

Bielsko-Biała 21 sierpnia 2023

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych

Instytut Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Krzysztofa Kaczorowskiego „Odzyskiwanie należności Funduszu Alimentacyjnego”

W związku z powołaniem mnie na recenzenta przez Radę Naukową Uniwersytetu Opolskiego przedkładam niniejszą recenzję.

1. Uwagi ogólne

Pan magister Krzysztof Kaczorowski podjął się wyzwania, któremu w należyty sposób sprostał, spełniając ustawowe warunki co do rozpraw doktorskich.

Przedłożona rozprawa koncentruje się na jednym z niezwykle istotnych dla funkcjonowania funduszu alimentacyjnego zagadnień, jakim jest odzyskiwanie należności. Jak wskazuje Autor należnością funduszu można określić kwoty wpłacone w miejsce tych, które na rzecz osoby uprawnionej powinien był przeznaczyć dłużnik alimentacyjny. Działania organów właściwych skupiają się wtedy na różnych formach wpływu na dłużnika, będących w zakresie ich kompetencji ustawowych. Mają one prowadzić do podjęcia przez taką osobę działań umożliwiających uregulowanie bieżących oraz zaległych należności. Drugą grupą środków podlegających odzyskaniu są świadczenia nienależnie pobrane. Pojęcie to jest znane w innych gałęziach prawa, jednakże dotychczas istniejące opracowania dotyczące funduszu

alimentacyjnego nie poświęcają mu większej uwagi, preferując rozważania na temat procedury uzyskiwania świadczeń przez osoby uprawnione.

Docenić należy, iż omawiany w pracy stan prawny ma złożony charakter, a nadto łączy w sobie wątki z rozmaitych dziedzin prawa. Zgadzam się, że instytucja funduszu podlega pod gałąź prawa administracyjnego, a postępowanie dotyczące uzyskiwania świadczeń oraz inne postępowania opisane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1300 z późn. zm.) są postępowaniami administracyjnymi, prowadzonymi na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz (w zakresie nieuregulowanym) na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.). Natomiast sama procedura odzyskiwania należności funduszu alimentacyjnego obejmuje prowadzoną w oparciu o ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 479 z późn. zm.) – egzekucję administracyjną (w przypadku świadczeń nienależnie pobranych) oraz prowadzoną zgodnie z ustawą z dnia 17 listopada 1974 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.) - egzekucję sądową (w przypadku odzyskiwania świadczeń od dłużnika alimentacyjnego). Dodatkowo koniecznym staje się sięgnięcie do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), mając na uwadze zdyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (penalizacja przestępstwa niealimentacji).

Warto również zauważyć, że prowadzone przez Doktoranta rozważania nie sposób jest zamknąć tylko na płaszczyźnie prawnej, gdyż obrana tematyka głęboko dotyka również warstw natury aksjologicznej. Ta złożoność poruszanych w pracy zagadnień została przez Doktoranta dostrzeżona i co do zasady z dużą wnikliwością wyeksponowana.

2. Konstrukcja pracy i sposób realizacji koncepcji rozprawy

Przyjęty przez Autora układ konstrukcyjny pracy jest poprawny i odzwierciedla obrany zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorant przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych. Czynione wywody są klarowne i wykazują spójność, są powiązane ze sobą, składając się na zwartą i przemyślaną całość. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia, a ponadto zawiera: bibliografię, wykaz aktów prawnych, orzecznictwo.

Spoglądając na proporcje poszczególnych rozdziałów, widoczne jest przemyślane rozmieszczenie analizowanych w ich ramach treści, co w konsekwencji złożyło się na spójną strukturę dysertacji. *In plus* ocenić należy podsumowanie po każdym z rozdziałów, co dodatkowo zwiększa klarowność czynionych wywodów. W efekcie trafnie zbudowana została architektura pracy. Poszczególne części są powiązane i wzajemnie się dopełniają.

Doktorant wskazał na metody badawcze, jakimi postanowił posłużyć się w ramach czynionych rozważań. Podstawową metodą wykorzystaną w ramach pracy uczyniono metodę prawno-dogmatyczną. Ponadto w rozprawie wykorzystano także w określonym zakresie metodę empiryczną. Pomocnicze zastosowanie znalazła metoda historyczna. Prawidłowe dobranie metod badawczych przelożyło się na osiągnięcie wyznaczonych w rozprawie celów.

Rozdział pierwszy poświęcony został kwestiom natury historycznej. Autor zwrócił tutaj uwagę na zagadnienia tak podstawowe jak sam fundusz i jego miejsce w systemie prawa (nawiązał do takich kwestii jak: prawo socjalne i zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna i jej przekształcenia, ujęcie pomocy społecznej w optyce solidarności, wsparcie społeczne, fundusz alimentacyjny jako element wsparcia społecznego). Następnie przybliżył regulacje odnoszące się do funduszu w latach 1974-2003 (założenia towarzyszące tworzeniu funduszu, organy prowadzące postępowania, zasady przyznawania świadczeń, postępowanie w sprawach świadczeń, świadczenia nienależne, postępowanie wobec dłużnika alimentacyjnego, jak i przyczyny zmiany regulacji ustawowej). Następnie przeszedł do zagadnień odnoszonych do zaliczki alimentacyjnej (założenia towarzyszące powołaniu instytucji zaliczki, pojęcia wykorzystywane w ustawie, zasady przyznawania świadczeń, postępowanie w sprawach świadczeń, postępowanie wobec dłużnika alimentacyjnego, świadczenia nienależne, jak i przyczyny zmiany regulacji ustawowej).

Prowadzone w ramach rozdziału rozważania są bardzo uporządkowane i przemyślane. W sposób wnikliwy i interesujący omówione zostały nieobowiązujące już regulacje w obranym przez Doktoranta obszarze, co stworzyło solidny fundament dla treści analizowanych w ramach dalszych rozdziałów dysertacji. Co szczególnie cenne (i może być oczywiście odniesione również i do dalszych rozdziałów pracy), Autor trafnie zestawia poglądy doktryny, jednocześnie wyraźnie formułując własne stanowisko co do analizowanych zagadnień.

W podsumowaniu rozdziału Pan magister Krzysztof Kaczorowski dochodzi do wniosku, że instytucja funduszu alimentacyjnego jest w swoim kształcie rozwiązaniem

pożytecznym, a nawet niezbędnym. Nie sposób bowiem przyjąć, że jakiegokolwiek regulacje prawne, mające zwiększyć skuteczność egzekucji alimentów, wykluczą przez same swoje istnienie sytuację, w której dłużnik alimentacyjny nie wykonuje swojego zobowiązania. Niewątpliwie sytuacje, w których uprawniony nie otrzymuje alimentów od osoby która powinna być zaangażowana w jego utrzymanie, zdarzają się i będą zdarzały się nadal. Nie sposób nie zgodzić się, że pomoc państwa skierowana do osób narażonych wskutek powyższego zjawiska na (nierzadko) niemożność zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb życiowych – jawi się jako konieczna. A zatem instytucja wspierająca uprawnionych do alimentów w sytuacji ich nieściągalności powinna istnieć nadal. Doktorant trafnie podnosi, iż instytucja funduszu alimentacyjnego ma funkcję dualną. Po pierwsze socjalną, jak i funkcję dotyczącą wymuszania ściągalności alimentów. Niewykluczone bowiem, że zobowiązany mając do czynienia z działaniami dyscyplinującymi podejmowanymi przez właściwe organy, zostanie zmotywowany do spłaty zaległych należności, jak i do terminowego i rzetelnego wykonywania obowiązków w przyszłości.

W ramach rozdziału drugiego „Świadczenia z funduszu alimentacyjnego” zwrócono uwagę na kwestie takie jak: cele i zasady polityki społecznej, fundusz alimentacyjny od 2008 r. (tutaj takie kwestie szczegółowe jak: założenia towarzyszące procesowi ponownego powołania funduszu alimentacyjnego, osoby uprawnione do otrzymywania świadczeń alimentacyjnych, osoby uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego), procedura wypłacania świadczeń (tutaj takie kwestie szczegółowe jak: przepisy postępowania, wszczęcie postępowania, kryterium dochodowe, postępowanie dowodowe, przyznanie i wysokość świadczenia), organy właściwe (tutaj: stwarzające podstawę do dalszych rozważań definicje ustawowe, delegacja kompetencji, zakres obowiązków i uprawnień).

Co do zasady wywody w ramach rozdziału prowadzone są w sposób uporządkowany i zdyscyplinowany. Zawierają inspirujące spostrzeżenia i wnioski. Jak zostało wskazane Autor podejmuje tutaj zagadnienia niezwykle istotne i fundamentalne, czyniąc to z dużą swobodą, co wskazuje na dogłębne zaznajomienie się z poruszonymi kwestiami.

Pewien niedosyt odczuwalny jest w odniesieniu do omówienia zasad polityki społecznej. W mojej ocenie zamknięcie ich w jedno-/dwu zdaniowym komentarzu jest nazbyt lakoniczne. Należało poszerzyć związane z nimi wątki, co pozwoliłoby Autorowi poszerzyć tło czynionych rozważań bardziej szczegółowej natury.

Ponadto Autor w swych analizach odwołuje się do zasady pomocniczości, nie poddając jej jednakże bardziej pogłębionemu badaniu, co w mojej ocenie powinno zostać uczynione, z uwagi na jej wagę i znaczenie dla obranej tematyki. Jest to zatem obszar, który wymagałby pogłębienia i rozwinięcia.

Doktorant w sposób trafny sięga do stosownego orzecznictwa, które ilustruje i pogłębia omawiane zagadnienia. Interesująco zaprezentowane zostały również dane pozyskane z GUS-u. Warto podkreślić dbałość o aktualność prowadzonych rozważań i ich kompletność, co widać chociażby poprzez uwzględnienie rozwiązań szczególnych związanych z pandemią COVID-19, czy też rozwiązań odnoszonych do procesu informatyzacji.

W wyniku czynionych w ramach niniejszego rozdziału rozważań, Autor stwierdza, że ustawodawca dostrzega wagę i niezbędność istnienia uregulowań dotyczących obranej przez Doktoranta materii.

Rozdział trzeci: „Dochodzenie zwrotu świadczeń pobranych nienależnie” rozwija zagadnienia takie jak: pojęcie świadczeń pobranych nienależnie, postępowanie w sprawie zwrotu świadczeń pobranych nienależnie na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, przedawnienie w zakresie świadczeń nienależnych, ulgi w obowiązku zwrotu świadczenia, odzyskiwanie świadczeń nienależnie pobranych. Tak zarysowany obszar tematyczny pozwolił Doktorantowi na rozwinięcie szeregu zagadnień natury szczegółowej powiązanych ze składowymi problemami poruszonymi w ramach rozdziału trzeciego.

Tak jak i w innych częściach pracy Pan magister Krzysztof Kaczorowski płynnie porusza się po innych gałęziach prawa, jak np. prawo cywilne.

Na str. 113 pojawia się odwołanie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, jednakże bez właściwego opisanie niniejszej ustawy czy to w tekście głównym, czy też w warstwie przypisów. Przyjmuję, że chodzi o ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2528 z późn. zm.).

Analizując możliwości udzielenia ulg w spłacie świadczeń nienależnie pobranych, Autor wskazuje, że postępowanie w tym zakresie jest całkowicie oparte na uznaniu administracyjnym. Ponadto Doktorant zauważa jedynie, że uznanie administracyjne z jednej strony nie oznacza całkowitej dowolności, a z drugiej zaś nie obliuguje organu właściwego do

udzielenia ulgi nawet w wypadku stwierdzenia, że występują szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące rodziny. Doktorant nie wykorzystuje jednakże okazji do pogłębienia samego pojęcia uznania administracyjnego, co w mojej ocenie warte było rozwinięcia z uwagi na wagę tegoż pojęcia, jak i jego znaczenie dla czynionych przez Doktoranta rozważań.

Ponadto, w ramach niniejszego rozdziału, Autor wymienia zasady postępowania egzekucyjnego, jednakże nie opisuje ich. Tymczasem mają one zasadnicze znaczenie dla prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji i to właśnie one powinny zostać wyeksponowane w świetle prowadzonych wywodów. Oczywiście zawsze konieczne jest wyselekcjonowanie zagadnień, które rozwinięte zostaną z większą czy też mniejszą intensywnością, w mojej jednakże ocenie wejście na grunt zasad postępowania egzekucyjnego wymagało potraktowania ich z większą wnikliwością.

Natomiast rozdział czwarty „Dochodzenie zwrotu świadczeń od dłużników alimentacyjnych”, zgodnie ze swoim tytułem rozwija zagadnienia związane z: procedurą postępowania wobec dłużników alimentacyjnych (wniosek o podjęcie działań, aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego, uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, wystąpienie z powództwem o ustalenie alimentów od innych osób, informowanie organu egzekucyjnego, złożenie wniosku o ściganie karne) i procedurą egzekucyjną (rodzaje egzekucji, różnice w egzekucji świadczeń alimentacyjnych, środki zaskarżenia, poszukiwanie majątku dłużnika). Autor nie tylko opisuje istniejące mechanizmy i rozwiązania prawne, ale i eksponuje pojawiające się na ich gruncie kontrowersje.

W odniesieniu do fragmentów dotyczących egzekucji sądowej i komorników sądowych – widoczne jest zgromadzenie w warstwie przypisów dużej i trafnie dobranej literatury fachowej.

Rozdział piąty poświęcony został wartościowym wnioskowi końcowym, gdzie Doktorant sformułował postulaty *de lege ferenda*. Co do zasady na gruncie każdego z rozdziałów Autor formułuje i postuluje konkretne zmiany na gruncie obowiązującego prawa. Postrzegam je jako wpisujące się w postulat urzeczywistniania m.in. zasady efektywności prowadzonego postępowania.

Autor nie tylko zestawia trafnie wyselekcjonowane poglądy doktryny, ale również polemizuje z nimi, jasno formułując swoje własne opinie i wnioski.

We wnioskach końcowych Autor sięga do zagadnień odnoszonych do sygnalistów. Warto było poszerzyć niniejsze wątki, gdyż niewątpliwie *whistleblowing* daje realną szansę na wzrost wykrywalności zjawiska nielegalnego zatrudnienia ze względu na możliwy współdziałanie legalnie zatrudnionych w jego ujawnianiu. Autor trafnie wychwycił interesujący obszar badawczy, natomiast z uwagi na swoją wagę wymagałby on niewątpliwie pogłębienia i rozwinięcia.

Zgadzam się z Doktorantem, że należy dążyć do stałego usprawniania samego postępowania dotyczącego przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Wnioski końcowe pozwoliły Doktorantowi na zweryfikowanie założeń wyjściowych poczynionych we wstępnej części pracy.

Spoglądając na całość treści zaprezentowanych w poszczególnych rozdziałach podkreślić należy, że Doktorant łączy wątki prezentowane w ich ramach, wykazując związki treściowe między nimi, co w efekcie przekłada się na prawidłową, zwartą kompozycję dysertacji.

3. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł

Ustalenia czynione w ramach rozprawy zostały należycie podbudowane warstwą doktrynalną. Zebrana została bogata literatura przedmiotu (14 stron), którą Autor w sposób umiejętny wykorzystał w ramach pracy.

Uznać należy, że Pani magister Krzysztof Kaczorowski wykorzystał reprezentatywne pozycje w obranym zakresie badawczym, a oparte na nich rozważania wskazują na należyłą orientację Autora w analizowanych obszarach, pogłębione są również poprzez sięgnięcie do stosownego orzecznictwa.

Doktorant umiejętnie korzysta z bogatego i należycie dobranego materiału normatywnego.

4. Uwagi formalne

Praca napisana jest w sposób staranny i przejrzysty, stanowiąc dla odbiorcy interesujący intelektualnie materiał.

Widoczna jest duża dbałość ze strony Autora o stronę formalną recenzowanej pracy.

Konkluzja

Autorowi udało się sprostać wyznaczonemu tematyką rozprawy zadaniu. Czynione wywody zostały zaprezentowane w sposób przekonujący, oparty na należytej dobranej literaturze i orzecznictwie, z jednoczesnym formułowaniem własnych przemyśleń i wniosków; stanowiąc oryginalny dorobek Doktoranta. Zarówno sama tematyka pracy, jak i poruszane w niej zagadnienia oraz sposób ich przybliżenia zasługują w pełni na aprobatę. Zaprezentowane w pracy rozważania i wyprowadzane z nich wnioski są wyrazem osobistych przemyśleń Autora i są Jego oryginalnym dorobkiem.

W konsekwencji jednoznacznie stwierdzić należy, że rozprawa Pana magistra Krzysztofa Kaczorowskiego „Odzyskiwanie należności funduszu alimentacyjnego” odpowiada ustawowym wymaganiom przewidzianym dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Dlatego z pełnym przekonaniem stawiam wniosek o dopuszczenie do publicznej obrony.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jerzy Jurek', written in a cursive style.