

Łódź, 15 lutego 2021 r.

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Łódzkiego

## RECENZJA

pracy doktorskiej magistra **Adama Bródki**  
pt. „Instytucja zabezpieczenia jako element systemu gwarancji  
wykonania obowiązku administracyjnoprawnego”  
Wrocław 2020 (s. 394)  
napisanej pod kierunkiem Prof. dr hab. Barbary Adamiak

### 1. Wybór tematu

Niezależnie od rozległości i zróżnicowania materii regulowanej prawem administracyjnym, a także jego hybrydowości, wiele norm tej gałęzi prawa kształtuje stosunki społeczne przy użyciu nakazów i zakazów określonego zachowania. Rodzą one obowiązki, które przede wszystkim mogą i powinny być przez adresatów wykonane dobrowolnie. Nie zawsze jednak następuje dobrowolne wykonanie obowiązku. Wówczas szczególnego znaczenia nabiera obwarowanie tych obowiązków możliwością użycia przymusu administracyjnego, mające na celu skłonienie zobowiązanych do ich wykonania lub zagwarantowanie wykonania obowiązków wbrew woli zobowiązanych poprzez wdrożenie postępowania przymusowego. Natomiast w przypadku udokumentowania istnienia okoliczności zagrażającej dobrowolnemu wykonaniu lub skutecznej egzekucji ustanowionego i wymagalnego obowiązku, ale także gdy istnieje uzasadniona obawa uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku, który nawet nie jest jeszcze ustanowiony lub wymagalny, na zasadzie wyjątku, prawo dopuszcza dokonanie jego zabezpieczenia. Specyfika tej wielowymiarowej i w pewnym sensie wyjątkowej instytucji, nie powodującej przecież wykonania obowiązku ale zabezpieczającej jego wykonanie, w pełni uzasadnia uczynienie jej przedmiotem badań w ramach rozprawy doktorskiej, jest to więc wybór ze wszech miar trafny, uzasadniony zarówno teoretycznie, jak też praktycznie. Poświęcenie tej instytucji przez Doktoranta opracowania o charakterze monograficznym uznać trzeba za wypełnienie luki w literaturze przedmiotu.

## 2. Struktura pracy

Tytułowa problematyka została ujęta w pięciu rozdziałach obejmujących kolejno: zagadnienia ogólne, obowiązek administracyjnoprawny a możliwość zabezpieczenia, system gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego, koncepcję instytucji zabezpieczenia jako elementu systemu gwarancji wykonania obowiązku oraz procesowy aspekt zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego. Pewien niepokój w tej strukturze budzi jednak zbieżność tytułu rozdziału IV z tytułem całej rozprawy, który „konsumuje” tytuł całej pracy. To powinno ulec korekcie. Wydaje się, że postawione w rozdziale IV pytanie o miejsce zabezpieczenia w systemie gwarancji wykonania obowiązku powinno być wyjaśniane na stronach całej pracy i znaleźć odpowiedź we wnioskach końcowych. W tej sytuacji należy rozważyć zmianę tytułu rozdziału IV na „Zakres i forma zabezpieczenia”, czy „Natura prawna zabezpieczenia”, rzecz jasna z dostosowaniem do tego treści uwzględniającej w znacznym stopniu rozważania zawarte w tym rozdziale. Przy pierwszej wersji tytułu rozdziału IV problematyka obecnego 1.2.2. „Procesowe przesłanki dopuszczalności zabezpieczenia” mogłaby zostać przeniesiona do rozdziału V dotyczącego procesowego aspektu zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego.

Natomiast wysoko należy ocenić podział rozdziałów na podrozdziały oraz jeszcze mniejsze jednostki redakcyjne, stanowi to – w ocenie recenzenta - pewną gwarancję dyscypliny wywodów. Nie wiedzieć jednak czemu stosowane często i potrzebne wprowadzenia do podrozdziałów (o objętości od pół do 10 i więcej stron) pozostają poza numeracją (tak jest w rozdziale I podrozdział 2, 3, w rozdziale II podrozdział 3, 4, w rozdziale III podrozdział 1, 2, 3, w rozdziale IV podrozdział 1, 2 oraz w rozdziale V podrozdział 2, 3, 4).

Oceniając strukturę pracy należy też zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję, wnioski stanowią wyodrębnioną poza rozdziałami jednostkę redakcyjną, w tej sytuacji należałoby się więc, dla równowagi, spodziewać się zastosowania dla wstępu (wprowadzenia) analogicznego rozwiązania, co jednak nie nastąpiło. Więcej, wstęp jako jednostka redakcyjna w ogóle nie został wyodrębniony. Jego funkcję należy bowiem przypisać podrozdziałowi 1 „Cel, zakres, metoda badań” rozdziału I „Zagadnienia ogólne”.

Poza wyżej wskazanymi rozważaniami merytorycznymi ujętymi głównie w rozdziałach spis treści obejmuje też trafnie umieszczony na początku wykaz skrótów oraz zamieszczoną na końcu literaturę oraz wykaz aktów prawnych. Na marginesie należy zauważyć, że wykaz aktów prawnych – wbrew nazwie – zawiera też orzecznictwo oraz inne.

Konkludując należy stwierdzić, że układ pracy, jej wewnętrzną systematykę – poza wskazanymi wątpliwościami – można uznać za poprawne.

### **3. Treść rozprawy**

**3.1.** Jak już wskazywano, funkcję wstępu recenzowanej rozprawy przypisać trzeba podrozdziałowi 1 „Cel, zakres, metoda badań” rozdziału I „Zagadnienia ogólne”. Uzasadnienie wyboru tematu zostało przez Autora trafnie oparte na trzech filarach: braku całościowego opracowania w literaturze przedmiotu instytucji zabezpieczenia obowiązku administracyjnoprawnego, niejednorodnej naturze tej instytucji w kontekście zróżnicowanych w swym charakterze obowiązków niepieniężnych oraz – wobec braku całościowej regulacji prawnej instytucji zabezpieczenia - na potrzeby zbudowania pełnego obrazu tej instytucji. Za naczelny cel badawczy przyjęto więc rekonstrukcję normatywnego modelu instytucji zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego, ustalenie jej charakteru prawnego oraz umiejscowienie tego mechanizmu w systemie gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego.

Przeprowadzenie badań zasadnie oparto przede wszystkim na metodzie dogmatyczno-prawnej, na metodzie empirycznej i uzupełniająco - na metodzie historyczno-prawnej.

Rozważania zawarte w rozdziałach I-III pełnią funkcje szeroko rozumianego wprowadzenia do problematyki instytucji zabezpieczenia jako elementu systemu gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego.

**3.2.** Swoiste wprowadzenie do tytułowej problematyki stanowi ukazanie w rozdziale I korzeni zabezpieczenia rozpoczynając od zabezpieczenia jako instytucji służącej egzekucji sądowej obowiązków prywatnoprawnych, a następnie, niejako na tym tle, - zabezpieczenia administracyjnego, w ramach którego obowiązki publicznoprawne podlegają egzekucji administracyjnej. Mimo, że jak pisze Doktorant „geneza egzekucji (głównie obowiązków prywatnoprawnych) w polskim porządku prawnym sięga czasów średniowiecza”, szczęśliwie nie uległ On pokusie prezentacji tej instytucji z tak odległej perspektywy, trafnie rozpoczynając ją od okresu międzywojennego.

Następnie, jeszcze w rozdziale I, Autor podejmuje zagadnienie funkcji zabezpieczenia przedstawiając je przy użyciu metody kolejnych przybliżeń.

W jej ramach w pierwszej kolejności ukazuje więc różne ujęcia „funkcji” w naukach prawnych, trafnie koncentrując się na funkcji-celu oraz funkcji-skutku, ostatecznie jednak za przydatne dla dalszych badań uznając rozumienie funkcji jako celu. Szkoda jednak, że ustalenie to nie wieńczy poszukiwań rozumienia tego terminu dokonywanych w jednostce

redakcyjnej podrozdziału 3 (3.1. „Pojmowanie terminu „funkcja” w naukach prawnych”), ale otwiera nie przypisaną żadnej jednostce redakcyjnej część wstępną podrozdziału 3 (3.2. „Funkcja instytucji zabezpieczenia w prawie administracyjnym, cywilnym oraz podatkowym”).

W dalszej kolejności Autor dokonuje wyodrębnienia funkcji instytucji zabezpieczenia w prawie administracyjnym, cywilnym i w prawie podatkowym. Wydaje się jednak, że zważywszy, iż ewolucyjnie zabezpieczenie w prawie cywilnym wyprzedza zabezpieczenie administracyjne, a także na to, że dalsze rozważania w tym rozdziale oraz cała praca poświęcone są zabezpieczeniu administracyjnemu, przy przedstawianiu funkcji instytucji zabezpieczenia w poszczególnych gałęziach prawa korzystniejsze byłoby przyjęcie odmiennej kolejności, prawa cywilnego, prawa podatkowego oraz prawa administracyjnego.

Zgodzić się należy z Autorem przyłączającym się do wyrażanego w doktrynie (S. Babiarz) poglądu, że zabezpieczenie pełni funkcję gwarancyjną przybierającą postać gwarancji skuteczności postępowania egzekucyjnego, tymczasowej ochrony interesu wierzyciela, funkcję ochronną.

Autor wyodrębnia też inne funkcje zabezpieczenia (stabilizującą, dynamizującą, represyjną i wychowawczą). Należy tu jednak zauważyć, że mamy do czynienia z pewną niekonsekwencją, w odniesieniu do funkcji represyjnej i wychowawczej posługuje się On kategorią funkcji-skutku, co jednak we wcześniejszej części tego samego rozdziału (s. 34) odrzucił pisząc „ujęciem nadającym się w największym stopniu do analizy funkcji zabezpieczenia jest funkcja rozumiana jako cel”, zakładając synonimiczne traktowanie terminu „funkcja” oraz terminu „cel”.

**3.3.** Rozdział II rozprawy został w całości poświęcony obowiązkowi administracyjnoprawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ustalenie dopuszczalności stosowania zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnoprawnych wymaga uprzedniego ustalenia zakresu pojęciowego tych obowiązków. W tym celu na s. 59-65 Autor – wychodząc od rozumienia obowiązku prawnego - dokonał szerokiego przeglądu stanowisk przedstawicieli doktryny w tym przedmiocie. Jednakże ów przegląd nie został uwieńczony jednoznacznym stanowiskiem Autora w tym przedmiocie. Jedynie w sposób dorozumiany należy uznać, że przyjmuje On definicję obowiązku administracyjnoprawnego autorstwa L. Klat-Werteleckiej.

W kontekście dopuszczalności stosowania zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnoprawnych wartościowe naukowo jest także rozróżnienie obowiązku administracyjnoprawnego i obowiązku publicznoprawnego, wyodrębnienie cech obowiązków

administracyjnoprawnych. W szczególności na uwagę zasługują rozważania dotyczące niedopuszczalności sukcesji tych obowiązków, a także ewolucji poglądów w tej materii.

Istotne jest też wskazanie na elementy obowiązku administracyjnoprawnego, do których trafnie zostały zaliczone podmiot, przedmiot i moment wykonania obowiązku.

Prezentując problematykę podmiotów obowiązków administracyjnoprawnych Doktorant odrębną uwagę poświęca osobom fizycznym, osobom prawnym, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej. W odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej jako podmiotów obowiązków administracyjnoprawnych Doktorant m.in. trafnie wskazuje na znane w doktrynie (J. Jendrośka) istotne wyróżnienie zobowiązanego do wykonania aktu, odpowiedzialnego za wykonanie aktu oraz wykonującego akt. Na tle prowadzonych rozważań dotyczących podmiotu obowiązku pojawia się pytanie, czy przedstawienie tej niewątpliwie bardzo ważnej problematyki nie mogłoby jednak, bez szkody dla meritum, przyjąć bardziej syntetycznej formy. Czy nie mamy tu do czynienia z nadmierną szczegółowością prowadzonych rozważań. Odnieść można wrażenie, że Autor niekiedy gubi z pola widzenia zasadniczy cel badań i ulega swoistej „fascynacji” poszczególnymi zagadnieniami, co nie sprzyja pewnej dyscyplinie rozważań.

Ciekawe są rozważania Doktoranta dotyczące przedmiotu obowiązku administracyjnoprawnego ukazujące nie tylko zróżnicowanie tych obowiązków, ale także podkreślające specyfikę części z nich, które nie poddają się rozłącznym klasyfikacjom dokonywanym nawet przy użyciu tego samego kryterium, jak choćby przewidziany w art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi obowiązek szczepień, który zarówno może być ujmowany jako nakaz działania, jak i jako nakaz zaniechania (np. opierania się szczepieniu).

Doktorant formułuje szereg ciekawych i zasługujących na aprobatę spostrzeżeń. Przykładowo, w pełni należy podzielić Jego postulat kierowany do ustawodawcy (s. 122), że przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny być konstruowane w taki sposób, że czynność nakazana przez jedną normę nie powinna być zakazana przez inną normę, co ma szczególne znaczenie w przypadku powstawania obowiązku administracyjnoprawnego z mocy prawa. Należy też zgodzić się z Doktorantem, że nieprecyzyjnie oznaczony co do treści obowiązek powstający z mocy prawa nie będzie zdalny do realizacji na drodze postępowania egzekucyjnego, nie będzie też można ustanowić zabezpieczenia jego wykonania.

Generalnie elementem konstrukcyjnym obowiązku administracyjnoprawnego jest też moment jego wykonania. Jednakże, co jest w pracy podnoszone, wymagalność obowiązku nie przesądza o dopuszczalności zabezpieczenia, nie jest jego warunkiem niezbędnym.

**3.4.** Także rozdział III recenzowanej rozprawy został poświęcony zagadnieniom o wyjściowym dla tytułowej problematyki charakterze.

Przede wszystkim dokonano tu ustalenia pojęcia gwarancji i systemu gwarancji wykonania obowiązków, wskazania jego cech oraz określenia jego elementów składowych, na które składają się dwa rodzaje gwarancji zabezpieczenia wykonania obowiązku, gwarancje dobrowolnego zabezpieczenia wykonania obowiązku oraz gwarancje zabezpieczenia wykonania obowiązku przez zagrożenie zastosowania przymusu państwowego.

Jako gwarancje wykonania obowiązku administracyjnoprawnego Doktorant trafnie uznał wszystkie regulowane prawem powszechnie obowiązującym instytucje potencjalnie zapewniające wykonanie obowiązku administracyjnoprawnego w sposób dobrowolny lub przymusowy, których stosowanie leży w gestii podmiotu publicznego – podmiotu władzy wykonawczej albo sądowniczej (s. 136).

Natomiast jako system gwarancji wykonania obowiązków administracyjnoprawnych Doktorant uznał zespół regulowanych prawem powszechnie obowiązującym instrumentów, których wspólnym celem jest zapewnienie realizacji obowiązków administracyjnoprawnych w sposób dowolny lub pod wpływem przymusu (s. 143).

Następnie wyodrębnił On cechy tego systemu, do których zaliczył: brak jego normatywnego wyróżnienia; rozproszenie i zróżnicowanie podstaw prawnych poszczególnych instrumentów zapewniających realizację obowiązków administracyjnoprawnych; „ulożenie” gwarancji nie tylko w prawie administracyjnym, ale też w innych gałęziach prawa, w prawie karnym i cywilnym; zróżnicowanie form poszczególnych gwarancji; niekonkurencyjność poszczególnych gwarancji względem siebie oraz kompleksowość.

Zgodnie z ideą pierwszeństwa dobrowolnego wykonania obowiązku administracyjnoprawnego przed wykonaniem tego obowiązku pod wpływem przymusu, którą Autor trafnie wyraził w pracy (s. 143), w pierwszej kolejności zostały zebrane i przeanalizowane gwarancje dobrowolnego zabezpieczenia wykonania obowiązku, do których Doktorant zaliczył zasady ogólne postępowania administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem zasady przekonywania, upomnienie, odroczenie terminu wykonania obowiązku oraz rozłożenie na raty należności pieniężnej, działania informacyjne o charakterze generalnym a także bodźce ekonomiczne.

Doceniając niewątpliwe znaczenie gwarancji dobrowolnego zabezpieczenia wykonania obowiązku, ale jednocześnie nie pomijając ich ograniczonego zastosowania (nie mają one bowiem zastosowania do wszystkich obowiązków), Doktorant zasadnie szczególnie wiele uwagi poświęca gwarancjom zabezpieczenia wykonania obowiązku przez zagrożenie zastosowania przymusu państwowego słusznie uznając je za „rdzeń konstrukcyjny systemu gwarancji wykonania obowiązków administracyjnoprawnych” (s. 164).

Zaś wśród tych gwarancji szczególne miejsce przypada egzekucji administracyjnej, której Doktorant trafnie przypisuje rangę fundamentalnej gwarancji realizacji obowiązków administracyjnoprawnych bo jako jedyna bezpośrednio prowadzi do wykonania obowiązku, nadto charakteryzuje się też najszerszym zakresem zastosowania (ze względu na objęcie swoim zakresem bardzo szerokiej grupy obowiązków administracyjnoprawnych).

Na tym tle – jak słusznie Doktorant zauważa - pozostałe omawiane w tym rozdziale gwarancje zabezpieczenia wykonania obowiązku przez zagrożenie zastosowania przymusu państwowego (kary administracyjne, inne sankcje administracyjne, kary kryminalne, środki cywilnoprawne) mają jedynie charakter uzupełniający, odnoszą się do relatywnie wąskiej grupy przedmiotowo ujmowanych obowiązków, zaś ich zastosowanie jedynie pośrednio prowadzi do wykonania obowiązku. Ich zastosowanie jest więc istotnie ograniczone.

**3.5.** Niewątpliwie jądra tematu rozprawy doktorskiej dotyczą rozważania zawarte w rozdziałach IV-V.

Na szeroko zarysowanym we wcześniejszych rozdziałach tle Doktorant ułokował w rozdziale IV charakterystykę instytucji zabezpieczenia jako elementu systemu gwarancji wykonania obowiązku. Badał merytoryczne i procesowe przesłanki dopuszczalności dokonania zabezpieczenia w konkluzji uznając ich znaczne podobieństwo do przesłanek warunkujących możliwość prowadzenia egzekucji. Zasadniczo odmiennosc dopuszczalności dokonania zabezpieczenia wyraża się w możliwości zastosowania tej instytucji do obowiązków nieposiadających przymiotu wymagalności.

Przed wszystkim jednak poszukiwał On odpowiedzi na pytanie o miejsce instytucji zabezpieczenia w systemie gwarancji wykonania obowiązku. W tym celu badał naturę prawną tej instytucji poddając analizie problem związku charakteru obowiązku z możliwością zastosowania zabezpieczenia.

Stanął na ugruntowanym już zresztą - znajdującym również potwierdzenie w linii orzecznictwa sądów administracyjnych - stanowisku, iż zabezpieczenie jest stosowane w praktyce administracji publicznej niemal wyłącznie do wykonywania obowiązków prawnofinansowych.

Jednocześnie krytycznie odniósł się do wyrażanego w doktrynie poglądu o niemożliwości stosowania zabezpieczenia obowiązków polegających na konieczności podjęcia przez podmiot obowiązku określonego działania trafnie podnosząc, że pogląd ten odnosić się może jedynie do obowiązków osobistych, gdyż w przypadku obowiązków rzeczowych jest możliwe stosowanie zabezpieczenia, które może przybierać różne postaci, m.in. zajęcia pieniędzy na zabezpieczenie ewentualnego wykonania zastępczego, ustanowienia zakazu dysponowania rzeczą ruchomą lub jej sprzedaży (gdy chodzi o obowiązek wydania rzeczy).

Na tle prawnej możliwości obejmowania postępowaniem zabezpieczającym szerokiego spektrum obowiązków publicznoprawnych, w praktyce jest ono stosowane głównie do zobowiązań podatkowych.

Doktorant wskazuje na znacznie mniejsze zastosowanie tej instytucji do obowiązków administracyjnoprawnych, co sprawia, że powinna być ona postrzegana jako rozwiązanie wyjątkowe. Jednocześnie zaznacza, że użyteczność tej instytucji należy łączyć z administracyjnoprawnymi należnościami pieniężnymi. Podzielić należy wyrażane tu stanowisko, że w przypadku należności niepieniężnych trudniej jest udowodnić, że zobowiązany podejmuje działania mające „przeciwdziałać nadciągającej egzekucji”.

Podjęcie znaczącego dla badanej problematyki zagadnienia formy zabezpieczenia wymagało od Doktoranta na potrzeby prowadzonych rozważań - wobec swoistej niejednorodności terminologicznej widocznej na gruncie przepisów Działu IV ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - dokonania pewnych ustaleń zmierzających do uporządkowania terminologicznego. W związku z tym opowiedział się za stosowaniem pojęcia „sposób zabezpieczenia” jednocześnie uznając za w pełni dopuszczalne stosowanie innych określeń takich jak „metoda zabezpieczenia”, „forma zabezpieczenia” czy „środek zabezpieczenia”, co następnie praktykuje.

Na podstawie rozproszonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji unormowań Doktorant konstruuje zespół zasad (dyrektyw) wyznaczających granice zabezpieczenia obowiązków administracyjnoprawnych, na który składają się: zakaz wykonania obowiązku w ramach zabezpieczenia, zakaz stosowania przymusu bezpośredniego jako sposobu zabezpieczenia, konieczność miarkowania interesów, obowiązek stosowania środka najmniej uciążliwego, obowiązek stosowania wyłącznie sposobu zabezpieczenia przewidzianego w ustawie oraz obowiązek poszanowania minimum egzystencji. Zasady te są następnie poddane gruntownej analizie.



Odbiciem stosowania zabezpieczenia głównie do obowiązków pieniężnych jest też bogaty, ustawowo określony zespół środków zabezpieczenia tego rodzaju obowiązków.

Należy uznać trafność decyzji Doktoranta o rezygnacji z bliższego omówienia zajęcia (pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, oraz rzeczy ruchomej oraz innych wierzytelności i praw majątkowych) jako zespołu podstawowych środków, które już wcześniej były przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny i odesłania w tym przedmiocie do właściwych pozycji literatury.

Doktorant zaś zasadnie koncentruje się na analizie tych środków, które określił jako unikalne, wykazujące wyłączny związek z postępowaniem zabezpieczającym. Są to: obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową (w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urządzonej księgi wieczystej), obciążenie statku morskiego lub statku morskiego w budowie zastawem wpisanym do rejestru okrętowego (hipoteka morska przymusowa), ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urządzonej księgi wieczystej, której księga wieczysta zginęła lub uległa zniszczeniu oraz ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej. Do katalogu tych środków Doktorant zalicza również kaucję poddając ją w pracy gruntownej analizie. Wskazuje na jej odrębności od innych środków zabezpieczenia przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyrażające się głównie w tym, że w odróżnieniu od nich inicjatywa złożenia kaucji należy wyłącznie do zobowiązanego. Poszukuje także m.in. odpowiedzi na pytanie, czy na organie egzekucyjnym ciąży obowiązek przyjęcia kaucji, czy też ma on jedynie w tym zakresie możliwość.

Odzwierciedleniem ograniczonego zastosowania instytucji zabezpieczenia do obowiązków niepieniężnych jest brak uregulowania środków zabezpieczenia tych obowiązków w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ich przedstawienie wymaga więc poszukiwań w ustawach materialnoprawnych, co też Autor uczynił przyjmując formułę przykładowego przedstawienia tych środków. Jest to oczywiście niewątpliwa wartość pracy. Brakuje tu jednak, choćby próby wydobycia ich wspólnych cech przesądzających o trafności ich zaliczenia do środków zabezpieczenia obowiązków niepieniężnych.

**3.6.** Dopełnieniem obrazu zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego jest ukazanie w rozdziale V recenzowanej pracy aspektu procesowego tej instytucji.

W jego przedstawieniu Doktorant posłużył się głównie perspektywą podmiotową przedstawiając po kolei status prawny podmiotów tego postępowania, organu egzekucyjnego, wierzyciela i zobowiązanego. Zaznaczyć trzeba, że dostrzega On również kategorię innych podmiotów nie realizujących żadnego własnego interesu prawnego czy faktycznego w postępowaniu zabezpieczającym określanych w doktrynie mianem uczestników postępowania, które zasadnie pozostawia jednak poza sferą bliższego zainteresowania.

Podzielić tu należy stanowisko Doktoranta co do roli procesowej organu egzekucyjnego przyjmując, że organ ten w najszerszym zakresie ze wszystkich podmiotów wpływa na kształt tego, co określa się zabezpieczeniem, że wręcz dysponuje on postępowaniem zabezpieczającym. Do organu egzekucyjnego należy bowiem badanie dopuszczalności zabezpieczenia, wykonanie sposobu zabezpieczenia oraz możliwość jego uchylenia lub zmiany. W recenzowanej pracy znajdujemy wnikliwe rozważania i interesujące spostrzeżenia dotyczące poszczególnych kompetencji procesowych organu egzekucyjnego. M.in. ciekawe jest spostrzeżenie Doktoranta dotyczące zastosowania uchylenia zabezpieczenia, jak i umorzenia postępowania zabezpieczającego jako instrumentów służących naprawieniu uchybień organu egzekucyjnego w związku z niewydaniem postanowienia o odmowie zabezpieczenia. Niezmiernie ciekawe są też rozważania i uwagi dotyczące złożenia przez wierzyciela kaucji na zabezpieczenie roszczeń zobowiązanego o naprawienie szkód spowodowanych wskutek wykonania zarządzenia zabezpieczenia, w tym m.in. nie uregulowane prawnie zagadnienie zwrotu kaucji. Interesujące, i trafne, są też uwagi dotyczące kwalifikacji - konstytutywnego, czy deklaratoryjnego - charakteru postanowienia organu egzekucyjnego w przedmiocie uchylenia zabezpieczenia.

Zasadnie podkreśla się w pracy, że wierzyciel publicznoprawny pełni w postępowaniu egzekucyjnym wyłącznie rolę procesową, nie dysponuje zaś – wzorem wierzyciela prywatnoprawnego – uprawnieniem do egzekwowania obowiązku. Jeśli wierzyciel dysponuje wiedzą o istnieniu okoliczności zagrażających przyszłej egzekucji, jego rola procesowa przede wszystkim polega na udokumentowaniu występujących przesłanek zabezpieczenia, sporządzeniu wniosku o zabezpieczenie wraz z zarządzeniem zabezpieczenia oraz na skierowaniu ich do organu egzekucyjnego. Jest to jego obowiązek prawny. Ma też prawo do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania zabezpieczającego, a także z wnioskiem o uchylenie zabezpieczenia.

Ochrona interesów zobowiązanego w związku z toczącym się zabezpieczeniem wykonania obowiązku, nie jest *expressis verbis* określona w Dziale IV ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tej sytuacji Doktorant wziął na siebie trud

zrekonstruowania katalogu przysługujących zobowiązanemu środków zaskarżenia służących ochronie jego interesu, na który składają się: zarzut, skarga na czynności zabezpieczenia, zażalenie, skarga do sądu administracyjnego a także inne środki (skarga na oszacowanie ruchomości dokonane przez poborcę skarbowego, zarzut na oszacowanie autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej, skarga na naruszenie przepisów o prowadzeniu licytacji) o, jak podkreśla Doktorant, marginalnym zastosowaniu w postępowaniu zabezpieczającym.

Wśród wszystkich środków zaskarżenia szczególna rola przypada zarzutowi jako „środkowi zapewniającemu możliwość kompleksowego kwestionowania zasadności oraz przebiegu zabezpieczenia” (s. 321). Wartość rozważań dotyczących zarzutu zawartych w recenzowanej pracy podnosi okoliczność, że unormowania ustawowe statuujące tę instytucję zostały znacznie zmienione w ramach nowelizacji, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r. Dlatego też brakuje opracowań naukowych uwzględniających ten nowy stan prawny.

Na tle możliwości szerokiego zastosowania zarzutu, skarga na czynności zabezpieczenia ma węższe zastosowanie w tym znaczeniu, że nie obejmuje całego postępowania zabezpieczającego a jedynie poszczególne czynności podejmowane w ramach zabezpieczenia.

Z kolei niewątpliwie – jak to podnosi Doktorant powołując się na wyrażane w tej materii poglądy przedstawicieli doktryny – zażalenie jest najpowszechniejszym środkiem zaskarżenia postanowień w postępowaniu zabezpieczającym, co wynika z tego, że w tym postępowaniu nie są wydawane inne akty administracyjne niż postanowienia. Jednocześnie konsekwencją zróżnicowanego charakteru postanowień występujących w tym postępowaniu, jest ulokowanie podstawy ich zaskarżenia w postaci zażalenia w podstawie prawnej dla danego postanowienia.

Z kolei postanowienia, na które służy zażalenie mogą być też przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Ostatnim aspektem procesowym postępowania zabezpieczającego jest kwestia momentu i formy zakończenia tego postępowania. Należy podzielić stanowisko Doktoranta w tej materii uznające, że osiągnięcie celu zabezpieczenia, czyli utrzymanie stanu umożliwiającego wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego, oznacza zakończenie postępowania zabezpieczającego, a momentem jego zakończenia jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

**3.7.** Wnioski, które spełniają funkcję zakończenia pracy, mają jednak charakter podsumowania zawierającego powtórzenie, zbiór pewnych podsumowań rozważań z

poszczególnych rozdziałów. W końcowej części wnioski zawierają też propozycje *de lege ferenda*. W konkluzji Doktorant zauważa, że „zabezpieczenie stanowi (...) instrument korzystnie prezentujący się w ujęciu teoretycznym, jednakże tracący większość walorów na gruncie praktycznego stosowania” (s. 361), co wynika z pomocniczej pozycji tej instytucji w systemie gwarancji wykonania obowiązków administracyjnoprawnych.

#### **4. Ocena treści rozprawy**

Rozważania są prowadzone w sposób uporządkowany, wnikliwy, w oparciu o należycie zgromadzone i prawidłowo – z poszanowaniem praw autorskich – wykorzystane bardzo licznie zgromadzone źródła bibliograficzne, materiał normatywny, orzecznictwo a także źródła internetowe. Umiejętne korzystanie ze źródeł, głównie bibliograficznych, ale też pozostałych, dowodzi znakomitej ich znajomości przez Doktoranta.

Uwagę zwraca godne uznania szerokie sięganie przez Doktoranta w ramach prowadzonych analiz do źródeł (o czym świadczą liczne przypisy na każdej stronie rozprawy), co skutecznie chroni Go przed ewentualnym zarzutem braku należytego udokumentowania swych rozważań, jednocześnie podkreślić trzeba, że Doktorant nie unika również krytycznej oceny przytaczanych źródeł. Przykładowo, słusznie poddaje On krytyce unormowanie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rezygnujące z bezpośredniego poinformowania małżonka zobowiązanego o toczącym się postępowaniu zabezpieczającym gdy chodzi o zabezpieczenie na majątku wspólnym (s. 230).

Choć można postawić tezę, że Doktoranta cechuje przede wszystkim skłonność do, miejscami bardzo głęboko, analitycznego podejścia do omawianych zagadnień, to jednocześnie podkreślić należy, że nie czyni z tych analiz celu, ale traktuje je jako środek do celu, gdyż zazwyczaj to podejście owocuje trafnymi syntezami, uogólnieniami.

Doskonała orientacja Doktoranta w poglądach przedstawicieli doktryny na poszczególne zagadnienia znajduje wyraz w eksponowaniu występującej rozbieżności poglądów wokół określonych zagadnień. Co warte podkreślenia, Doktorant w takich przypadkach w zasadzie nie ogranicza swej roli do statusu swoistego sprawozdawcy, ale zajmuje własne stanowisko uzasadniając je (por. np. przedstawiony na s. 336 rozprawy dualizm poglądów w sprawie dopuszczalności kontroli postanowień niezaskarżalnych zażaleniem, gdzie Autor jednoznacznie opowiada się za poglądem o dopuszczalności wzruszenia niezaskarżalnego postanowienia za pomocą skargi na czynności zabezpieczenia).

Na podkreślenie zasługuje też widoczna w pracy, wyraźnie nabierana przez Doktoranta w miarę postępu pracy badawczej, „odwaga” badawcza, wyrażająca się w

umiejętności rezygnacji z czynienia przedmiotem własnych analiz kwestii, które wcześniej już były przedmiotem takich analiz doktrynalnych, cennej w szczególności w sytuacji, gdy poza ich przytoczeniem Autor nie zajmuje innego stanowiska, niż wyrażane dotychczas w doktrynie.

Lektura recenzowanej rozprawy nie pozostawia wątpliwości, że Doktoranta cechuje nie tylko głęboka znajomość tytułowej problematyki, prawa administracyjnego procesowego i materialnego oraz dobra orientacja w innych gałęziach prawa, ale także, że ma On szerokie horyzonty intelektualne pozwalające Mu na formułowanie wielu wartościowych i trafnych uwag natury ogólnej.

**5. Strona formalna pracy.** Nie ulega wątpliwości, że strona formalna pracy jest generalnie dobra. Praca napisana jest ogólnie ładnym, precyzyjnym językiem. Niedoskonałości stylistyczne są doprawdy niewielkie, przede wszystkim wynikają one – jak się wydaje – z braku ostatecznej korekty poddawanych wcześniej zmianom redakcyjnym zdań.

Natomiast staranna korekta tekstu pozwoliłaby na wyeliminowanie błędów interpunkcyjnych i literowych. Wśród tych drugich niepokoją błędy literowe w nazwiskach (powtarzane konsekwentnie w całej pracy łącznie z końcową bibliografią) niektórych przywoływanych w pracy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. J. Łętowski to w pracy J. Łętkowski, a M. Ćwiertniak, to M. Ćwiertnia. Błędy te mogą bowiem rodzić sugestię nieznamomości prawidłowego brzmienia tych nazwisk. Choć używane w pracy określenie „sensu stricte” zamiast „sensu stricto” (np. s. 259, 259, 261) *prima facie* może być zaliczane do kategorii błędów literowych, to jednak swoista konsekwencja piszącego w tym zakresie nie pozwala na to. Jest to błąd wynikający z wadliwego stosowania tego łacińskiego określenia. „Sensu stricto” oznacza „w ścisłym znaczeniu”, zaś „stricte” – „ściśle”. Natomiast „sensu stricte” zawiera w sobie błąd gramatyczny.

Nie wiedzieć czemu Doktorant na oznaczenie jednostki redakcyjnej przepisu, jakim jest paragraf rezygnuje z powszechnie stosowanego znaku graficznego „§” na rzecz praktycznie nie stosowanego (zresztą nie wymienionego też w wykazie skrótów) skrótu „par.”, co nie ułatwia lektury tekstu.

Wadliwy jest używany w pracy zwrot „winien jest” użyty na oznaczenie „powinien”, por. np. fragment „zarzut w sprawie zabezpieczenia winien jest określać...” (s. 330) powinien mieć postać „zarzut w sprawie zabezpieczenia winien określać ...”. Należy też unikać dość często stosowanego w pracy zwrotu „tylko i wyłącznie” stanowiącego pleonazm. Jeszcze inny

problem, to powtarzany w pracy bardzo często (przykładowo tylko w początkowej części pracy na s. 17, 19, 21, 34, 37,44, 44, 48,48, 58, 59, 59, 59, 60, 65, 78) błąd gramatyczny w rodzaju: „niezbędnym wydaje się wskazanie” (s. 17) zamiast „niezbędne wydaje się wskazanie”. Błąd ten polega na takim łączeniu czasownika z przymiotnikiem, w którym przymiotnik jest stosowany wobec czasownika w niewłaściwym przypadku deklinacji. Błąd ten jest konsekwencją wadliwego stosowania IV przypadku zamiast I przypadku. Niestety, ten błąd zakradł się do naszego języka codziennego i zajął w nim dość trwale miejsce. Tym bardziej należy go eliminować z języka prawniczego używanego pracach naukowych.

Prace naukowe powinny być też całkowicie wolne od błędów ortograficznych (np. s. 142 jest „wstanie” zamiast „w stanie”, „potrzebą” zamiast „potrzebom”, na s. 162 „co raz” zamiast „coraz”. Na s. 263 „nieruchomościom” zamiast „nieruchomością”).

W pracy mamy też do czynienia z nie zawsze prawidłową „gospodarką” akapitami. Utrudnia to czytelność tekstu w sytuacji, gdy np. Autor zapowiada przeprowadzenie klasyfikacji w oparciu o liczne kryteria, jednak wyodrębnienie redakcyjne w postaci akapitu stosuje dopiero od drugiej klasyfikacji (por. np. s. 202-203).

Umieszczony na początku pracy wykaz skrótów jest sporządzony przejrzyście, przy zastosowaniu wyróżnień wewnętrznych, co niewątpliwie ułatwia korzystanie z niego. Jednak aby spełniał on swoją funkcję, powinien być kompletny, tak jednak nie jest. Wykaz skrótów nie zawiera skrótu podstawowego dla tej pracy aktu normatywnego - ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mimo, że skrót ten jest następnie w pracy używany („u.p.e.a.”). W pracy spotkać też można inne skróty nie uwzględnione w wykazie (np. „par”, na s. 205 „wzw”). Wykazy końcowe i przypisy są skonstruowane prawidłowo. Na tym tle jako wyjątek należy potraktować wadliwie – w przekonaniu recenzenta – umieszczony w tekście i skonstruowany przypis 708 ze s. 199. Autor pisze, że m.in. analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że „w praktyce funkcjonowania administracji publicznej zabezpieczenie służy niemalże wyłącznie zapewnianiu wykonywania obowiązków prawnofinansowych” odsyłając do strony internetowej zawierającej orzeczenia sądów administracyjnych, nie zaś do wykazu tych orzeczeń, które przywiodły Autora do powyższego wniosku. W kategorii wyjątku należy też ujmować błędnie podane strony w pozycji literatury przywołanej w przypisie 23.

## **6. Konkluzja**

Ogólna koncepcja pracy, sposób prowadzenia rozważań, szczegółowe analizy oraz wprowadzane wnioski zasługują na pozytywną ocenę.

Rozprawa doktorska Pana mgr. Adama Bródki spełnia wszystkie wymagania stawiane rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), gdyż **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie Pana magistra Adama Bródki do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.



dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ