

Dr hab. Eugeniusz Bojanowski

Gdańsk, 22 luty, 2021 r.

Emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego

### Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Adama Bródki pt. „Instytucja zabezpieczenia jako element systemu gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego”, Wrocław 2020, s. 394 (maszynopis); Promotor Pani prof. zw. dr hab. Barbara Adamiak.

I

Od 1972 roku (doktorat, w 1975 r. książka), kiedy miałem okazję osobiście zainteresować się problematyką administracyjnego postępowania egzekucyjnego upłynęło prawie 50 lat. Wówczas była to w nauce prawa administracyjnego problematyka raczej peryferyjna, głównie ze względu na dominujące tzw. uspołecznienie, a w rzeczywistości bardziej upaństwowienie gospodarki (poza częścią sektora rolnictwa oraz drobnego rzemiosła) oraz dość prawnie enigmatyczną ochronę praw zobowiązanych, poddawanych oddziaływaniu przymusu administracyjnego, już jednak w trybie do dzisiaj formalnie obowiązującej ustawy z 1967 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (kilkadziesiąt razy nowelizowanej). Od tamtego czasu problematyka < egzekucyjna > stanowi, obok administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, podstawowy obszar zainteresowania nauki prawa postępowania administracyjnego. Obok wielu czynników takich jak zmiana ustroju państwa, przemiany własnościowe i gospodarcze oraz inne, najistotniejsze znaczenia miało i nadal ma, moim zdaniem, poddanie postępowania egzekucyjnego, wraz z postępowaniem zabezpieczającym,

kontroli niezawisłego sądu administracyjnego. Przypuszczalnie już co najmniej setki orzeczeń tego sądu (wyroki, postanowienia, uchwały) „przeorało” prawną problematykę postępowania egzekucyjnego, stwarzając bazę dla analizy dogmatycznej oraz co nie mniej ważne, dla refleksji naukowej, a mimo to problematyka ta wciąż jest aktualna i nadal zawiera mało zbadane obszary, czego najlepszym dowodem jest recenzowana rozprawa doktorska. I choć publikacji na temat zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego jest wiele, to wciąż istnieje zarówno teoretyczne, jak i dogmatyczne zapotrzebowanie na kolejne badania. W zakresie tego tematu jest to skutek **szczególnego splotu** problematyki postępowania zabezpieczającego z problematyką postępowania egzekucyjnego, gdzie postępowania te, choć odrębne, czasami biegną osobno, czasami obok siebie, a czasami się wręcz przenikają. Do tego dochodzi, zwłaszcza w obszarze obowiązków pieniężnych, konieczność współstosowania przepisów prawa cywilnego. Wszystko to razem tworzy swoisty „węzeł gordyjski” problemów prawniczych, nierozwiązywalnych bez stosownej wiedzy teoretycznej.

Temat rozprawy sformułowany prawidłowo i dotyczy istotnej problematyki prawa i nauki postępowania administracyjnego. Od strony merytorycznej jednak wyraźnie dwuwarstwowy. Pierwsza z warstw to problematyka szeroko pojętych oddziaływań mających na celu „zabezpieczenie” (określenie Doktoranta) warunków mających wspierać realizację istniejącego obowiązku prawnoadministracyjnego (łącznie z „działaniami informacyjnymi o charakterze generalnym”, a nawet „bodźcami ekonomicznymi”) oraz środków o charakterze pozaegzekucyjnym prowadzących do realizacji takiego obowiązku (kara administracyjna, kara kryminalna, środki cywilnoprawne). Druga warstwa to problematyka zabezpieczania w rozumieniu instytucji prawnej określonej w administracyjnym prawie egzekucyjnym; celowo używam określenia „prawo egzekucyjne”, gdyż w przepisach obowiązującej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 1967 roku, dotyczących zabezpieczenia znajdują się zarówno przepisy procesowe, jak i materialnoprawne; dotyczy to również różnych ustaw „uzupełniających” te rozwiązania, jak choćby Ordynacji podatkowej.

Takie strukturalne ujęcie tematu i treści rozprawy ma swoje zalety i wady. Zaletą jest niewątpliwie „horyzontalne” spojrzenie na różne procesy, które w swoim zamierzeniu (np. środki cywilne”), czy też „przy okazji” (np. kary kryminalne) mogą skłaniać, bądź skłaniają zobowiązanych do realizacji ciężących na nich obowiązków prawnoadministracyjnych. Mankamentem jest zaś swoiste „pomieszczenie porządków prawnych” w ramach których te „zabezpieczenia” są przedstawiane.

Może wyjściem byłoby nie określanie tych pośrednio oddziaływujących mianem „zabezpieczenia”.

Od strony podziału materii na rozdziały też da się wyróżnić dwie ich grupy, tj. R - I „Zagadnienia ogólne” (s. 9 – 58), R – III (s. 132 – 197) „System gwarancji wykonania obowiązku administracyjnoprawnego”, R – IV (s. 198 - 288) „Koncepcja instytucji zabezpieczenia jako elementu systemu gwarancji wykonania obowiązku” i R – V (s.289 – 354) „Procesowy aspekt zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego”. Do drugiej grupy należy zaliczyć R – II (s.59 – 131) „Obowiązek administracyjnoprawny a możliwość zabezpieczenia”. Rozprawę kończą podsumowujące „Wnioski” (s. 355 – 362).

Jak widać z tytułów rozdziałów, każdy z nich, a właściwie problemy o których traktuje, wespół z pozostałymi stanowi część kompatybilnej i logicznej całości, stwarzając możliwość kompleksowego przedstawienia głównego problemu, jakim jest zabezpieczenie wykonania obowiązków prawnoadministracyjnych. Uwagi jakie mi się nasuwają nie podważają istoty rzeczy, są natomiast następstwem innego spojrzenia, a może wymagają dodatkowego komentarza odautorskiego.

**Rozdział I** ma mylącą nazwę, gdyż nie o „Zagadnienia ogólne” w nim chodzi, a o genezę, historię rozwoju oraz funkcje zabezpieczenia wykonania obowiązków. I być może taki właśnie powinien nosić tytuł. Wtedy jednak nie pasowałby do niego punkt 1. „Cel, zakres i metoda badań”, który mógłby być w miejsce Wstępu, którego w rozprawie nie ma. Od strony treści rozdział interesujący, a poza rozważaniami na temat zabezpieczenia, zawiera uwagi dotyczące teoretycznej kategorii badawczej, jaką jest **funkcja** instytucji prawnej. Jest to zabieg słuszny, zwłaszcza że to „słowo klucz” często bywa używane w różnych, nieostrych znaczeniach. Ustalenie pojęcia funkcji badanej instytucji zabezpieczenia wykonania obowiązku prawnoadministracyjnego jest w tej pracy zabiegiem celowym, a wyodrębnione główne funkcje, takie jak gwarancje skuteczności postępowania, tymczasowa ochrona wierzyciela oraz funkcja ochronna są właściwym opisem działania tej instytucji.

**Rozdział II** ma w stosunku do całości rozprawy charakter aplikacyjny, gdyż jest skoncentrowany na pojęciu obowiązku prawnego, jako takiego. W rozprawie doktorskiej sięganie do teoretycznych analiz używanych w niej „pojęć narzędzi” jest zabiegiem pożądanym, zarówno w celu ujednoznacznienia rozumienia danego terminu, jak i ze względu na potrzebę prezentacji posiadanej przez Doktoranta wiedzy. Nie można się jednak oprzeć wrażeniu, że nieco za dużo w tych rozważaniach zbędnego „dydaktyzmu”, gdyż wystarczyłoby skoncentrować się na syntetycznym wykorzystaniu już istniejącej wiedzy, jako punktu wyjścia dla

charakterystyki cech obowiązków poddanych zabezpieczeniu. Chęć przedstawienia wszystkiego i detalicznie, zbędnie wydłuża opisy, prowadzi do powtórzeń i, wbrew intencji, powoduje powstawanie niejasności. Ogólnie jednak ocena tego rozdziału wypada pozytywnie, choć może za dużo w tym gorliwości, by przedstawić „wszystko”. Myślę, że bardziej syntetyczne ujęcie dyskursu rozprawie by nie zaszkodziło.

**Rozdział III** to właśnie ten rozdział, gdzie terminowi „zabezpieczenie” Doktorant nadaje znaczenie swoiste, odbiegające od znaczenia przyjmowanego w postępowaniu zabezpieczającym i, o ile to właściwie rozumiem, chodzi autorowi bardziej o czynniki wpływające na skłonność zobowiązanych do poddania się obowiązkom, niż metody i sposoby zapewnienia wykonania ich w przyszłości. Problematyka jest w tym rozdziale „przemieszana”, obok zagadnień wskazanych wyżej znajdują się tu również typowe problemy klasycznego zabezpieczenia. Z drugiej strony, są tu rozważania naukowo bardzo cenne, bo wskazujące na inne, poza klasycznym zabezpieczeniem, metody sprzyjające „dyscyplinowaniu” w realizacji obowiązków administracyjnych (niewładcze działania informacyjne, bodźce ekonomiczne, czy choćby odpowiednio stosowane środki odpowiedzialności prawnocywilnej). Na marginesie warto zauważyć, że poszukując przyczyn postaw kontestujących realizację obowiązków oraz apologizując przymus państwowy jako główne remedium na ich nieprzestrzeganie [Doktorant pisze, że „... nadal pozostaje on (przymus państwowy – E.B.) *najskuteczniejszym sposobem zapewnienia posłuchu nakazom i zakazom prawa* - s.132/133], autor pomija bardzo ważny czynnik, jakim jest zgodność stanowionego prawa z usprawiedliwionymi oczekiwaniami społecznymi oraz, co nie jest bez znaczenia, czytelność tego prawa w odbiorze adresatów, jak też dochowywanie wierności proceduralnej przez organy stosujące prawo. Sprawiedliwie jednak należy dodać, że Doktorant dostrzega problem „nawarstwiania się sankcji” karnych ze sobą oraz karnych i administracyjnych uznając, że „stan taki uderza w zasadę demokratycznego państwa prawnego” (s. 140 – 142), którą to ocenę w całości podzielam. Doktorant wraca jeszcze raz do tego zagadnienia (s.159) tym razem konstatując, że warunkiem należytej realizacji obowiązków jest „... odpowiednie kształtowanie **świadomości** (podkr. E.B) podmiotów obowiązków” (s.159); nie kwestionując takiego punktu widzenia sądzę wszakże, że należałoby do tego dodać, dla równowagi, że konieczne też jest kształtowanie „świadomości organów stosujących prawo”, a mówiąc dokładniej - ich funkcjonariuszy, w szczególności w zakresie wyrabiania postaw apolitycznych.

**Rozdziały IV i V** poświęcone są już w całości klasycznej instytucji zabezpieczenia, w jej związku z realizacją obowiązku administracyjnoprawnego. Są tu przede wszystkim rozważania o charakterze analiz dogmatycznych, „rozplątujących” ów „szczególny splot” regulacji postępowania egzekucyjnego z postępowaniem zabezpieczającym, o którym wspominałem wyżej na s. 2. Przypomnieć należy, że Doktorant w tej czysto prawniczej pracy czuje się znakomicie, udanie oceniając relacje między przepisami postępowania zabezpieczającego a postępowania egzekucyjnego. Zwłaszcza, że bywają tam konstrukcje „wielopiętrowe”, jak np. odesłania w postępowaniu zabezpieczającym do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, zaś w tej do kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej, stąd dalej do przepisów prawa materialnego. Jak to z egzegezą i interpretacją bywa ustalenia pomiędzy stosującymi prawo czasami się różnią. Na kilka takich momentów chciałbym zwrócić uwagę:

1) na s. 201/202 Doktorant omawiając „dopuszczalność dokonania zabezpieczenia” i zwracając uwagę, że nie może ono przekroczyć prawem ustalonych granic pisze: „Zasięg ingerencji ulega ograniczeniu w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich – podmiotowy – oznacza, że **władza może obejmować swoimi działaniami jedynie podmioty jej podporządkowane** ( podkr. E.B.)”, po czym następuje przypis 717 odwołujący się do pracy Z. Resicha, „Dopuszczalność drogi sądowej” wydanej w roku 1962. Powyższy pogląd został jednak przywołany bez cudzysłowu co nasuwa myśl, że Doktorant nie dostrzega nieprzystawalności powyższego opisu do stanu aktualnie obowiązującego, tj. standardów demokratycznego państwa prawa w Polsce A.D. 2020. Aby ujednoznaczyć mój pogląd w tej materii żywię niepodważalne przekonanie, że wszyscy są związani powszechną i uniwersalną zasadą praworządności, zaś przestrzeganie prawa, nie pozostaje w żadnym związku z „podporządkowaniem władzy”, które, jako takie, w demokratycznym państwie nie istnieje, a zastępuje go „podporządkowanie” prawu, stanowionemu zgodnie z Konstytucyjnymi regułami. Podkreślenie tego jest niezbędne zwłaszcza w sytuacji, gdyż młodzi adepci nauki uczestniczą w kształtowaniu świadomości i wiedzy nowych pokoleń prawników.

2) nie podzielam zarzutu Doktoranta wobec wyroku NSA - II FSK 360/09 (s. 215), w którym Sąd przyjął, że uchylene decyzji w oparciu o którą wystawiony został tytuł wykonawczy prowadzi do wygaśnięcia obowiązku. Zdaniem Doktoranta „czym innym jest wygaśnięcie obowiązku, a czym innym usunięcie z obrotu prawnego aktu stanowiącego podstawę obowiązku” (s.215). Zgoda, co do różnic werbalnych, to oczywiste, ale w takim razie **proszę, w formie odpowiedzi na pytanie**

przeprowadzić dyskurs wyjaśniający, jak w tej sytuacji należy uczynić, jakiej treści orzeczenie NSA byłoby prawidłowe, zwłaszcza gdy tytuł wykonawczy stracił oparcie w decyzji ustalającej obowiązek. Może przeoczyłem, ale odpowiedzi na to pytanie nie znalazłem;

3) kolejna niejasność dotyczy bardzo ważnej instytucji, jaką jest **zarządzenie zabezpieczenia**. Wielokrotnie autor do niej nawiązuje, w różnych miejscach i kontekstach, natomiast brak jest jednego miejsca, w którym została ona zrekonstruowana kompleksowo (opis na s. 223/224 jest dość skrótowy), zwłaszcza z uwzględnieniem sytuacji, że najczęściej wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym. Nie bez znaczenia dla konstrukcji tej instytucji jest również okoliczność, że zabezpieczenie może być stosowane zanim zostanie sformalizowany obowiązek.

Rozdziały IV i V to *clou* rozprawy. Zgłoszone powyżej uwagi nie zmieniają wysokiej oceny tego fragmentu pracy. Dogmatyczna rekonstrukcja rozwiązań prawnych, wykładni i wniosków świadczy o znaczących prawniczych umiejętnościach Doktoranta (*vide* np. rozważania na temat środków prawnych dopuszczanych w postępowaniu zabezpieczającym).

Kolejna kwestia dotyczy również *meritum* rozprawy i mam związane z nią pytanie. Otóż, nauka prawa i postępowania administracyjnego posługuje się terminem kompetencja. Termin ten wraz z jego znaczeniem funkcjonuje jako „pojęcie – narzędzie” pozwalające porządkować i oceniać „podmiotową zdolność” różnych organów do podejmowania skutecznych czynności prawnych. Niewątpliwie takie ustalenia są pochodną poglądów znajdujących oparcie w teorii prawa. Nauki dogmatyczne, w tym i nauka prawa administracyjnego oraz nauka postępowania administracyjnego, rozwinęły twórczo tę teoretyczną konstrukcję rozróżniając w jej ramach kompetencją ogólną, kompetencją szczególną, niektórzy zaś poprzestają na użyciu samego terminu kompetencja. Doktorant w pracy posługuje się tymi wszystkimi trzema terminami. **I tu mam pytanie: proszę przedstawić pojęcie kompetencji i jego przydatność dla badań dogmatycznych w obszarze postępowania administracyjnego**, a w szczególności kiedy mamy do czynienia z kompetencją ogólną, kiedy z kompetencją szczególną (szczegółową) i jakie są tego skutki w sferze stosowania prawa.

Na zakończenie, jeszcze jedno zagadnienie, a dotyczy ono zabezpieczenia wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym. Doktorant zauważa to zjawisko, ale w rozprawie sytuuje się ono na dalszym planie. Nie jest to jednak „wina” autora, lecz jest to konsekwencja prawa regulującego zabezpieczenie wykonania obowiązków prawnoadministracyjnych o charakterze niepieniężnym.

Otóż, regulacja tych kwestii w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest nad wyraz skąpa. Ustawa zarówno w jej części egzekucyjnej, jak i w części dotyczącej postępowania zabezpieczającego, jest poświęcona przede wszystkim obowiązkom o charakterze pieniężnym. Problematyka prawoadministracyjnych obowiązków niepieniężnych pozostaje w istocie na marginesie tych regulacji. Co charakterystyczne, zarówno powstawanie tych obowiązków, jak i ich egzekucja, a także zabezpieczenie wykonania to gestia przede wszystkim odpowiednich uregulowań administracyjnego prawa materialnego: budowlanego, drogowego, sanitarnego, prawa dotyczącego ochrony zdrowia, życia ludzi oraz mienia i wielu innych. Dość wspomnieć o aktualnie dziejących się procesach powstawania, egzekucji i zabezpieczania wykonania obowiązków „covidowych”, czy też obowiązków „zabezpieczanych” przez tzw. „odosobnienie” (art. 17 obowiązującej ustawy o stanie wyjątkowym). Z punktu widzenia naukowego to obszar znany, ale stosunkowo mało rozpoznany, z pewnością wart dalszych badań monograficznych, bo regulacje prawne w kwestii zabezpieczenia wykonania tych obowiązków, zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są z pewnością ramowe i niepełne. Być może, że nie byłoby nawet błędem ograniczenie ram tematycznych rozprawy do samych obowiązków pieniężnych i pozostawienie problematyki obowiązków niepieniężnych do odrębnego opracowania.

## II

Obok *meritum* rozprawa doktorska powinna odpowiadać określonym zasobowi warunków warsztatowych. Do najważniejszych z nich należą - dobór i wykorzystanie literatury, oddającej dorobek nauki w badanym temacie (z reguły uwzględnia się w tym również źródła prawa i orzecznictwo) oraz formalna strona pracy - redakcja tekstu, przystępność wywodu, staranność edytorska.

Jak chodzi o pierwszy z wymienionych aspektów to stwierdzić należy, że w pracy powołano 374 opracowań naukowych (podręczniki, monografie, glosy) i 200 orzeczeń sądowych oraz wykorzystano wszystkie źródła prawa, mające zastosowanie do analizowanej problematyki. Tekst główny opatrzone 1228 przypisami, co pozwala uznać, że wszystka przedstawiona w Wykazie literatura została wykorzystana efektywnie. Odnotować wszakże należy przypadki źle zredagowanych powołań opracowań zbiorowych, co polega na przywołaniu tytułu

dzieła zbiorowego i jego redaktorów, bez wskazania do jakiego konkretnie odnosi się autora i opracowania, por. m. in. Babiarczy S. i inni... (red), Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2019; Bojanowski E. Żukowski K. (red.) Leksykon prawa administracyjnego, Warszawa 2009, gdzie jest 100 haseł, a każde ma swojego autora, czy Rybicki Z. i inni ... (red), Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978. Dzieła zbiorowe są z reguły zbiorem autonomicznych opracowań, mających swoje tytuły, i co najważniejsze, autorów. Zaś sam zbiór jest jedynie fizycznym połączeniem indywidualnych utworów w jednej Księdze, książce, Leksykonie itp. Powołanie tylko redaktorów Zbioru nie spełnia też warunków prawa autorskiego co do konieczności wskazania właściwego autora.

Jeśli chodzi o stronę formalną tekstu na ogół pozostaje bez zastrzeżeń, choć i tutaj zdarzają się mankamenty takie jak: zdarzająca się niejasność wywodów (zwłaszcza w rozdziale dotyczącym obowiązków), powtórzenia kwestii już omawianych, prozaiczne literówki (dość liczne) oraz, co zawsze przykre, zniekształcenia nazwisk powoływanych autorów, i tak: jest „Z. Wronka, Z. Ziemiński” powinno być S. Wronkowska, Z. Ziemiński (n. b. imię i nazwisko Pani Profesor jest powszechnie znane, a Jej dorobek wysoko w nauce ceniony), jest „Łętkowski J.” powinno być Łętkowski J., jest „Dzierżyńska-Dryl L.” powinno być Dzierżyńska-Bryl L., jest „Adamczyk W., Godecki Z.” powinno być Adamczak W., Godecki Z. Zdarza się, że do takich przeinaczeń dochodzi czasami z powodu zadziałania komputerowej funkcji korekty tekstu, ale w ostatecznym rezultacie „winę” za taki stan rzeczy ponosi nie maszyna lecz człowiek. W Wydawnictwach pomagają autorom specjaliści redaktorzy, w rozprawie doktorskiej osobistą odpowiedzialność z tego tytułu ponosi wyłącznie Doktorant.

Pan mgr Adam Bródka posiada status doktoranta, jest magistrem kierunku Administracja na Uniwersytecie Wrocławskim. W dorobku posiada 5 publikacji, w tym cztery o pożądanym umiejscowieniu i punktacji, uczestniczył czynnie w 3 Konferencjach Naukowych, prowadził szkolenia dla pracowników administracji publicznej.



## III

Reasumując pragnę stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska dotyczy problemu ważnego z punktu widzenia naukowego, jak i praktyki stosowania prawa. Sposób jego rozwiązywania zasługuje na ocenę pozytywną. Temat niełatwy zwłaszcza przez swoją dogmatyczną złożoność i przeplatanie się różnych regulacji prawnych, zarówno w obrębie szeroko pojmowanego prawa administracyjnego, jak i na styku tego prawa z prawem cywilnym. Dostrzeżone mankamenty nie podważają istoty rzeczy, tj. ogólnie pozytywnej oceny strony merytorycznej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pana mgra Adama Bródki spełnia prawem przepisane warunki i może stanowić przedmiot dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Eugeniusz Bojanowski

