

prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik
Katedra Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
UMCS w Lublinie

Lublin, dnia 19 maja 2023 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Łukasza Kłaskały
pt. *Zasada proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Barbary Adamiak oraz dr.
hab. Krzysztofa Sobieralskiego, prof. UW r (jako promotora pomocniczego), Wrocław
2023, s. 319

W wykonaniu uchwały Rady Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 13 marca 2023 r., powołującej mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pana mgr. Łukasza Kłaskały, o czym zostałem poinformowany pismem Przewodniczącego Rady dr. hab. Jacka Przygodzkiego, prof. UW r, z dnia 13 marca 2023 r., nr WPAE.SD.412.6.2023.AP, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskiem co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

1. Temat rozprawy

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Łukasza Kłaskały wskazuje na obszar badawczy, którym jest proceduralne prawo administracyjne. Wybór problematyki stanowiącej temat dysertacji należy uznać za wyjątkowo trafny i ważny zarówno z punktu widzenia mechanizmu funkcjonowania administracji w procesie egzekwowania obowiązków, jak i przede wszystkim z punktu widzenia praw uczestników postępowania egzekucyjnego, w tym zwłaszcza zobowiązanego. Niewątpliwą zaletą tej rozprawy jest to, że została ona poświęcona problematyce, która nie była dotychczas przedmiotem opublikowanych opracowań monograficznych. Zagadnienia dotyczące tytułowej problematyki były omawiane jedynie w opracowaniach ogólnych, jak podręczniki czy komentarze do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także w artykułach o charakterze przyczynkowym. Spojrzenie na te zagadnienia z perspektywy zgodności z zasadą proporcjonalności jest zupełnie nowym podejściem badawczym.

2. Konstrukcja pracy

Rozprawa doktorska mgr. Łukasza Kląskaly obejmuje cztery rozdziały zwieńczone wnioskami, a także wykaz skrótów, wykaz literatury, wykaz aktów prawnych i wykaz orzecznictwa. Autor rozpoczyna pracę od wyjaśnienia celu, zakresu i metod użytych przy jej pisaniu oraz omówienia zagadnień wprowadzających w tytułową problematykę. Centralną część pracy stanowi analiza instytucji prawnych, poprzez które realizuje się zasada proporcjonalności w działaniach wierzyciela i organu egzekucyjnego przy wszczęciu postępowania egzekucyjnego i w jego toku, ze szczególnym uwzględnieniem wyboru środka egzekucyjnego. Całość uzupełnia przedstawienie sposobów obrony zobowiązanego i osób trzecich przed naruszeniem zasady proporcjonalności.

Taka struktura pracy pozwala sukcesywnie poznawać istotę tytułowej zasady, wybrany przez Autora obszar jej funkcjonowania, podmioty realizujące ją na tym obszarze, przejawy jej realizacji w działalności tych podmiotów, a wreszcie konsekwencje uchybienia przez te podmioty spoczywającym na nich obowiązkom lub zakazom, w których wyraża się tytułowa zasada.

Ogólna konstrukcja rozprawy, przejawiająca się w wyodrębnieniu i uszeregowaniu rozdziałów, jest dobra, a treść rozdziałów odpowiada problematyce wskazanej w ich tytułach. Można mieć natomiast pewne zastrzeżenia co do podziału treści w ramach poszczególnych rozdziałów.

Przed wszystkim tytuł podrozdziału I.3 jest zbyt wąski w stosunku do jego treści. W podrozdziale tym mamy, oprócz problematyki wskazanej w jego tytule, rozważania dotyczące:

- a) istoty proporcjonalności w prawie;
- b) przejawów zasady proporcjonalności w prawie karnym;
- c) historii przymusu administracyjnego w Polsce;
- d) istoty „postępowania egzekucyjnego” i „egzekucji administracyjnej”.

Rozważania dotyczące dziejów przymusu administracyjnego powinny znaleźć się w podrozdziale I.2, który jest poświęcony przymusowi. Rozważania dotyczące istoty „postępowania egzekucyjnego” i „egzekucji administracyjnej” powinny tworzyć odrębną jednostkę redakcyjną w rozdziale I, obok innych jednostek wyjaśniających terminy użyte w tytule pracy i pokrewne. Pozostałą część należało zatytułować np. „Istota i przejawy proporcjonalności w prawie”.

W rozdziale II rozprawy są dwie nierównorzędne jednostki redakcyjne o niemal identycznie brzmiących tytułach: pkt. 2.3 „Instytucje prawne realizacji zasady

proporcjonalności w toku egzekucji administracyjnej” i podrozdział 3 „Instytucje prawne realizacji zasady proporcjonalności w toku postępowania egzekucyjnego w administracji”. W istocie punkt 2.3 dotyczy zasady niezbędności egzekucji jako elementu składowego zasady proporcjonalności, rozpatrywanej pod kątem obowiązków wierzyciela, w tym zwłaszcza obowiązku czuwania nad aktualnością celu egzekucji, obowiązku niezwłocznego zawiadomienia organu egzekucyjnego o okolicznościach mających wpływ na bieg toczącego się postępowania i obowiązku rozpoznawania składanych przez zobowiązanego i inne osoby środków zaskarżenia. Podrozdział 3 w rozdziale II dotyczy natomiast instytucji zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego. Stosowanie tych instytucji należy do kompetencji organu egzekucyjnego, a nie wierzyciela, więc umieszczenie tych rozważań w rozdziale II zamiast III może budzić wątpliwości. Można było obie instytucje omówić w rozdziale II, ale wówczas należało je zredagować z punktu widzenia uprawnień i obowiązków wierzyciela, jak zwłaszcza obowiązek sygnalizacji organowi okoliczności skutkujących zawieszeniem lub umorzeniem postępowania albo koniecznością podjęcia zawieszono postępowania (o których Autor wspomina w punkcie 2.3) oraz prawo żądania zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przesłanki zawieszenia i umorzenia postępowania powinny więc być omówione w kontekście obowiązków sygnalizacyjnych wierzyciela, o których mowa w art. 32aa pkt 1–3 u.p.e.a., a żądanie zawieszenia lub umorzenia postępowania – jako osobne uprawnienie wierzyciela. Ergo: punkt 2.3 – pod zmienionym tytułem – można było pozostawić w podrozdziale 2 po wyłączeniu z niego uwag dotyczących obowiązków sygnalizacyjnych wierzyciela i włączeniu ich do podrozdziału 3 jako uwag uzasadniających omawianie przesłanek zawieszenia i umorzenia postępowania w rozdziale II, a nie III.

W punkcie 1.1 rozdziału IV – wbrew jego tytułowi „Pojęcie środka obrony prawnej i środka zaskarżenia” – Autor nie wyjaśnia, co rozumie przez „środki obrony prawnej”. Przedstawia tylko różne – formułowane w piśmiennictwie – definicje środków zaskarżenia i środków prawnych, i można się jedynie domyślać, że środki obrony prawnej utożsamia ze środkami prawnymi. Jednak przytoczona przez niego definicja środków prawnych autorstwa M. Romańskiej („Kategoria środków prawnych [...] poza środkami zaskarżenia obejmuje również wszystkie prawem przewidziane instrumenty, które może wykorzystać zainteresowany podmiot w celu poprawy swojej sytuacji prawnej” – s. 221) jest nieadekwatna do dalszych rozważań Autora, gdyż nie obejmuje środków podejmowanych z urzędu przez organy nadzoru. Tymczasem Autor zalicza niżej (punkt 1.3 „Nadzór jako element systemu środków obrony prawnej”) do środków obrony prawnej także środki nadzoru (np. wstrzymanie egzekucji administracyjnej), a więc podejmowane z urzędu.

Z tych samych powodów nie odpowiada klasyfikacji Autora definicja środka prawnego E. Pierzchały: „Pod pojęciem «środka prawnego» rozumie się przewidzianą prawem możliwość kwestionowania rozstrzygnięcia administracyjnego przez stronę lub uczestnika postępowania działającego na prawach strony w celu spowodowania weryfikacji rozstrzygnięcia przez organ II instancji” (s. 220). Należało więc przyjąć szerszą definicję środka prawnego, przede wszystkim zaś wyjaśnić znaczenie „środka obrony prawnej”, gdyż to ten termin Autor umieścił w tytułach jednostek redakcyjnych rozdziału IV.

Podrozdział 2 w rozdziale IV powinien mieć tytuł „System środków obrony”, a nie „System środków zaskarżenia”, bo przecież są w nim omawiane nie tylko środki zaskarżenia, tj. środki służące jedynie weryfikacji rozstrzygnięć organów, ale także np. wnioski o przywrócenie terminu. Środkiem zaskarżenia w rozumieniu wyjaśnionym przez Autora we wcześniejszym podrozdziale jest właściwie tylko zażalenie, a wszystkie pozostałe to środki prawne czy środki obrony prawnej.

3. Metody

W przedłożonej rozprawie Autor wykorzystał w głównej mierze metodę prawnodogmatyczną. Podstawę normatywną rozważań zawartych w pracy stanowią przede wszystkim ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz akty wykonawcze do niej. Dokonując analizy przepisów prawnych, Autor posiłkował się dorobkiem orzecznictwem polskich i europejskich organów władzy sądowniczej, a także poglądami polskiej doktryny. Dobór materiałów źródłowych należy uznać za bardzo dobry. Pokażna liczba wykorzystanych w pracy pozycji literatury (blisko 450) oraz orzeczeń sądowych (niespełna 300) świadczy o skrupulatności i rzetelności badawczej, a tym samym – predyspozycjach do pracy naukowej Doktoranta. Wymierną wartością tej skrupulatności Autora dysertacji jest jej kompleksowy charakter.

Ponadto, w znacznie mniejszym stopniu Autor posłużył się gdzieś tam metodą analizy historycznej.

4. Ocena merytoryczna

a. Uwagi ogólne

Recenzowana rozprawa zawiera przemyślane wywody, a jej wysoki poziom naukowy nie budzi wątpliwości. Pan mgr Łukasz Kłaskała wykazał się bardzo dobrą znajomością tytułowej problematyki, a także wolą i umiejętnością oceny istniejącego stanu prawnego. Autor dostrzega zagadnienia niejasne w świetle przepisów prawa, niekompletnie lub

niekonsekwentnie unormowane, a także kontrowersyjne w świetle poglądów wyrażanych w doktrynie i orzecznictwie. Na ogół nie pozostawia ich bez komentarza własnego; przeciwnie – formułuje własne spostrzeżenia, oceny, wnioski czy propozycje *de lege ferenda*, i racjonalnie, choć oczywiście nie zawsze w pełni przekonująco, je uzasadnia.

Przykładowo, słusznie zwraca Autor uwagę, że „kwestia skutecznego przeprowadzenia wznowienia postępowania może okazać się problematyczna, gdyż [...] postanowienia wydawane w toku postępowania egzekucyjnego w administracji często wywołują nieodwracalne skutki, co w praktyce uniemożliwia skuteczne przeprowadzenie postępowania o wznowienie” (s. 244–245). Szkoda tylko, że Doktorant nie „pociągnął” tego tematu i nie poddał analizie kwestii konsekwencji wywołania przez postanowienie nieodwracalnych skutków prawnych dla dopuszczalności wznowienia postępowania i sposobu jego zakończenia. Stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia, które wywołało nieodwracalne skutki prawne, przewidziane jest bowiem tylko w odniesieniu do postępowania nieważnościowego (art. 158 § 2 k.p.a.), nie zaś także do wznowieniowego. Podobny problem może wyniknąć po wniesieniu na postanowienie organu egzekucyjnego skargi do sądu, co Autor dostrzegł i trafnie skomentował: „[M]oże istnieć ryzyko, że postępowanie w przedmiocie rozpoznania skargi zakończy się później niż postępowanie egzekucyjne. Brak suspensywnego skutku skargi może spowodować, że sądowa kontrola działania organu egzekucyjnego nie będzie dotyczyć istniejącego stosunku prawnego, lecz już zakończonego. W takim przypadku sąd raczej powinien stwierdzić wydanie skarżonego postanowienia z naruszeniem prawa niż uchylać podlegające badaniu postanowienie” (s. 252).

Doktorant pozytywnie ocenia obowiązującą procedurę egzekucji administracyjnej pod kątem jej zgodności z zasadą proporcjonalności. Z oceną tą należy się zgodzić. Co więcej, wydaje się, że procedura ta jest obszarem prawa, na którym tytułowa zasada realizowana jest w największym stopniu, zwłaszcza w porównaniu z takimi obszarami, jak konstytucyjne prawa i wolności czy prawo karne. Ta pozytywna ocena implikuje stosunkowo niewielką liczbę krytycznych uwag odnośnie do funkcjonujących regulacji i, co za tym idzie, propozycji zmian, a zatem nie można czynić Autorowi zarzutu z powodu skąpości takich uwag, skoro jego pozytywna ocena istniejącego stanu prawnego jest zasłużona.

Jedną z trafnych propozycji *de lege ferenda* dotyczy sposobu określenia w przepisach ustawy egzekucyjnej zasady poszanowania minimum egzystencji. Autor krytykuje kazuistyczne wyszczególnienie w ustawie składników majątku zobowiązanego, które nie podlegają egzekucji, jako mało elastyczne i nieprzystające do zmieniających się szybko realiów społeczno-gospodarczych, postępu techniki i tempa życia. Jako alternatywę proponuje

np. wskazanie określonej kwoty minimum socjalnego jako górnej granicy sumy wyłączeń (s. 276–277). Jednocześnie celowe wydaje się zapewnienie zobowiązanemu możliwości wpływu na to, które składniki jego majątku będą zwolnione z egzekucji. Uzasadnieniem dla takiego postulatu jest względność i subiektywność tego, jakie składniki majątku są danej osobie najpotrzebniejsze lub mają dla niej największą wartość emocjonalną. Na kwestię względności i subiektywności Autor słusznie zwraca uwagę w innym kontekście, a mianowicie w odniesieniu do kwestii wyboru najłagodniejszego środka egzekucyjnego. Doktorant trafnie zauważa, że stopień uciążliwości poszczególnych środków egzekucyjnych jest zmienny w zależności od okoliczności i osoby zobowiązanego, i słusznie konkluduje, że nie powinno się tworzyć uniwersalnej hierarchii takich środków według kryterium uciążliwości dla zobowiązanego (s. 276).

W rozprawie brakuje jednak nieraz komentarza do kontrowersyjnych orzeczeń, zwłaszcza tych, w których sądy wyrażały poglądy czy opinie odmienne od wyrażonych w innych miejscach pracy poglądów Autora. Tak jest np. z cytowanym wyrokiem NSA z 23 lutego 2010 r., w którym Sąd orzekł, że „art. 121 § 2 u.p.e.a. nie przewiduje, aby organ miał obowiązek prowadzić postępowanie dowodowe w celu ustalenia sytuacji finansowej zobowiązanego”, a zatem „brak jest takiego zobowiązania w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Wcześniej (s. 155) Autor pisał, że „[o]rgan egzekucyjny powinien wybrać najmniej uciążliwy środek egzekucyjny dla zobowiązanego dopiero po wszechstronnej ocenie jego aktualnej sytuacji i rozważeniu wszystkich, istotnych okoliczności sprawy”. Píše też, że „[g]rzywna w celu przymuszenia może okazać się niezwykle skutecznym środkiem egzekucyjnym, o ile zostanie nałożona w odpowiedniej wysokości. Oszacowanie tej wysokości w odniesieniu do sytuacji majątkowej zobowiązanego, to zadanie dla organu egzekucyjnego” (s. 195). Pojawia się pytanie, jak określić wysokość grzywny, aby była ona „w sam raz” dolegliwa, tzn. skuteczna, bez uprzedniego ustalenia sytuacji finansowej zobowiązanego?

Pan mgr Łukasz Klaskała zdaje się postrzegać zasadę proporcjonalności jako uniwersalną wartość w prawie. Tymczasem zasada proporcjonalności nie jest jednakowo przydatna w każdej gałęzi prawa. Trudno wyobrazić sobie słuszne prawo karne nieuwzględniające wymogów proporcjonalności, zwłaszcza w relacjach czyn zabroniony – wysokość grożącej kary czy stopień winy – wysokość wymierzonej kary. Niepodważalną wartość jako z jeden głównych wyznaczników działań organów państwa ma także zasada proporcjonalności w postępowaniach egzekucyjnych, zarówno cywilnym, jak i administracyjnym. Trzecią główną sferą, w której zasada proporcjonalności znajduje

zastosowania w tzw. demokratycznych państwach prawnych, jest sfera praw i wolności obywatelskich i ogólnoludzkich. Sens kierowania się wspomnianą zasadą na tym obszarze nie jest tak oczywisty, jak w dwóch poprzednich obszarach, i postrzegany jest różnie w zależności od uznawanej koncepcji politycznofilozoficznej. Z perspektywy totalitarystycznej art. 31 Konstytucji można postrzegać jako gwarancję ochrony praw i wolności; z perspektywy libertariańskiej – jako przyzwolenie na ich ograniczanie. Również w sferze „rynku towarów i usług” traktowanie zasady proporcjonalności jako gwarancji swobód gospodarczych (s. 60) budzi wątpliwości. Można ją postrzegać raczej jako gwarancję „ograniczonego ograniczania” swobód. Gwarancją swobód rynku byłaby po prostu zasada wolnego rynku, a nie zasada proporcjonalności.

Autor dość idealistycznie, a przez to bezkrytycznie podchodzi do znaczenia i roli art. 31 Konstytucji jako gwaranta ochrony praw i wolności człowieka. Brakuje krytycznej oceny takich przesłanek dopuszczalnego ograniczania praw i wolności, jak wzgląd na porządek publiczny (którym można uzasadnić właściwie każde ograniczenie prawa czy wolności) czy moralność. Poza tym obowiązuje szereg zakazów i nakazów, które nie są usprawiedliwione ochroną żadnych z wartości wymienionych w art. 31 Konstytucji (np. nakaz zapinania pasów bezpieczeństwa, zakaz pływania w niektórych akwenach publicznych, reglamentacja leków), a planowane są kolejne (np. nakaz noszenia kasków przez rowerzystów, zakaz kupowania energetyków przez niepełnoletnich).

Znakomity przykład niewielkiego znaczenia art. 31 Konstytucji znajdujemy w obszarze, którego dotyczy dysertacja Doktoranta, tj. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest nim historia egzekucji z nieruchomości jako środka egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Ten niewątpliwie najbardziej dolegliwy dla zobowiązanego środek nie istniał pod rządami Konstytucji PRL, w której próżno było szukać zasady proporcjonalności. Pojawił się dopiero pod rządami obecnej Konstytucji RP, zrazu jako środek ostateczny, a kilkanaście lat później zniesiono nawet jego ostateczny charakter. Art. 31 Konstytucji nie przeszkodził w tym.

b. Uwagi szczegółowe

Trudno zgodzić się – zwłaszcza w odniesieniu do postępowania jurysdykcyjnego – z twierdzeniem, że „[w]ystępowanie gwarancji procesowych jednostki w postępowaniu administracyjnym [...] jest [...] również rezultatem oddziaływania prawa unijnego” (s. 53). Są one – jak sam Autor przyznaje – „wzorowane na rozwiązaniach byłych państw zaborczych, szczególnie Prus i Austrii” (s. 56). Raczej należy powtórzyć za J. Jendroską, że

„mogą one stanowić także wzorzec dla ustawodawstwa unijnego” (s. 45). Europejski Kodeks dobrej praktyki administracyjnej nie zawiera bowiem niczego, czego nie byłoby w k.p.a. i u.p.e.a. nie tylko przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ale także przed powstaniem UE.

Na s. 156 Autor pisze, że „[z]akaz stosowania innych środków egzekucyjnych anizeli te, które są zdefiniowane w ustawie, rozciąga się także na wszystkie środki zawarte w aktach wykonawczych”, po czym dodaje, że „[z] treści tej zasady wypływa wniosek, że z gamy środków przewidzianych przez ustawę w celu realizacji konkretnego obowiązku, można stosować wyłącznie te środki, które służą jego wykonaniu i są dla niego właściwe”. Sformułowany wniosek wynika z zasady celowości (art. 7 § 2 u.p.e.a.), którą Autor omówił wcześniej, a nie z zasady stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie. Nieprecyzyjne jest też stwierdzenie, że „Organ, dokonując wyboru środka egzekucyjnego, kieruje się [...] m. in.: zasadą [...] niezbędności” (s. 154). Zasadą niezbędności organ kieruje się, podejmując decyzję w sprawie przystąpienia do egzekucji, a nie w sprawie wyboru konkretnego środka.

Zastrzeżenia budzi stwierdzenie o „wzajemnym wykluczaniu się” wartości, jakimi są sprawność wykonywania obowiązków egzekucyjnych przez organ oraz konieczność zapewnienia zobowiązanemu ochrony przed niezasadnym lub zbyt dotkliwym zastosowaniem wobec niego środków egzekucyjnych (s. 218). Wartości te raczej pozostają w kolizji niż się wykluczają. Gdyby się wykluczały nie można by mówić o respektowaniu przez prawodawcę obu w postępowaniu egzekucyjnym. Tymczasem sam Autor przyznaje nieco dalej, że celem przepisów egzekucyjnych jest „znalezienie odpowiedniego balansu pomiędzy wartościami, jakimi są skuteczność egzekwowania prawa oraz zapewnienie podmiotom poddawanych działaniu przymusu państwowego podstawowych gwarancji egzystencji” (s. 219).

Na s. 223 Autor pisze, że „[ś]rodki nadzwyczajne to te, których zastosowanie możliwe jest dopiero w stosunku do orzeczeń posiadających właśnie przymiot **prawomocności** oraz ostateczności.” Oczywiście orzeczenie nie musi być prawomocne, aby można było uruchomić środek nadzwyczajny. Niekiedy prawomocność orzeczenia jest wręcz przesłanką negatywną uruchomienia środka nadzwyczajnego, bo nie można poddawać kontroli administracyjnej orzeczenia, które było przedmiotem kontroli sądowej, chyba że z powodu okoliczności, które zostały ujawnione lub nastąpiły dopiero po rozpoznaniu skargi i wydaniu orzeczenia przez sąd administracyjny (taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego określonych w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 k.p.a. oraz w art. 145a–145c k.p.a.).

Trudno zgodzić się z tezą Autora, że „podstawową rolą zarzutu jest weryfikacja czynności organów egzekucyjnych” (s. 227). Autor zaznacza wprawdzie, że tak „[w] doktrynie uważa się”, ale nie kwestionuje tego poglądu. Weryfikacja czynności organów egzekucyjnych jest funkcją skargi na czynności egzekucyjne, natomiast celem zarzutu jest raczej przerwanie toku postępowania egzekucyjnego (poprzez jego umorzenie albo zawieszenie) z powodu jego nieprawidłowego lub nieuzasadnionego uruchomienia. Sam Autor słusznie zauważa później, że „[p]osłużenie się zarzutem może wywierać daleko idący skutek w postaci umorzenia egzekucji” oraz że „zarzut [zmierza] do zakończenia postępowania egzekucyjnego”. Można by także stwierdzić, że podstawową rolą zarzutu jest weryfikacja czynności **wierzyciela** (a nie organów egzekucyjnych), gdyż to wierzyciel „odpowiada za poprawne ustalenie egzekwowanego obowiązku oraz określenie jego wymagalności” i to on „przeprowadza wszystkie czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego” (s. 230).

Na s. 229 Autor pisze, że „Skutkiem wniesionego zarzutu jest zawieszenie postępowania egzekucyjnego”. Dopiero kilka zdań dalej przytacza treść art. 35 § 1 u.p.e.a., z którego wynika, że skutek ten następuje tylko wtedy, gdy zarzut jest wniesiony przez zobowiązanego nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego. Niezrozumiałe jest kolejne zdanie, brzmiące: „Taka konstrukcja ma przeciwdziałać ograniczaniu prób przedłużania postępowania egzekucyjnego.” Przecież „ograniczanie prób przedłużania postępowania egzekucyjnego” byłoby chwalebnym działaniem. Po co zatem ustawodawca miałby mu przeciwdziałać?

Na marginesie rozważań dotyczących zażalenia Autor zwraca uwagę na dualizm środków prawnych przysługujących zobowiązanemu w razie zastosowania wobec niego grzywny w celu przymuszenia: zgodnie z art. 122 § 3 u.p.e.a. może on w takiej sytuacji wnieść zarzut (art. 33 i n. u.p.e.a.) lub zażalenie na postanowienie o nałożeniu na niego grzywny (s. 234). To oczywiście prawda, tyle że nie jest to sytuacja specyficzna dla grzywny w celu przymuszenia. Analogiczny dualizm środków występuje w razie zastosowania wszystkich środków egzekwowania obowiązków niepieniężnych.

Na s. 247 Autor zwraca uwagę na uregulowanie przez ustawodawcę kwestii właściwości rzeczowej organów jedynie w odniesieniu do przeprowadzenia postępowania nieważnościowego w egzekucji administracyjnej (art. 17 § 3 u.p.e.a.) i pominięcie w ustawie trybu wznowieniowego. Zapewne wynika to stąd, że wznowienie jest środkiem z zasady niedewolutywnym – wznowione postępowanie przeprowadza organ, który wydał postanowienie w ostatniej instancji.

5. Ocena strony formalnej

a. Styl, syntaktyka i semantyka

Język pracy cechują ładny styl oraz poprawność gramatyczna i semantyczna.

Sporadycznie zdarzają się wadliwe konstrukcje językowe, jak np. „bez wątpienia, że” (s. 201). „Egzekucja administracyjna” i „postępowanie egzekucyjne” to nie zwroty (s. 75–76), tylko wyrażenia (zwrotami są związki frazeologiczne, których głównymi elementami są czasownik lub imiesłów przysłówkowy). Synonimiczność to stosunek łączący nazwy (terminy, wyrazy), a nie pojęcia (s. 75).

Do rzadkości należą też uchybienia semantyczne (terminologiczne). Autor pisze np. o „dziedzinach prawa” (s. 36), a nawet o „dziedzinach prawa administracyjnego” (s. 48), gdy tymczasem „dziedzina” (nauki społeczne) jest jednostką hierarchicznie nadrzędną, a nie podrzędną wobec nauk prawnych, a tym bardziej wobec gałęzi prawa, jaką jest np. prawo administracyjne. Możemy zatem mówić o gałęziach prawa i o obszarach danej gałęzi prawa. Oczywiście w tzw. języku nienacechowanym (neutralnym, niespecjalistycznym) nazwy „dziedzina”, „gałąź” czy „obszar” mogą być używane zamiennie, ale w języku prawniczym powinniśmy używać słów w takim znaczeniu, jakie nadaje im prawodawca.

Omawiając wniosek o wszczęcie egzekucji, Autor pisze, że „wniosek taki może przybrać [...] postać [...] pisemną lub elektroniczną”, po czym dodaje, że „[w]niosek przybiera formę pisemną” (s. 124). Nie wiadomo, czy Autor odróżnia postać od formy, czy też używa obu tych terminów synonimicznie. Jeśli je utożsamia, to powyższe zdanie jest niekonsekwentne; jeśli zaś odróżnia, to dwuznaczne, bo oznacza wówczas, że forma wniosku musi być pisemna, natomiast postać może być pisemna lub elektroniczna. Odróżniając formę dokumentu od postaci dokumentu, dla uniknięcia dwuznaczności należałoby raczej stwierdzić, że dokument w formie pisemnej (będącej przeciwieństwem formy ustnej) może przybierać postać **papierową** lub elektroniczną.

Tytułowa zasada, wraz z innymi zasadami ogólnymi postępowania egzekucyjnego, ograniczają organ egzekucyjny w wyborze środka egzekucyjnego. Dlatego zamiast „swobody dysponowania środkami egzekucyjnymi przez organ egzekucyjny” (s. 168) w egzekucji należności o charakterze pieniężnym należałoby raczej mówić o uznaniowości.

Tok wyводу jest na ogół logiczny i spójny, choć niekiedy rozważania są nieco chaotyczne. Na przykład w podrozdziale 3 rozdziału III uwagi dotyczące zasady stosowania środka bezpośrednio prowadzącego do wykonania egzekucji (celowości) i zasady stosowania najłagodniejszego środka przeplatają się ze sobą zamiast następować jedno po drugim. Dość częste są powtórzenia, np. w przypadku uwag o braku wymogu uzgadniania z zobowiązanym

środka egzekucyjnego (s. 169, 172), o tym, że po przeprowadzeniu licytacji nieruchomości nie ma możliwości przywrócenia stanu sprzed wszczęcia egzekucji (s. 171, 172), czy o tym, że grzywnę w celu przymuszenia można stosować wielokrotnie, aż do skutku (s. 188, 190).

b. Ortografia i interpunkcja

Warstwa techniczno-edytorska rozprawy prezentuje bardzo wysoki poziom. Autor dokonał starannej i na ogół poprawnej adiustacji tekstu. Redakcja przypisów i wykazu bibliograficznego jest konsekwentna i zgodna z przyjmowanymi normami.

Zdarzają się uchybienia interpunkcyjne, głównie w postaci zbędnych przecinków, np. po okolicznikach rozpoczynających zdanie (anglicyzm), jak „przed zmianą ustawy” (s. 167), „na końcu” (s. 55), „w przypadku odroczenia wyroku” (s. 55), między nierównorzędnymi przydawkami (np. „wszystkie, istotne okoliczności” – s. 155) czy w wyrażeniu „między... a...” (wielokrotnie).

Ponadto należy odnotować – ze względu na ich powszechność w języku prawnym i prawniczym – bardzo nieliczne błędy w zakresie pisowni wielkich i małych liter, głównie w tytułach międzynarodowych aktów prawnych, jak „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” (s. 156) zamiast „europejski Kodeks dobrej praktyki administracyjnej” czy „Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności” zamiast „europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (przymiotnik „europejski” w obu przypadkach jest określeniem aktów, a nie elementem ich tytułów), ale także w tytule polskiej publikacji: „Ilustrowany Słownik Języka Polskiego” (s. 33) zamiast „Ilustrowany słownik języka polskiego”.

6. Konkluzja

Zaprezentowane uwagi pozwalają na sformułowanie wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana mgr. Łukasza Kłaskały stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, który dotychczas nie stanowił przedmiotu wydanego drukiem opracowania monograficznego w polskim piśmiennictwie. Autor wykazał solidną znajomość literatury przedmiotu oraz polskiego i międzynarodowego orzecznictwa sądowego, umiejętnie dokonując analizy i oceny przepisów prawnych pod kątem założonego celu badawczego. Dowiódł, że posiada ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu proceduralnego prawa administracyjnego i potrafi samodzielnie prowadzić pracę naukową. Stwierdzone w pracy uchybienia mają głównie charakter formalny.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam, że praca doktorska mgr. Łukasza Kłaskały spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789), wymagane w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669 ze zm.), i może być przedmiotem dalszego postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych.

Zbigniew Kowalski