

Łódź, dnia 16 maja 2023 r.

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

RECENZJA

Pracy doktorskiej Pana mgr Łukasza Kłaskały pt. Zasada proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, Wrocław 2023, 319 str. (maszynopis), Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego

Przygotowanej pod kierunkiem naukowym - prof. dr hab. Barbary Adamiak oraz dr hab. Krzysztofa Sobieralskiego, prof. UW r (promotor pomocniczy).

I. Uwagi wstępne

Celem przygotowanej recenzji jest ocena pracy doktorskiej Pana mgr Łukasza Kłaskały pt. Zasada proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Ocenę przeprowadzono z punktu widzenia wymagań stawianych tej pracy jako kryterium przygotowania Doktoranta do samodzielnego i naukowo poprawnego rozwiązywania w przyszłości problemów w obranej dziedzinie.

Doktorant podjął się opracowania niezwykle istotnych dla teorii i praktyki administracyjnego postępowania egzekucyjnego zagadnienia stosowania zasady proporcjonalności. We współczesnym piśmiennictwie z zakresu postępowania administracyjnego uznane znajdują interdyscyplinarne badania jego dziedzin. Przykładem rezultatu takich badań jest przedmiotowa praca.

Zasada proporcjonalności w ocenianej dysertacji jest powiązana ściśle z podstawowym dla prawa administracyjnego zagadnieniem racjonalnego wyważenia ochrony dobra ogółu i jednostki. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, według którego „istotą administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest podejmowanie przez właściwe organy administracyjne czynności zmierzających do przymusowego wykonania, w ściśle określonych ramach proceduralnych, niewykonywanych w sposób dobrowolny przez podmiot zobowiązany obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym (pieniężnych i niepieniężnych). Te ramy proceduralne wyznaczają w szczególności przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.). Spośród celowych (minimalnie skutecznych) środków egzekucyjnych należy wybrać ten, który w najwyższym stopniu spełni przyjęte kryterium (obok kryterium skuteczności ważne jest również kryterium ekonomiczne), tzn. albo środek najbardziej ekonomiczny spośród najbardziej skutecznych, albo najbardziej skuteczny spośród najbardziej ekonomicznych. Inaczej rzecz ujmując ogólna zasada sprawności postępowania została zastąpiona w postępowaniu egzekucyjnym zasadą stosowania najłagodniejszego środka, a nawet zasadą proporcjonalności - adekwatności. Sprowadza się ona tego aby zastosowano

właściwy środek, najmniej wkraczający w sferę praw jednostki i aby nie spowodował on szkód, które byłyby w sposób widoczny nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu". (wyrok NSA z 5.03.2020 r., II FSK 1128/18, LEX nr 3065301).

W związku z powyższym wybór przez Doktoranta tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Problematyka dotycząca stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w takim zakresie w jakim została przedstawiona w tej dysertacji nie doczekała się jeszcze w polskim piśmiennictwie szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Czyni to zatem ocenianą rozprawę zamierzeniem nowatorskim, gdyż za takie uznać trzeba wypełnienie lub dopełnienie luki poznawczej w rozpatrywanej dziedzinie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Sformułowanie samego tytułu pracy odzwierciedla szerokie oraz interesujące ujęcie poruszanych w pracy zagadnień, uwzględniających pogranicze materialnego prawa administracyjnego i administracyjnego postępowania egzekucyjnego w procesie stosowania zasady proporcjonalności.

Pewne wątpliwości teoretyczne dotyczą wyróżnienia wśród instytucji prawnych realizacji zasady proporcjonalności przy wszczęciu postępowania egzekucyjnego – „badania dopuszczalności egzekucji administracyjnej”. Autor na str. 151 rozprawy doktorskiej powołując się na pogląd wyrażony w piśmiennictwie wskazuje, że „Na tym etapie postępowania organ egzekucyjny musi zweryfikować, czy obowiązek objęty tytułem wykonawczym podlega egzekucji administracyjnej, czy jest prawdopodobne, że w toku egzekucji nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne oraz czy tytuł wykonawczy zawiera wszystkie ustawą przewidziane elementy”. W związku z tym twierdzeniem Doktoranta można postawić pytanie czy ten etap postępowania jest instytucją prawną w ujęciu teoretycznoprawnym zaproponowanym w rozprawie? W rozdziale I pkt 1 str. 8, pracy wskazano, że przyjmując pojęcie instytucji prawnej zaproponowane przez J. Borkowskiego jest to takie rozumienie pojęcia instytucji prawnej, w którym ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy uznać za grupę przepisów skupiającą poszczególne instytucje administracyjnego prawa egzekucyjnego w przedmiotową całość w obu znaczeniach: 1. instytucje - organy, których status i działanie reguluje prawo; 2. instytucje – mechanizmy, które są reguł prawnych, rządzących pewną instytucją lub organem lub określoną sytuacją prawną.

W rozprawie w rozdziale I pkt 1 str. 8, Autor nie wyjaśnił jakie własne założenia przyjął dla wyodrębnienia analizowanych instytucji prawnych. W istocie powinny one stanowić uwarunkowania realizacji zasady proporcjonalności w działaniu wierzyciela oraz organu.

Z tytułu rozprawy wynika, że punktem centralnym rozważań powinna być treść, charakter prawny oraz funkcje zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W dysertacji tych zagadnień brakuje.

W rozdziale I Autor analizuje jedynie dwie kwestie: stanowienie prawa egzekucyjnego a zasada proporcjonalności (rozdział I pkt 3) oraz układ podmiotowy realizacji zasady proporcjonalności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (rozdział I, pkt 4).

W rozprawie nie przedstawiono także metod ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka na podstawie zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W pracy brak jest również szerszych rozważań dotyczących niedookreślonego charakteru zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wskazać należy, że w procesie stosowania administracyjnego postępowania egzekucyjnego może wystąpić konflikt zasad ogólnych, do których zalicza się zasadę proporcjonalności.

Rodzi się w związku z tym pytanie jaką rolę w tym konflikcie zasad ogólnych powinna spełniać zasada proporcjonalności? Wskazać należy, że analiza tych zagadnień mogłaby się znaleźć się na początku rozprawy np. w rozdziale I.

II. Zapoznanie się z problemem pracy

Jak wynika ze wstępu oraz z dalszej lektury treści poszczególnych rozdziałów, celem rozprawy było zbadanie zasady proporcjonalności w dwóch obszarach polskiego porządku prawnego, tj. w płaszczyźnie stanowienia prawa egzekucyjnego oraz w obszarze stosowania prawa.

Analizy teoretyczne podjęte w pracy koncentrują się głównie na zagadnieniach dotyczących: istoty przymusu państwowego w realizacji zadań publicznych (rozdział I pkt 2.); systemu obrony przed naruszeniem zasady proporcjonalności (rozdział IV).

Autor przedstawił w pracy odmienne i ciekawe podejście od wytyczonego od dawna nurtu analizy teoretycznej zagadnień systemowych administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Zabrakło w nim jednak szerszego osadzenia modelu prawnego zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Wyraźny jest także niedostatek wyodrębnienia w pracy funkcji ogólnych i szczegółowych zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

III. Ocena metodyczna

III.1. Układ rozprawy

Studium obejmuje 319 stron i dzieli się na cztery rozdziały. W zawartości tekstowej są zachowane właściwe proporcje między rozdziałami. Treść pracy jest zgodna z jej tytułem, a zawartość merytoryczna poszczególnych rozdziałów jest zgodna z nagłówkami. Poszczególne śródtytuły dają syntetyczny i przejrzysty pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne tytuły rozdziałów reprezentują logiczne powiązania całości pracy, którą cechuje również dostateczny pragmatyzm naukowy. Treść następnego rozdziału wynika z rozdziału poprzedzającego. Rozdziały pracy tworzą trzy segmenty tematyczne dotyczące następujących zagadnień: zagadnienia ogólne (rozdział I); instytucje prawne realizacji zasady proporcjonalności w działaniu wierzyciela i organu egzekucyjnego (rozdział: II i III); system obrony przed naruszeniem zasady proporcjonalności (rozdział IV).

III.2. Metoda opracowania

Badany w pracy problem stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym został poprawnie określony pod kątem zasięgu i głębokości poruszanych zagadnień. Literatura została dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. W dysertacji wykorzystano pokaźną ilość publikacji, co oczywiście zasługuje na pochwałę. Brak jest jednak opracowań obcojęzycznych.

Uwaga krytyczna odnosi się do braku dostrzeżenia znaczenia metody prawa porównawczego w badaniu zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Doniosłość oraz niezbędność badań prawnoporównawczych w dziedzinie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zwłaszcza w kontekście stosowania zasady proporcjonalności wydaje się uzasadniona. Metoda porównawcza, mogłaby dać wyobrażenie o pełnym, a nie tylko

fragmentarycznym modelu prawnym stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. (por. odpowiednio M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1979, s. 18-20). W przypadku opublikowania rozprawy - prawo porównawcze można zastosować jako metodę naukowego zbliżania systemów prawnych dotyczących stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Autor potraktował przedmiot swoich badań w stosowaniu zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym syntetycznie, wyodrębniając najważniejsze elementy analizowanego modelu prawnego.

Pogłębienie jednak rozważań teoretycznych dotyczących konstrukcji modelu prawnego stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub szerzej w systemie prawa administracyjnego uczyniłoby czytelniejszym rozważania przedstawione w całej pracy.

Pewnym mankamentem pracy jest także brak szerszych rozważań teoretycznoprawnych dotyczących funkcji, celów oraz instrumentów prawnych stosowania zasady proporcjonalności.

Autor zasadniczą część swoich rozważań skoncentrował na instytucjach prawnych realizacji zasady proporcjonalności w działaniu wierzyciela oraz organu egzekucyjnego. Zabrakło jednak w tej analizie wyraźnie wyodrębnionych też badawczych.

Wydaje się, że przedstawienie modelu prawnego zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym powinno stanowić punkt wyjścia dla analizy zagadnień przedstawionych w rozdziałach: II i III dysertacji. Takie podejście byłoby zgodne z tytułem pracy. W tekście analizy dotyczące instytucji prawnych realizacji zasady proporcjonalności w działaniu wierzyciela oraz działaniu organu egzekucyjnego powinny stanowić tło dla uwag krytycznych dotyczących stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i postulatów dotyczących jego zmian. Niestety w pracy mało jest uwag krytycznych oraz postulatów de lege ferenda.

Należy stwierdzić, że materiał poddany analizie w dysertacji został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. Wybór metody opracowania został prawidłowo uzasadniony zwłaszcza z punktu widzenia celu badania i jakości rozporządzalnego materiału. Treść początkowych rozdziałów pracy (rozdział I, rozdział II, rozdział III) nie wyprzedza następnych rozdziałów (rozdział IV) pod względem analizowanych zagadnień. Zawartość każdego rozdziału poprzedzającego implikuje i jest wprowadzeniem dla następnego. Tytuły kolejnych rozdziałów „trzymają się całości pracy” oraz zaprezentowanej w niej linii przewodniej. Dotyczy ona wykazania w jakim zakresie zasada proporcjonalności występuje w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz jaki jest jej charakter prawny i wpływ na działania wierzyciela, organu egzekucyjnego oraz na konstrukcję prawną i wybór środków egzekucyjnych przez organ.

Tytuły każdego z rozdziałów nie pokrywają się z tytułem całej pracy. Struktura rozdziałów została zaplanowana prawidłowo. Mankamentem jest to, że nie kończą się one syntetyzującymi podsumowaniami. Wnioski końcowe całej pracy tworzą ogólną poprawnie napisaną syntezą, zawierającą postawione uwagi końcowe. Pewna niespójność z treścią pracy występuje w pierwszym akapicie „Wnioski”, w stwierdzeniu, że „Celem rozprawy było zbadanie występowania założeń zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w dwóch aspektach, tj. jako postulatu wobec ustawodawcy w płaszczyźnie stanowienia prawa,

a także jako wartości gwarantującej przestrzeganie obowiązujących standardów w płaszczyźnie stosowania prawa przez wierzyciela oraz organ egzekucyjny". W dysertacji nie wyodrębniono jednak wyraźnie założeń zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w dwóch wyżej wymienionych aspektach. Czytając treść rozprawy można te założenie odnaleźć, ale należało je wyodrębnić już na początku rozprawy.

Uzasadnienia naukowe przedstawione w pracy oparte są na właściwym stosowaniu zasad logicznych. Dotyczy to zwłaszcza stosowania metod dedukcji i indukcji. Rozumowanie Autora problematyki dotyczącej instytucji prawnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest poprawne. Generalnie za właściwe należy uznać ujęcie literatury przedmiotu. Materiał badawczy został właściwie zużytkowany.

III.3 Metoda wyvodu

W pracy sprecyzowane zostały i prawidłowo użyte pojęcia i definicje administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Podkreślenia wymaga, że zostały one poddane analizie z uwzględnieniem interdyscyplinarnych kryteriów badania administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Wywody zaprezentowane przez Autora stanowią logicznie powiązaną całość. Zastosowana interpretacja podstaw prawnych stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest prawidłowa. W pracy przestrzegana jest jasność i jednoznaczność w wyrażeniu myśli. Dotyczy to w szczególności kwestii analizy systemu środków obrony przed naruszeniem zasady proporcjonalności (rozdział IV).

Sposób badania przez Autora zagadnień obejmujących: 1) charakter prawny zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz 2) instrumentów prawnych realizacji tej zasady w działaniu wierzyciela oraz organu egzekucyjnego, umożliwia przeprowadzenie weryfikacji celów głównych dysertacji związanych z regulacjami prawnymi dotyczącymi administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Brak jest w pracy szerszego wyjaśnienia dlaczego jej Autor wybrał taką klasyfikację środków obrony przed naruszeniem zasady proporcjonalności (rozdział IV rozprawy).

Wydaje się, że tytuły rozdziału II i III pracy nie zostały dość precyzyjnie sformułowane. W piśmiennictwie wskazano, że „Jeżeli realizacja pewnego celu wymaga istnienia wielu instytucji wzajemnie ze sobą powiązanych stosunkami współdziałania i kierowania, można mówić o istnieniu określonego systemu instytucji; system ten ma swoją strukturę organizacyjną oraz inne elementy składające się na pojęcie ustroju, dlatego można również mówić o ustroju systemu instytucji”. (W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 16).

IV. Ocena merytoryczna w zakresie efektywności materiału – źródeł, metody oraz interpretacji

Problem dotyczący stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym został poprawnie przedstawiony. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki oraz praktyki w dziedzinie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Obiekty badań są wyodrębnione zgodnie z wymaganiami metodologicznymi prawoznawstwa. W stosunku do obecnego stanu wiedzy przyjęte w pracy założenia są poprawne. Wykorzystane metody opracowania stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są zgodne z aktualnym stanem wiedzy.

Zastosowane w pracy mierniki są adekwatne w stosunku do przyjętych źródeł pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autora problemów, zwłaszcza związanych z kryteriami interdyscyplinarnych metod badania administracyjnego postępowania egzekucyjnego (rozdział II i III pracy). Interpretacja wyników uwzględnia dotychczasowy stan wiedzy także dziedzin prawa pokrewnych administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu i stanowi logiczne wzajemne powiązanie. Zdecydowało to w konsekwencji o dużej głębi interpretacji głównego zagadnienia dotyczącego stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Świadczy to także o odczytaniu Autora i jego gruntownej wiedzy na temat administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W wywodach zachowana jest ostrożność i poczucie odpowiedzialności w wydawaniu sądów i precyzja w ich formułowaniu. W rozważaniach wyraźna jest także dobra umiejętność kojarzenia pojęć i faktów, umiar i rozsądek, zachowanie hierarchii i współmierności zwłaszcza przy rozważaniu trudnego zagadnienia dotyczącego zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Istnieją możliwości zastosowania osiągnięć uzyskanych w badaniach przeprowadzonych przez Autora nad modelem prawnym zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w teorii oraz w praktyce legislacyjnej. W pracy zachowano właściwą proporcję i odpowiedzialność między wniesionym nakładem, a pożytkiem opracowania.

Należy uznać, że Doktorant jest dobrze przygotowany do tego typu opracowań pod względem: zorientowania w problematyce administracyjnego postępowania egzekucyjnego i prawa administracyjnego oraz zaprezentowanej metodyki badań zasady proporcjonalności.

Ponadto Pan mgr Łukasz Kłaskała wykazał się wnikliwością, intuicją naukową oraz umiejętnością wyboru właściwej metody badawczej uwzględniającej stosowanie metody własnej. W pracy widoczna jest umiejętność operowania faktami i argumentami oraz zdolność rozstrzygania kwestii spornych, a wymagających analizy logicznej. Dotyczy to zwłaszcza analizy systemu obrony przed naruszeniem zasady proporcjonalności (rozdział IV). Wyrazem tego są przedstawione w pracy wnioski końcowe.

Autor zaprezentował staranność w opracowaniu poruszanych zagadnień. W pracy udzielono odpowiedzi na postawiony na wstępie problem. Dotyczy on węzłowych problemów związanych z funkcjonowaniem modelu prawnego zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

V. Ocena podjętego problemu

Podjęty w pracy problem stosowania zasady proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest nowy pod względem treści i zastosowanych przez Doktoranta metod. Osiągnięte w pracy wyniki posiadają znaczenie dla nauki prawa administracyjnego. Warto podkreślić, że uzyskane wyniki mają także znaczenie dla praktyki legislacyjnej.

Przedstawione wyżej uwagi krytyczne nie zmieniają ogólnej jednoznacznie w pełni pozytywnej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy. Stanowi ona samodzielne, oryginalne opracowanie.

VI. Podsumowanie

Należy uznać, że praca Pana mgr Łukasza Kłaskały pt. „Zasada proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym”, Wrocław 2023, w pełni odpowiada warunkom stawianym pracy doktorskiej i może być przyjęta. Autor zrealizował zamierzony cel. Rozprawa jest opracowaniem oryginalnym oraz zawiera rozwiązanie postawionego w niej problemu naukowego. Ujawnia ona ogólną wiedzę Kandydata w zakresie prawa, wskazuje na Jego umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także jest poprawnie napisana. Stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia w pełni warunki stawiane pracom doktorskim określone w art. 13 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.) w związku z art. 179 ustawy z 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 podstawą dalszych etapów przewodu doktorskiego.

prof. dr hab. Piotr Korzeniowski

