

Wrocław, 21.02.2023 r.

Łukasz Kląskała  
Zakład Postępowania Administracyjnego  
i Sądownictwa Administracyjnego  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Wydział Prawa Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

**Streszczenie rozprawy doktorskiej**  
**pt. „Zasada proporcjonalności w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym”**

Zasada proporcjonalności jest obecna w europejskim porządku prawnym od wielu lat. Podstawową treść tej zasady, związaną z zakazem ustanawiania nadmiernych ograniczeń, stanowią trzy kryteria proporcjonalności: 1. przydatność, 2. konieczność, 3. proporcjonalność *sensu stricto*.

Również w polskim systemie prawa zasada proporcjonalności odgrywa aktualnie znaczącą rolę, mimo że do tej pory nie doczekała się definicji legalnej. Ze względu na wartości, których nośnikiem jest treść tej zasady, potrzebne okazało się przybliżenie założeń proporcjonalności oraz scharakteryzowanie jej wpływu na konstrukcję środków przymusu administracyjnego.

W rozprawie stawiam tezę o istnieniu związku pomiędzy regulacją prawną przymusu państwowego i możliwością posługiwania się przez organy administracji publicznej środkami przymuszającymi do wykonania obowiązków a zasadą proporcjonalności. Wprowadzenie przymusu państwowego do systemu prawa wynika z konieczności zagwarantowania wykonania zadań publicznych przez organy państwa, co jest jednym z konstytucyjnych zadań władz publicznych.

Uwzględnianie założeń proporcjonalności to postulat wobec ustawodawcy w płaszczyźnie stanowienia prawa, ale też wartość w płaszczyźnie stosowania ustanowionego prawa przez podmioty, którym przepisy prawa - w granicach określonych prawem - przyznają legitymację do posługiwania się przymusem. Skoro możliwość korzystania ze środków przymusu przez

organy państwa nie jest nieograniczona, gdyż podyktowana jest celem, któremu ten przymus służy, to zasadne jest podjęcie rozważań o zakresie tego przymusu, tj. zbadanie czy ingerencja w prawa i wolności jednostki polegająca na prawnej regulacji użycia przymusu przez organy administracji publicznej nie jest nadmierna.

Jako podstawowa została wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna. Częściowo przydatna okazała się także metoda teoretyczno-prawna oraz metoda empiryczna.

Rozważania o normatywnym charakterze przymusu zostały wyprowadzone z dorobku doktryny oraz teorii i filozofii prawa. W rozprawie poddano analizie przepisy polskiego systemu prawnego dotyczące możliwości stosowania środków przymusu przez organy administracji publicznej, tj. przepisy Ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także innych ustaw z obszaru wykonywania określonych obowiązków administracyjnoprawnych. Analiza orzecznictwa sądowego, w tym głównie pochodzącego od sądów administracyjnych, pozwoliła na uzupełnienie rozważań dotyczących wpływu zasady proporcjonalności na rozumienie jej treści.

Zebrany materiał źródłowy był punktem wyjścia do określenia założeń oraz racji bytu przymusu w realizacji zadań publicznych oraz stanowił podstawę do podjęcia rozważań koncentrujących się wokół pytania, czy regulacja dopuszczająca stosowanie przymusu w polskim porządku prawnym nie jest nadmierna i czy uwzględnia założenia proporcjonalności zarówno w obszarze stanowienia, jak i stosowania prawa egzekucyjnego, a następnie sformułowania na tej podstawie wniosków.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale I zawarto rozważania dotyczące charakteru prawnego przymusu, jego uzasadnienia jako zabezpieczenia gwarancji wykonywania zadań publicznych, a także roli zasady proporcjonalności w limitowaniu przez ustawodawcę możliwości użycia przymusu. W odniesieniu do kompetencji podmiotów, którym ustawodawca przyznaje uprawnienie posługiwania się przymusem, stosowanie zasady proporcjonalności odbywa się na podstawie ustanowionego prawa. Pozwoliło to na ukazanie powiązania pomiędzy wykonywaniem zadań publicznych a racją wprowadzenia regulacji prawnej przymusu. W rozdziale tym przedstawiony został także układ podmiotowy realizacji zasady proporcjonalności. Rozdział II obejmuje omówienie poszczególnych instytucji prawnych dotyczących czynności podejmowanych przez wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Szczegółowa charakterystyka konstrukcji tych instytucji w przepisach prawa pozwoliła na ustalenie zakresu przyznanych wierzycielowi kompetencji przez ustawodawcę. Czynności te obejmują poszczególne etapy administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Oprócz tego, przybliżona została dopuszczalność stosowania

przymusu, którą ogranicza zakres przedmiotowy i podmiotowy wskazany przez ustawodawcę. Rozdział III koncentruje się na charakterystyce instytucji prawnych dotyczących kompetencji organu egzekucyjnego. Są to instytucje badania właściwości rzeczowej i miejscowej oraz badania dopuszczalności egzekucji administracyjnej. Ważnym aspektem w działaniu organu egzekucyjnego są także instytucje prawne dotyczące wyboru środków egzekucyjnych, które normują poszczególne zasady prowadzenia egzekucji. Ich szczegółowe omówienie okazało się konieczne dla wychwycenia związku tych zasad z treścią założeń proporcjonalności. Rozważania uzupełnione zostały także o instytucje prawne dotyczące toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego, które mają znaczenie dla realizacji zasady nadmiernej ingerencji. Rozdział IV omawia możliwości domagania się ochrony prawnej w sytuacji naruszenia założeń zasady proporcjonalności na każdym etapie postępowania egzekucyjnego w administracji. W końcowej części rozprawy zamieszczono wnioski zawierające postulaty *de lege ferenda*.

W rezultacie przeprowadzonej analizy założeń zasady proporcjonalności w doktrynie oraz teorii i filozofii prawa, stwierdzono, że stosowanie przymusu państwowego jest konieczne dla zabezpieczenia istnienia ciągłości państwa. Przyjęcie racji bytu przymusu państwowego uzasadnia więc wprowadzenie regulacji prawnej postępowania egzekucyjnego w administracji. Wykazane zostało to poprzez wskazanie na rolę wprowadzonej regulacji w oparciu o założenia proporcjonalności jako gwarancji prawidłowego stosowania przymusu.

*Michał Kępczak*