stopień sformalizowania. W pierwszej kolejności organ właściwy dłużnika (wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) przeprowadza z dłużnikiem wywiad alimentacyjny w celu ustalenia jego sytuacji dochodowej, rodzinnej i zawodowej, a także stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na osobę uprawnioną zasądzonych alimentów⁶. Wraz z przeprowadzeniem tego wywiadu organ odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe oraz informuje go o przekazaniu do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.u.a., w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy (art. 4 ust. 1 u.p.o.u.a.).

Zaktualizowanie się możliwości przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego następuje z chwilą otrzymania przez organ właściwy dłużnika wniosku organu właściwego wierzyciela (wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej). Kompetencja do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem

⁶ Na temat celu wywiadu alimentacyjnego zob. wyrok WSA w Kielcach z 3 VII 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661; A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 79; W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego*, w: J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty*, Warszawa 2016, s. 270–272 oraz T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 65–66.

następuje w przypadku, gdy do tego organu wpłynie wniosek osoby uprawnionej o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 3 ust. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.o.u.a.). W zasadzie jedynym wymogiem formalnym wprowadzonym przez ustawodawcę jest załączenie do wniosku zaświadczenia uzyskanego od organu egzekucyjnego o bezskuteczności egzekucji prowadzonej wobec dłużnika⁷. Podkreślenia wymaga, że ów wymóg nie ma charakteru bezwzględnego, tj. brak przedmiotowego zaświadczenia nie powoduje, że po stronie organu aktualizuje się przykładowo obowiązek wezwania osoby uprawnionej do jego złożenia w ściśle określonym terminie. W takiej sytuacji przewidziano, że to organ właściwy wierzyciela zwraca się do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wydanie takiego zaświadczenia w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania (art. 3 ust. 3 i 4 u.p.o.u.a.)⁸. Warto odnotować, że podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego jest możliwe także w przypadkach wskazanych enumeratywnie w art. 3

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.o.u.a. bezskuteczność egzekucji oznacza egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich 2 miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo postępowanie upadłościowe, w toku którego w okresie ostatnich 2 miesięcy nie otrzymano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; 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 podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, (b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą. Por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 11 III 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1435/18, LEX nr 3020227, w którym Sąd stwierdził, że bezskuteczność egzekucji 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.

⁸ W piśmiennictwie akcentuje się pewną wadę przyjętego przez ustawodawcę w tym przepisie rozwiązania, polegającego na konieczności oczekiwania na wydanie przez organ egzekucyjny rzeczowego zaświadczenia, co przedłuża w konsekwencji moment podjęcia dalszych czynności względem osoby dłużnika alimentacyjnego – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 73. Zwraca się też uwagę na to, że w art. 3 u.p.o.u.a. wprowadzono, istotną z punktu widzenia skuteczności podejmowanych wobec dłużnika działań, zasadę współdziałania pomiędzy organem właściwym wierzyciela i organem egzekucyjnym – T. Kosicki, *Prawo administracyjne wobec postawy dłużników alimentacyjnych w kontekście sytuacji osób uprawnionych do alimentów – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa 2022, s. 279.

ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.o.u.a., tj. przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej.

Kolejnym istotnym etapem działań podejmowanych wobec dłużnika alimentacyjnego jest jego aktywizacja zawodowa⁹. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że przepisy dotyczące aktywizacji zawodowej mają przede wszystkim doprowadzić do sytuacji, w której dłużnik będzie wywiązywał się ze swoich zobowiązań, jak również mają dać mu szansę na pozyskanie doświadczenia zawodowego, co mogłoby z kolei wpłynąć na to, by stał się on atrakcyjniejszym kandydatem na rynku pracy¹⁰. Są one również przykładem tego, że ustawodawca nie wychodzi z założenia, że brak uiszczania alimentów wynika tylko z nagannego i lekceważącego podejścia dłużnika alimentacyjnego¹¹.

Obowiązek aktywizacji zawodowej aktualizuje się w przypadku, gdy dłużnik nie może wywiązywać się ze swojego zobowiązania z powodu braku zatrudnienia. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a. w takim przypadku organ właściwy dłużnika zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny wraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 30-dniowy terminu na wykonanie tego zobowiązania¹². Informuje ponadto właściwy miejscowo powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika¹³.

Przechodząc do oceny głosowanego orzeczenia, a także przedstawienia przesłanek uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań

⁹ Aktywizacja zawodowa odbywa się na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 IV 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 690 ze zm.).

¹⁰ T. Kosicki, *Prawo administracyjne...*, s. 282.

¹¹ E. Kachniarz-Osiak, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, w: Alimenty w świetle obowiązujących przepisów. Praktyczne aspekty nadużywania świadczenia*, pod red. P. Sitka, Warszawa 2022, s. 150.

¹² Warto też wskazać, że w art. 5 ust. 4 u.p.o.u.a. zobowiązano starostę do informowania organu właściwego dłużnika o wypełnieniu bądź niewypełnieniu zobowiązania z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a. oraz o sytuacji wskazanej w art. 5 ust. 3 pkt 3 u.p.o.u.a.

¹³ Jedynie na marginesie wypada odnotować, że wątpliwości budzi sposób realizacji przedmiotowego zobowiązania. Nie jest bowiem jasne i nie wskazuje na to sam ustawodawca, w jakiej formie owe zobowiązanie powinno nastąpić. Wydaje się, że za dopuszczalne można uznać zobowiązanie dłużnika przez organ właściwy dłużnika w formie zwykłego pisma (T. Kosicki, *Prawo administracyjne...*, s. 282). W doktrynie spotkać się można również z poglądem, że zobowiązanie powinno przybrać formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 81.

alimentacyjnych, w pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił: (1) złożenia oświadczenia majątkowego; (2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika; (3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych – organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych¹⁴. Z kolei z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. wynika, 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.

Na wstępie można zgodzić się (choć z pewnym zastrzeżeniem) z tezą WSA w Białymstoku, że przesłanki pozytywne wymienione w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. stanowią samodzielną i w zasadzie jedyną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Co prawda, WSA trafnie przyjął w uzasadnieniu, że na tle powyższego przepisu zidentyfikować można różną i zgoła odmienną interpretację w poglądach judykatury, ale nie znalazło to swojego odzwierciedlenia w argumentacji.

W kontekście powyższego konieczne jest odnotowanie, że w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego powinno stanowić konsekwentną, logiczną oraz zwartą syntezę, a nie tylko zestaw wypowiedzi, które często nie są ze sobą w ogóle powiązane, oraz powinno być zwięzłe i przekonujące¹⁵.

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 25 IX 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 755/19, LEX nr 2724938, w którym Sąd trafnie wywiódł, że wszystkie wymienione w przepisie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. zachowania, tj. uniemożliwianie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, odmowa złożenia oświadczenia majątkowego, odmowa zarejestrowania się w urzędzie pracy, odmowa przyjęcia prac, wskazują na złą wolę oraz świadome działanie dłużnika, który celowo i w sposób zamierzony nie chce współdziałać z organami w celu wywiązania się z obowiązku alimentacyjnego.

¹⁵ M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 141, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa

Z kolei w kontekście przywoływania argumentu z linii orzeczniczej (taka sytuacja ma miejsce w głosowanym wyroku) podkreśla się, że aby było ono prawidłowe, konieczne jest spełnienie następujących warunków: przywołanie, jeśli to możliwe, orzeczenia węzłowego lub też początku linii orzeczniczą, podanie dokładnej daty, sygnatury, rodzaju judykatu, sądu wydającego, a także wskazanie pełnego miejsca opublikowania tych orzeczeń¹⁶. Podnosi się także, że w przypadku istnienia więcej niż jednej linii orzeczniczej sąd administracyjny powinien wyjaśnić w uzasadnieniu wyroku, dlaczego nie podzielił poglądów prezentowanych w innych liniach orzeczniczych¹⁷. Wobec powyższego należy stwierdzić, że Sąd poprzestał tylko na wskazaniu tych argumentów, które miały umocnić przyjętą w nim argumentację. Taki zabieg należy ocenić zdecydowanie krytycznie, w uzasadnieniu zabrakło bowiem tych wyroków sądów administracyjnych, które prezentują odmienne stanowisko, i które uznano za niewłaściwe w kontekście rozpoznawanego stanu faktycznego. Innymi słowy, argument z linii orzeczniczej nie został w sposób prawidłowo przytoczony, a stanowisko uzasadnione.

Rzeczywiście w oparciu o art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w kontekście przesłanek wszczęcia powyższego postępowania wykształciły się, co najmniej dwie linie orzecznicze. Pierwszą z nich prezentuje głosowany wyrok¹⁸. Druga zakłada, że możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wymaga po stronie organu, aby na etapie przedwstępnym¹⁹ ustalił, czy zaktualizowały się przesłanki

2021, Legalis. Zob. też T. Woś, *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el. Na temat funkcji uzasadnienia wyroku sądowego zob. zwłaszcza I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020, LEX/el., rozdział 3.

¹⁶ A. Jakubowski, S. Gajewski, *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 146.

¹⁷ *Ibidem* i cytowana tam literatura.

¹⁸ Zob. też przywołane przez WSA w Białymstoku następujące wyroki WSA: w Olsztynie z 4 VI 2013 r., sygn. akt II SA/OI 387/13, LEX nr 2359421 oraz w Lublinie z 6 XII 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 709/17, LEX nr 2595966. Takie stanowisko prezentuje także G. Krawiec, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 50.

¹⁹ Postępowanie przedwstępne poprzedza wszczęcie postępowania administracyjnego. W jego ramach organ najczęściej nie tylko sprawdza swoją właściwość czy ustala krąg stron postępowania, lecz także ocenia dopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego. W doktrynie takim sformułowaniem posługuje się przykładowo: R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*,

pozytywne enumeratywnie wskazane w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., oraz czy nie zaktualizowała się przesłanka negatywna z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. Takie stanowisko zdaje się prezentować WSA w Gliwicach w wyroku z 2 kwietnia 2019 r.²⁰, w którym przyjęto, że zarówno dla wszczęcia postępowania, jak i wydania decyzji w powyższym przedmiocie decydujące znaczenie powinno mieć ustalenie, czy przez okres ostatnich 6 miesięcy dłużnik wywiązywał się z obowiązku alimentacyjnego w każdym miesiącu, w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Drugie z prezentowanych stanowisk należy uznać za prawidłowe. Zarówno organy administracji publicznej właściwe do orzekania w sprawach o uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak i sądy administracyjne nie powinny tracić z pola widzenia faktu, że niejednokrotnie wiedza o uiszczaniu bądź nieuiszczaniu w okresie ostatnich 6 miesięcy minimum 50% bieżących ustalonych alimentów znana jest właśnie na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania. Stąd też przyjąć należy, że w takim stanie rzeczy za niezasadne należałoby uznać wszczęcie postępowania administracyjnego, które w niedługim czasie i tak należałoby umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Takie działanie organu właściwego dłużnika, jak się wydaje, pozbawione byłoby racjonalnych przesłanek. Można w związku z powyższym postulować przyjęcie stanowiska pośredniego, aby przesłanki z art. 5 ust. 3 i ust. 3a u.p.o.u.a. rozumiane były w sposób funkcjonalny, ta ostatnia zaś w ten sposób, że jej ocena następuje nie tylko dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego, lecz także przed jego zainicjowaniem. W kontekście tego ostatniego stwierdzenia można postawić tezę, że przy badaniu przesłanek wszczęcia postępowania art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. należy wyklądać łącznie²¹. Tym samym postępowanie administracyjne w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych można wszcząć przy wystąpieniu choćby jednej przesłanki pozytywnej wymienionej w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej z art. 5 ust. 3a u.p.o.a.²²

Wrocław 2019, s. 74 oraz Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 252–263.

²⁰ Sygn. akt IV SA/GI 983/18, LEX nr 2648365.

²¹ Jeśli organ posiada informacje o uiszczaniu alimentów przez dłużnika alimentacyjnego w kontekście art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.

²² T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników...*, s. 200.

Zasadniczą polemikę przeprowadzić należy z wysoce dyskusyjną tezą WSA w Białymstoku, który uznał, że niedopuszczalne jest konwalidowanie zachowania przez dłużnika alimentacyjnego. Co wymaga podkreślenia, w niniejszym opracowaniu zrezygnowano, z uwagi na jego charakter i ściśle określony zakres rozważań, z podejścia deskrypcjonistycznego podlegającego ustaleniu znaczenia terminu „konwalidacja” w polskim języku prawniczym. Termin ten używany jest przede wszystkim w literaturze prawniczej i orzecznictwie z zakresu szeroko rozumianego prawa cywilnego. Występuje też w poglądach doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych, choć – jak się wydaje – nie uzyskało ono jednego powszechnie przyjętego i akceptowalnego znaczenia²³. Na potrzeby dalszego wywodu przyjęto, że konwalidacja oznaczać może między innymi sytuację, gdy dłużnik alimentacyjny pomimo swojego wcześniejszego zaniechania dopełni obowiązków przewidzianym przez ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tj. umożliwi przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego i odebranie od niego oświadczenia majątkowego. Konwalidacja w tym znaczeniu może mieć miejsce zarówno przed wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak i po jego wszczęciu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, że „[s]tanowisko Kolegium dopuszczające niejako konwalidowanie zachowań będących podstawą wszczęcia – w oparciu o art. 5 ust. 3 ustawy – postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez złożenie oświadczenia majątkowego, przeczyłoby celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków, doniosłych wszak dla osób uprawnionych. Stanowisko forsowane przez organ, że odpadła przesłanka do wszczęcia postępowania stoi w sprzeczności z *ratio* ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”²⁴. Z tak wyrażonym poglądem nie sposób się zgodzić z kilku powodów.

²³ Rozważania na temat tego terminu mają raczej charakter przyczynkowy odnoszący się do konkretnej instytucji prawa materialnego lub procesowego.

²⁴ W uzasadnieniu wyroku wskazano, że konwalidacja zachowania dłużnika alimentacyjnego nastąpiła już po zakończeniu postępowania wyjaśniającego.

Po pierwsze, na co już zwrócono uwagę, postępowanie w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Konieczne jest w związku z tym przestrzeganie przez organy orzekające w tych sprawach zasad ogólnych postępowania i odpowiadających im przepisów szczegółowych zamieszczonych w dalszej części Kodeksu postępowania administracyjnego.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a., który stanowi, że 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. Dopełnieniem wskazanego przepisu jest art. 77 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego treścią organ administracji publicznej ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jak przyjął WSA w Warszawie w wyroku z 28 marca 2013 r.²⁵ organ administracji publicznej działający w oparciu o wskazane powyżej przepisy jest zobowiązany do wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a swoje stanowisko winien uzasadnić w sposób przewidziany w przepisach k.p.a.²⁶ Innymi słowy, ustalenia faktyczne dokonane przez organ powinny znaleźć swoje późniejsze odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym, które w myśl art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. stanowi jeden z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 107 § 3 *ab initio*

²⁵ Sygn. akt I SA/Wa 1980/12, LEX nr 1423134.

²⁶ W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 3 II 2022 r., sygn. akt III OSK 4906/21, LEX nr 3328064, stwierdzając, że „[o]bowiązkiem każdego organu administracji publicznej jest wyczerpujące wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy obejmujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych, którymi kierował się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, a uzasadnienie winno zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonana przez organ wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Na organach administracji spoczywa nie tylko obowiązek wskazania swojego rozstrzygnięcia, ale i uмотywowania swojego stanowiska w tym zakresie, tj. przedstawienia toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym wskazania przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne, co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia rozstrzygnięcia”.

k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Na szczególną uwagę w powyższym kontekście zasługuje wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., w którym Sąd uznał, że „[...] to normy prawa materialnego wskazują, jakie fakty mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, wyznaczają tym samym zakres postępowania dowodowego i zakres ustaleń faktycznych koniecznych dla załatwienia sprawy”. Nie ulega wątpliwości, że zakres postępowania dowodowego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wyznaczają przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Tym samym, nawet jeśli pierwotnie dłużnik alimentacyjny uniemożliwił przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego i odebranie od niego oświadczenia majątkowego, to w momencie, gdy naprawił swoje zaniechanie, organ winien był te okoliczności wziąć pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Zresztą sam fakt doręczenia wezwania do przeprowadzenia tegoż wywiadu na podstawie art. 44 k.p.a. nie uprawnia do postawienia znaku równości ze „świadomym” uniemożliwieniem jego przeprowadzenia. Z przedstawionego w sprawie stanu faktycznego wynika, że organ II instancji zachował się prawidłowo, a ocena WSA w Białymstoku w tym zakresie nie jest prawidłowa. Zauważyć bowiem trzeba, że zarówno przeprowadzony wywiad alimentacyjny, jak i złożone przez dłużnika alimentacyjnego oświadczenie majątkowe mają istotny walor dowodowy²⁷, który może mieć wpływ na toczące się postępowanie administracyjne.

Rodzi się na tle przedstawionego stanu faktycznego jeszcze jedno pytanie, a mianowicie czy w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny umożliwił, po wszczęciu postępowania w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego, nie zachodziły przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi bowiem, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „[u]morzenie

²⁷ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9, s. 128.

postępowania administracyjnego oznacza jego zakończenie bez osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez organ administracji publicznej poprzez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia i/lub nałożenie obowiązku. Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania zamyka tym samym w danej instancji drogę do ukształtowania uprawnień i/lub obowiązków strony²⁸. Nie wchodząc w szczegóły związane z instytucją umorzenia postępowania, wskazać należy, że bezprzedmiotowości postępowania nie można utożsamiać z brakiem sprawy²⁹. Zasadnie podnosi w związku z tym Z.R. Kmieciak, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. oznacza brak możliwości jego dalszego kontynuowania³⁰, czyli wydania przez właściwy w sprawie organ administracji publicznej władczego rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej skierowanego do imiennego oznaczonego adresata o charakterze pozytywnym lub negatywnym.

Wydaje się, że w przypadku wyżej wskazanym, jeśli dłużnik alimentacyjny uczynił zadość obowiązkowi poddania się wywiadowi alimentacyjnemu i złożeniu oświadczenia majątkowego, tj. przesłanek dopuszczających zainicjowanie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, to organ właściwy dłużnika winien był wszczęte postępowanie umorzyć na podstawie powyższego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnieniem dla tak postawionej tezy jest redakcja art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., na podstawie którego organ może albo uznać dłużnika za uchylającego się od zobowiązania alimentacyjnego, albo umorzyć postępowanie. Nie może wydać decyzji o odmowie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

Wskazać jeszcze należy, że stanowisko NSA podtrzymujące prawidłowość oceny dokonanej przez WSA w Białymstoku jest prawidłowe. Zauważyć bowiem trzeba, że w sprawie rozpatrywanej przez Sąd I instancji *de facto* nie chodziło o prawidłowość wydanej decyzji w przedmiocie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych,

²⁸ A. Skóra, *Art. 105*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 242. Podkreśla się także, że umorzenie postępowania administracyjnego to niemerytoryczne jego zakończenie – tak G. Łaszczycza, A. Matan, *Istota umorzenia postępowania administracyjnego*, w: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, LEX/el.

²⁹ Z.R. Kmieciak, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 449.

³⁰ *Ibidem*.

ale o to, czy przyjęcie stanowiska, że dłużnik we wszczętym postępowaniu w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wypełnia przesłanki rażącego naruszenia prawa z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zauważyć należy, że istotą postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną (ostateczną) decyzją, ale ocena, czy kwestionowana wnioskiem nieważnościowym decyzja została dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a.³¹ Innymi słowy, postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie może sprowadzać się do powtórnego rozpoznania sprawy administracyjnej rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracją i ponownej oceny okoliczności faktycznych, które legły u podstaw wydania tej decyzji. Organ administracji publicznej w postępowaniu tym nie działa jako organ II instancji w trybie odwoławczym, nie orzeka w sprawie merytorycznie, lecz weryfikuje, czy wydana decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną. Stanowisko takie potwierdza judykatura. Tytułem przykładu wskazać należy wyrok NSA z 30 listopada 2022 r., sygn. akt II GSK 935/19³², w którym Sąd przyjął, że „[p]rzedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną decyzją, albowiem decyzja, o której mowa w art. 158 § 1 k.p.a., jakkolwiek jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, to jednak sprawy tej nie rozstrzyga. Jeżeli więc przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest jedynie zbadanie, czy kwestionowana decyzja nie jest dotknięta wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a.”. W innym orzeczeniu NSA uznał, iż „[w] postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie dokonuje się – tak jak w postępowaniu zwykłym – oceny przysługujących stronie uprawnień lub ciążących na niej obowiązków, a ocenia się legalność decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Ocena dokonywana przez organ administracji dotyczy wyłącznie zbadania, czy kwestionowana wnioskiem nieważnościowym decyzja została dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a.”³³.

³¹ M. Jaśkowska, *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el. i cytowane tam orzecznictwo. Por. T. Kielkowski, *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, LEX/el.

³² LEX nr 3438950.

³³ Wyrok NSA z 11 VIII 2020 r., sygn. akt II GSK 4343/17, LEX nr 3048671.

Biorąc pod uwagę powyższe, przyjąć trzeba, że działanie SKO nie było właściwe. Organ w tym postępowaniu wykroczył poza zakres przedmiotowy postępowania nieważnościowego, ponieważ ponownie ocenił stan faktyczny, zapadły na tle sprawy dotyczącej uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Tym samym organ ten zamiast wykazać, że zaktualizowały się bądź nie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ograniczył się *de facto* do wydania orzeczenia merytorycznego. Stąd też negatywne oceny takiego działania dokonane przez WSA i NSA zasługują w pełni na aprobatę.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone w niniejszej pracy rozważania, na wstępie należy wskazać, że problematyka dotycząca dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie traci na znaczeniu. Przykładem tego jest glosowany wyrok WSA w Białymstoku. Analiza dokonanych ustaleń pozwala na wysunięcie kilku zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, co do zasady można zgodzić się z poglądem, że każda z enumeratywnie wymienionych przesłanek z art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. stanowić może samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Jednak w niniejszej pracy zaproponowano, aby przesłanki określone w art. 5 ust. 3 i ust. 3a rozumieć w sposób funkcjonalny. Innymi słowy, przy badaniu przesłanek wszczęcia postępowania art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. należy wyklądać łącznie (jeśli oczywiście organ właściwy dłużnika posiada wiedzę na temat spełniania przez dłużnika alimentacyjnego zobowiązania uiszczania alimentów). Tym samym postępowanie administracyjne w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych można wszcząć przy wystąpieniu choćby jednej przesłanki pozytywnej wymienionej w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.

Po drugie, krytycznie należy ocenić twierdzenia WSA w Białymstoku, że dopuszczenie konwalidowania zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. postępowania dotyczącego

uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez umożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a także złożenia oświadczenia majątkowego, przeczy celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków. Takie zachowanie dłużnika alimentacyjnego, jak to przedstawione na tle charakteryzowanego powyżej stanu faktycznego, powinno raczej skłaniać do tezy, że osiągnięty został cel, który postawił sobie ustawodawca. Trzeba też stwierdzić, że sam fakt zakończenia przez organ postępowania wyjaśniającego nie zwalnia go z uwzględnienia okoliczności, które zaktualizowały w późniejszym czasie, jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej. Zatem zachowanie organu II instancji uznać należy za jak najbardziej prawidłowe.

Kończąc powyższy wywód, podkreślić trzeba, że w czasie prowadzenia postępowania w powyższych sprawach organy właściwe dłużnika nie powinny tracić z pola widzenia daleko idących skutków uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wskazać bowiem należy, że w myśl art. 5 ust. 3b u.p.o.u.a. jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika: (1) składa wnioski o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁴ oraz (2) po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami, kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. Z kolei na podstawie tego wniosku starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy wszystkich kategorii (art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a.)³⁵. Co wymaga w tym miejscu podkreślenia, zgodnie z dominującymi poglądami judykatury, organ, wydając rozstrzygnięcie na podstawie przepisu art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., nie ma luzu decyzyjnego i w sytuacji wystąpienia wskazanych w nim przesłanek obowiązany jest wydać decyzję odpowiadającą treści regulacji zawartej we wskazanym

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.

³⁵ Zob. szerzej na temat instrumentu zatrzymania prawa jazdy: A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 91–92; G. Krawiec, op. cit., s. 56–57; T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników...*, s. 248–287; idem, *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2, s. 213–243.

przepisie. Organ w tym postępowaniu nie bada okoliczności uznania osoby za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jest on bowiem związany ostateczną decyzją o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy³⁶.

Jednocześnie raz jeszcze wskazać należy, że podtrzymanie przez NSA stanowiska WSA w Białymstoku poprzez nieuwzględnienie skargi kasacyjnej było prawidłowe. Organ administracji publicznej, stwierdzający nieważność decyzji w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, stracił z pola widzenia istotę postępowania nieważnościowego, którym nie była ponowna ocena stanu faktycznego, ale było badanie, czy kwestionowana przez dłużnika alimentacyjnego decyzja nie jest dotknięta wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

**GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF DECEMBER 9, 2022, FILE REF. I OSK 555/20 – INADMISSIBILITY
OF REASSESSMENT OF THE FACTS IN NULLITY PROCEEDINGS
AND VALIDATION OF THE MAINTENANCE DEBTOR'S BEHAVIOR
IN THE CASE OF RECOGNIZING HIM AS EVADING MAINTENANCE
OBLIGATIONS**

Summary

The gloss is devoted to the problem of the admissibility of validating the maintenance debtor's behavior in the proceedings to recognize him as evading maintenance obligations in the light of the provisions of the Act of 7 September 2007 on assistance to persons entitled to maintenance. It also deals with the essence of the proceedings regarding the annulment of the decision. Although the court of first instance did not allow such a possibility, the analysis carried out in the paper shows that there are legal grounds for this. The paper concludes that if, after the explanatory proceedings are completed, but before the decision is issued, the maintenance debtor reconsiders and consents to a maintenance interview with him and for a declaration of assets to be taken from him, the public administration body should take these circumstances into account when making a decision. There was criticism of the thesis that allowing for the validation of behavior contradicts

³⁶ Zob. przykładowo: wyrok NSA z 7 IX 2021 r., sygn. akt I OSK 3948/18, LEX nr 3289561; wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 XII 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 973/20, LEX nr 3195818; wyrok WSA w Warszawie z 18 V 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 20/21, LEX nr 3199904; wyrok WSA w Poznaniu z 9 III 2022 r., sygn. akt II SA/Po 774/21, LEX nr 3330701.

the purpose of the introduced solutions aimed at mobilizing debtors to fulfill their obligations towards those entitled to maintenance. It is pointed out that such an approach from the authorities may have further undesirable consequences, as the effect of issuing a decision on the above-mentioned subject is to initiate separate proceedings regarding the suspension of a driving license. The study also analyzes the way in which the premises for initiating the above proceedings are understood, proposing a different understanding of them. It was concluded that the positive and negative premises for initiating proceedings should be understood by the authority in a functional manner. The position of the Supreme Administrative Court was deemed correct, namely that in nullity proceedings the assessment made by the authority concerns only the examination of whether the decision being contested is affected by one of the defects specified in the Code of Administrative Procedure.

Keywords: maintenance debtor – proceedings to declare a debtor in default of maintenance – administrative proceedings – principle of objective truth

BIBLIOGRAFIA

- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Jakubowski A., Gajewski S., *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Jaśkowska M., *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Kachniarz-Osiak E., *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, w: Alimenty w świetle obowiązujących przepisów. Praktyczne aspekty nadużywania świadczenia*, pod red. P. Sitka, Warszawa 2022, s. 139–163.
- Kielkowski T., *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kmiecik Z.R., *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 447–469.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „*Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea*” 2019, t. 9, s. 137–165.
- Kosicki T., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
- Kosicki T., *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2022, nr 2, s. 213–234.

- Kosicki T., *Prawo administracyjne wobec postawy dłużników alimentacyjnych w kontekście sytuacji osób uprawnionych do alimentów – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa 2022, s. 277–292.
- Krawiec G., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Łaszczyca G., Matan A., *Istota umorzenia postępowania administracyjnego*, w: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, LEX/el.
- Maciejko W., *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego*, w: J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty*, Warszawa 2016, s. 252–279.
- Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Skóra A., *Art. 105*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 242–252.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2019.
- Woś T., *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el.

