

dr hab. Marta Romańska, prof. UJ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego
Katedra Postępowania Administracyjnego

Ocena

osiągnięć naukowych doktora Arkadiusza Cudaka w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne

I. Podstawa sporządzenia oceny i jej kryteria

Ocena sporządzona została w związku z postanowieniami Rady Doskonałości Naukowej z dnia 22 grudnia 2021 r. i Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne z dnia 25 lutego 2022 r., wydanymi na podstawie art. 221 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 574; dalej – p.s.w.n.) w postępowaniu habilitacyjnym wszczętym na wniosek dr Arkadiusza Cudaka z dnia 4 października 2021 r.

Zgodnie z art. 219 p.s.w.n. stopień doktora habilitowanego może uzyskać osoba, która:

- 1) posiada stopień doktora; 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej: a) jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku jej opublikowania w ostatecznej formie było ujęte w wykazie punktowanych wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe, lub b) jeden cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku jego opublikowania w ostatecznej formie były ujęte w wykazie punktowanych czasopism naukowych lub wydawnictw; 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej. Osiągnięcie naukowe wnioskującego o nadanie mu stopnia doktora habilitowanego może stanowić część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego.

We wniosku wszczynającym postępowanie dr Arkadiusz Cudak jako mające podlegać ocenie osiągnięcie naukowe wskazał publikację „Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej”, wydaną przez Wydawnictwo C.H.Beck w 2021 r., ISBN 978-83-8235-648-9, liczącą stron XLIX i 472, a recenzowaną wydawniczo przez profesora Jana Pawła Tarno.

Niezależnie, dr Arkadiusz Cudak wskazał na artykuły naukowe, których jest autorem, opublikowane w czasopismach naukowych, w tym także w roku ich opublikowania ujętych w wykazie punktowanych czasopism oraz w recenzowanych materiałach z konferencji krajowych. W większości dotyczą one problematyki administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego. Są zatem powiązane tematycznie, a ich przedmiot wskazuje na główny obszar zainteresowań badawczych dr Arkadiusza Cudaka.

II. Sylwetka Habilitanta i przedmiot jego badań w dyscyplinie nauki prawne

Habilitant uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 30 stycznia 1998 r., na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem „*Skarga na czynności komornika*”. Później prowadził działalność naukowo-dydaktyczną w związku z zatrudnieniem. W okresie od dnia 1 października 1998 r. do dnia 30 września 2006 r. był adiunktem w Mazowieckiej Wyższej Szkole Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, a od dnia 1 października 2009 r. do chwili obecnej jest zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie (poprzednia nazwa Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie). Prowadził też zlecone mu zajęcia dydaktyczne w innych placówkach akademickich (wykłady na studiach podyplomowych w Uniwersytecie Łódzkim, w Szkole Głównej Handlowej, Akademii Leona Koźmińskiego) oraz dla organizacji zawodowych (Krajowa Izba Doradców Podatkowych). Tematyka prowadzonych przez niego zajęć dotyczyła postępowania egzekucyjnego i sądownictwa administracyjnego.

Habilitant łączył i łączy pracę naukową z praktyką stosowania prawa najpierw jako sędzia sądów powszechnych (od dnia 5 lipca 1994 r. był sędzią sądu rejonowego, a od dnia 29 września 1998 r. – sądu wojewódzkiego), a obecnie administracyjnych (od dnia 20 czerwca 2002 r. był sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekającym po reorganizacji tego sądownictwa w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi, a z dniem 1 grudnia 2009 r. przeniesionym do Naczelnego Sądu Administracyjnego i przydzielonym do Izby Finansowej). Praktyka będąca udziałem Habilitanta zdeterminowała jego zainteresowania naukowe w poszczególnych okresach. Habilitant zaczynał pracę sędziego w sądzie rozpoznającym sprawy cywilne i nadzorującym komorników jako organy egzekucji sądowej. W tym okresie Habilitant zajął się badaniem środków zaskarżenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Tym zagadnieniom poświęcił kilka testów przyczynkarskich i monograficzne opracowanie skargi na

czynności komornika w pracy doktorskiej *Skarga na czynności komornika*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 1998 r. Problematyka środków zaskarżenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym stale pozostaje w obszarze zainteresowań Habilitanta. W 2015 r. ukazało się uaktualnione, w związku z poważnymi nowelizacjami przepisów o skardze na czynności komornika, drugie wydanie monografii pod tym tytułem, a w 2020 r. Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej wydało monografię Habilitanta *Skarga na czynności komornika. Nowe regulacje prawne*. Tożsamyh zagadnień dotyczą teksty opublikowane przez Habilitanta w opracowaniach zbiorowych: *Skarga na czynności komornika w systemie środków nadzoru judykacyjnego* (w:) *Wokół problematyki środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, Wydawnictwo Currenda 2015, *Środki zaskarżenia* (w:) *Metodyka pracy komornika sądowego*, red. A. Marciniak, M. Michalska-Marciniak, Wydawnictwo Currenda 2015 i *Skarga na czynności komornika a środki nadzoru judykacyjnego stosowane z urzędu* (w:) *Środki zaskarżenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Zbiór studiów*, red. J. Misztal-Konecka, Wydawnictwo Currenda 2017 oraz w Komentarzu do art. 767 - 768 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. T. III. Komentarz art. 730 - 1088*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Wydawnictwo C. H. Beck 2015 i 2020.

Habilitant jest współautorem komentarzy także do innych części kodeksu postępowania cywilnego, powstałych pod red. A. Marciniaka i K. Piaseckiego. Powierzona mu została do opracowania część poświęcona zeznaniom świadków (komentarz do art. 258 – 277), przesłuchaniu stron (komentarz do art. 299 – 304), składowi sądu polubownego (komentarz do art. 1169 - 1179). Kolejne tomy komentarza wydane zostały przez Wydawnictwo C. H. Beck w 2016 i 2017 roku, a ich zaktualizowane wydania w 2019 r.

Po rozpoczęciu orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Habilitant włączył w obszar swoich zainteresowań naukowych zagadnienia pozostające w zakresie kognicji tego Sądu, a od 2004 r. – sądów administracyjnych, a mianowicie problematykę administracyjnego postępowania egzekucyjnego (*Wady regulacji prawnych dotyczących właściwości organu wykonawczego gminy w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych* (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahi, M. Kasiński, K. Wiaźlak, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2015), a z czasem też prawa podatkowego (*Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Komentarz*, współautorstwo z S. Boguckim, A. Wrześcińską-Nowacką, LexisNexis 2014, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, współautorstwo z S. Boguckim, P. Pietraszem, W. Stachurskim, K. Winiarskim, A.

Wrześnińską-Nowacką, Gdańsk 2015). Część opracowań Habilitanta dotyczy problematyki z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego, a mianowicie standardów bezstronności, jakie powinny być realizowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym (*Gwarancja prawa do bezstronnego sądu, polegająca na wyłączeniu sędziego sądu administracyjnego, którego bezstronność może budzić wątpliwości* (w:) *Człowiek, prawo, państwo. Księga Jubileuszowa dedykowana Stanisławowi Leszkowi Stadniczenko*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie 2017), działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego podlegającej na wyjaśnianiu zagadnień prawnych (*Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego* (w:) *Kryzys prawa administracyjnego?* red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, t. 1. *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012) oraz charakterystyki przedmiotu zaskarżenia i przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego w niektórych sprawach należących do zakresu właściwości sądów administracyjnych (*Kontrola sądowa czynności władczych Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w stosunku do komorników sądowych* (w:) *Cechą sprawiedliwości jest nie krzywdzić ludzi. Księga pamiątkowa ku czci Zenona Knypla*, red. Z. Szczurek, G. Sikorski, Wydawnictwo Currenda 2017, *Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* (w:) *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP 2018), a w szczególności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego (*Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierające apele i stanowiska*, współautor Małgorzata Niewiadomska-Cudak (w:) *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I. M. Szkotnicka, Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018 i *Uchwały rady gminy upoważniające do załatwienia indywidualnych spraw w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi - w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* (w:) *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, B. Zientarski, Wydawnictwo Kancelarii Senatu, Warszawa 2018).

Wiedza z zakresu cywilnego prawa materialnego i procedury cywilnej, podbudowana długą praktyką stosowania instytucji właściwych tym gałęziom prawa, pozwala Habilitantowi

na podejmowanie w pracy badawczej prowadzonej na gruncie prawa i procedur administracyjnych zagadnień pogranicznych, wymagających uwzględnienia także cywilnych aspektów istotnych dla kształtu i konstrukcji analizowanych instytucji. Problematyki z pogranicza postępowania cywilnego i administracyjnego dotyczą w szczególności opracowania komentarzowe tzw. postępowań regulacyjnych w sprawach z zakresu regulacji energetyki, w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty oraz w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, w kolejnych wydaniach komentarza do kodeksu postępowania cywilnego (Wydawnictwo C. H. Beck 2014, 2016, 2020), przygotowanego pod red. A. Marciniaka, K. Piaseckiego (komentarz do art. 479⁴⁶ - 479⁵⁶, komentarz do art. 479⁵⁷ - 479⁶⁷, komentarz do art. 479⁶⁸ - 479⁷⁸).

Większość opracowań Habilitanta, w tym największe osiągnięcie naukowe (*Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*), ale też wystąpienia na konferencjach oraz dydaktyka, którą prowadzi, dotyczą jednak problematyki postępowania egzekucyjnego sądowego i administracyjnego.

III. Monografia stanowiąca osiągnięcie naukowe przedstawione do oceny w postępowaniu habilitacyjnym

1. Problematyka i charakter opracowania

Opracowanie monograficzne „*Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*” jest efektem badań Habilitanta nad administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym, na które spojrzał z perspektywy zobowiązanego i oddanego mu do dyspozycji środka zaskarżenia, pozwalającego na merytoryczną obronę przed egzekucją. Ten przedmiot badania wpisuje się w zainteresowania Habilitanta ujawnione już w okresie przygotowania rozprawy doktorskiej. Monografia dotyczy bowiem znowu środka zaskarżenia, dostępnego na alternatywnej dla sądowej drodze egzekucji, lecz tym razem środka służącego obronie merytorycznej przed egzekucją, a nie obronie przed formalnymi uchybieniami popełnionymi przy jej prowadzeniu.

Habilitant trafnie wskazał, że przygotowana przez niego monografia jest pierwszym opracowaniem poświęconym zarzutowi w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, gdyż wcześniejsze opracowania monograficzne koncentrujące się na interesującym go aspekcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego dotyczą w ogólności środków zaskarżenia w tym postępowaniu (m.in. R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu*

egzekucyjnym w administracji, Poznań 1988, E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012). W opracowaniach traktujących ogólnie o konstrukcji środków prawnych (środków zaskarżenia) w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, zarzutowi, jako podstawowemu takiemu środkowi, poświęcano jednak dość miejsca. Zamiar powrotu do tego zagadnienia i jego gruntowanego przeanalizowania tłumaczy natomiast zmiana stanu prawnego, będąca następstwem wejścia w życie z dniem 30 lipca 2020 r. ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070; dalej – ustawa nowelizująca z 11 września 2019 r.). Wraz z wejściem w życie tej nowelizacji zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej ze środka zaskarżenia o charakterze mieszanym stał się środkiem obrony merytorycznej, a z rozdzieleniem obrony merytorycznej zobowiązanego od obrony formalnej, ograniczeniem podstaw zarzutu i zmianą zasad jego wnoszenia i rozpoznawania, łączyło się w ogóle przebudowanie systemu środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, na tle których zarzut prezentuje się nieco inaczej niż w przeszłości.

Perspektywa badawcza, którą Habilitant sobie wyznaczył, a przede wszystkim to, że zdecydował się na porównanie wszystkich środków zaskarżenia znanych egzekucji administracyjnej z zarzutem, sprawia, że praca w istocie dotyczy wszystkich tych środków, ich przedmiotu, legitymacji do ich wniesienia, warunków formalnych, właściwego im zakresu rozpoznania i orzekania, gdyż te ich elementy konstrukcyjne Habilitant zestawiał z odpowiednimi elementami konstrukcyjnymi zrzutu. Zapowiedzią takiego porównania jest tytuł rozdziału II monografii, który to rozdział Habilitant poświęcił stosunkowi zarzutu do wszystkich innych środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym; Habilitant wraca do wyrażonych w tym rozdziale myśli i wniosków także w kolejnych częściach pracy.

Habilitant nie koncentrował się na analizie nowego stanu prawnego. Wiele miejsca poświęcił rozwiązaniom obowiązującym do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 11 września 2019 r. Jest to możliwe do objaśnienia koniecznością prezentowania poszczególnych rozwiązań w perspektywie historycznej, co pozwala dostrzec ewolucję podejścia ustawodawcy i jej przyczyny, a w rozważanym przypadku można to tłumaczyć także przepisami intertemporalnymi, które zakładają stosowanie jeszcze przez jakiś czas zmienionych przepisów w sprawach wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji, lecz stopień szczegółowości

analizy przeszłego stanu prawnego w monografii i forma wypowiedzi o nim, wskazują jednak raczej na to, że Habilitant został zaskoczony zmianą stanu prawnego w czasie pracy nad dziełem.

Monografia stanowi podsumowanie dotychczasowego dorobku nauki i orzecznictwa odnoszącego się do zagadnienia, które jest jej tematem. Autor rzetelnie zrelacjonował poglądy na temat konstrukcji środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, usystematyzował je, wyliczył różnice pomiędzy nimi i wskazał na konsekwencje opowiedzenia się za poszczególnymi rozwiązaniami. Jednocześnie jasno i jednoznacznie wskazał aprobowane przez siebie koncepcje, na których oparł zaproponowane ujęcie podstaw wnoszenia, legitymacji i granic rozpoznania zarzutu.

Praca ma charakter dogmatyczno-teoretyczny, ale wnioski, do których doszedł Habilitant mają także ogromny walor praktyczny. Bez wątpienia mogą być pomocne w prowadzeniu badań nad szczegółowymi zagadnieniami z zakresu administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ale też w rozwiązywaniu praktycznych problemów orzeczniczych, jakie pojawiają się w konkretnych sprawach.

2. Tezy badawcze i ich weryfikacja

Habilitant we wstępie do zasadniczych rozważań jasno sformułował trzy tezy, do których zweryfikowania dąży (s. 5-7), określił też metody, które w tym celu wykorzystał (s. 7-8).

W części wstępnej monografii, obejmującej dwa pierwsze rozdziały, Habilitant objaśnił pojęcia, którymi się posługuje, przedstawił ogólną charakterystykę środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz relacje między nimi a zarzutem w sprawie egzekucji administracyjnej. W rozdziałach III – VII omówił natomiast elementy konstrukcyjne zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, a mianowicie legitymację do jego wniesienia, termin, technikę wniesienia i wymagania formalne, podstawy zarzutu, zasady jego rozpoznania i orzekania o nim. W ostatnim rozdziale Habilitant przedstawił takie środki zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, dla których ustawodawca zachował nazwę zarzut (zarzuty), chociaż trudno je zaliczyć do tej samej kategorii co zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej.

Powyższy układ zagadnień można uznać za typowy, gdy chodzi o prezentowanie konstrukcji każdego środka zaskarżenia.

Pierwsza z tez Habilitanta zakłada, że zmiana charakteru zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej miała porządkujące znaczenie dla systemu środków obrony zobowiązanego w tym postępowaniu. W poprzednim stanie prawnym zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej miały charakter mieszany. Oprócz zarzutów materialnoprawnych, zobowiązany mógł w tym środku zaskarżenia powoływać się także na określone uchybienia prawu procesowemu zarówno przez wierzyciela jak i organ egzekucyjny. Czyniło to z zarzutu środek bardzo nietypowy. Zasadą w postępowaniu egzekucyjnym powinno być bowiem rozdzielanie obrony merytorycznej od formalnej. Ponadto wiele zarzutów o charakterze proceduralnym zobowiązany mógł podnieść bez żadnych ograniczeń czasowych w żądaniu umorzenia postępowania egzekucyjnego. W tym stanie rzeczy trudno było racjonalnie wyjaśnić, dlaczego ustawodawca wyznaczył zobowiązanemu stosunkowo krótki termin do wniesienia zarzutów, skoro tożsame okoliczności mógł on aż do zakończenia postępowania w sprawie podnosić we wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. W kontekście regulacji ustawowej odgraniczającej od postępowania egzekucyjnego postępowanie zmierzające do wyjaśnienia, czy i w jakim rozmiarze na zobowiązanym ciąży obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej (art. 29 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 479, dalej – u.p.e.a.), tryb rozpoznawania zarzutów merytorycznych dodatkowo wywoływał wątpliwości co do tego, czy nie prowadzi do naruszenia zakazu badania przez organ egzekucyjny zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

Teza, że ustawa nowelizująca z 11 września 2019 r. zmieniła konstrukcję zarzutów i uczyniła z nich środek obrony merytorycznej przed egzekucją, była dość oczywista i łatwa do zweryfikowania, jeśli przyjrzeć się podstawom zarzutu, które ustawodawca zachował w wyliczeniu z art. 33 § 2 u.p.e.a. oraz w związku z wprowadzonym przez ustawodawcę rozwiązaniem, że skorzystanie z zarzutu ma być możliwe bez ograniczenia czasowego. W konsekwencji zmiany przepisów o zarzucie w sprawie egzekucji administracyjnej, obrona zobowiązanego przed uchybieniami formalnymi popełnionymi w toku postępowania została przeniesiona do postępowania wywołanego skargą na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego albo zmierzającego do rozpoznania żądania zobowiązanego umorzenia postępowania egzekucyjnego. Powyższe tłumaczy poświęcenie miejsca w analizach

Habilitanta także tym środkiem zaskarżenia. Ostatecznie nie budzi wątpliwości konkluzja Habilitanta, że w aktualnym stanie prawnym doszło do uporządkowania systemu środków zaskarżenia przez rozdzielenie środków obrony merytorycznej od środków obrony formalnej.

Zgodnie z drugą hipotezą badawczą zmiana trybu wnoszenia i rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej nie zwiększyła zakresu ochrony, z jakiej zobowiązany może korzystać w postępowaniu egzekucyjnym. Teza ta została sformułowana przez Habilitanta po przeanalizowaniu zmian regulacji prawnej określającej rolę, jaką w postępowaniu zmierzającym do rozpoznania zarzutów ustawodawca przypisał wierzycielowi. Habilitant przyjął, że przez wiele lat obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawodawca starał się zaradzić problemom, które wynikają z nadmiernej roli wierzyciela w procedurze rozpoznawania zarzutu. „Druga strona stosunku prawno-egzekucyjnego miała bowiem decydujący w istocie wpływ na rozstrzygnięcie o zasadności tego środka. Zważywszy zaś na wspomnianą już często występującą tożsamość między wierzycielem a organem egzekucyjnym, niewątpliwie pewnym zagrożeniem dla praw zobowiązanego była sytuacja, gdy o zarzutach rozstrzygał organ bezpośrednio zainteresowany” (s. 6). W ocenie Habilitanta stan ten nie uległ zmianie po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 11 września 2019 r., a przeciwnie – ustawodawca przyznał wierzycielowi pełnię kompetencji do rozpoznania zarzutu. Habilitant postrzega tę sytuację, jako „w istocie wzmocnienie pozycji procesowej tego podmiotu kosztem uprawnień procesowych zobowiązanego”.

Habilitant podaje w wątpliwość zasadność stanowiska ustawodawcy, który kompetencje do rozpoznawania zarzutów przekazał w całości wierzycielowi (s. 27) i w kolejnych częściach opracowania krytycznie wraca do kwestii roli wierzyciela w postępowaniu zmierzającym do rozpoznania zarzutu (szczególnie w rozdziale VI, tryb rozpoznawania zarzutu, s. 381 i n.).

Niezależnie od tego, że nie dostrzegam wspomnianych we wstępie starań ustawodawcy o ograniczenie roli wierzyciela w postępowaniu wywołanym rozpoznawaniem zarzutów także w perspektywie historycznej, to nadto jeszcze nie podzielam obaw Habilitanta, że przekazanie tych kwestii do oceny wierzycielowi miałoby godzić w jakieś pryncypia stosunku prawnego łączącego wierzyciela z zobowiązanym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Habilitant wydaje się pomijać, że właściwości każdego stosunku administracyjnoprawnego (jego model) są takie, iż uczestniczący w nim organ administracji publicznej (reprezentujący państwo) jest zarazem stroną tego stosunku i podmiotem upoważnionym do konkretyzowania sytuacji prawnej podmiotu zewnętrznego, będącego drugą jego stroną. Ten model obowiązuje

w administracyjnym prawie materialnym, z którego wywodzą się podlegające egzekucji administracyjnej obowiązki. Byłoby co najmniej dziwne, gdyby na „etapie przedegzekucyjnym” do wierzyciela należało wiążące dla późniejszego zobowiązanego określenie jego praw i obowiązków, a w postępowaniu egzekucyjnym ta rola miałaby przypadać podmiotowi innemu, zewnętrznemu wobec stron stosunku administracyjnoprawnego. Byłoby to odstępstwo od zasad działania norm materialnego prawa administracyjnego i modelu stosunku administracyjnoprawnego. Tę szczególną, także procesową, rolę wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym Habilitant trafnie dostrzega (s. 42), wskazując, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym istnieje możliwość zaskarżenia nie tylko czynności organu egzekucyjnego, ale i wierzyciela. Stosownie do wypracowanych historycznie mechanizmów ochrony praw podmiotów zewnętrznych dla administracji w relacjach z jej organami, ma się ona dokonywać po pierwsze w toku instancji administracyjnej, a po drugie przed sądami administracyjnymi. Gdy chodzi o kontrolę prawidłowości stanowiska wierzyciela co do tego czy na zobowiązanym spoczywa obowiązek stwierdzony w tytule wykonawczym, jaki jest jego rozmiar i czy jest to wymagalny obowiązek, to na drodze administracyjnej odbywa się ona w postępowaniu prowadzonym na skutek zażalenia na postanowienie wierzyciela (art. 34 § 3 u.p.e.a.).

Habilitant wyraża zarazem rozczarowanie, że zmiany regulacji dotyczącej zarzutów nie poszły dalej: „Nie przeniesiono bowiem rozstrzygania o zasadności podniesionych zarzutów poza postępowanie egzekucyjne. Organem, który rozpoznaje zarzuty jest obecnie wierzyciel. Podmiot ten jednak jest stroną stosunku prawnoegzekucyjnego. Jest zatem zainteresowany w sposobie rozstrzygnięcia.” (s. 43). Kwestionując we wnioskach nadmierne uprawnienia wierzyciela, trafnie zauważa, że realną ochronę swoich praw zobowiązany może uzyskać dopiero na drodze postępowania sądowoadministracyjnego (s. 263).

Ze sposobem postrzegania sytuacji zobowiązanego i wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przez Habilitanta koresponduje wniosek (s. 47), iż „okoliczność, że to wierzyciel rozpoznaje te zarzuty, sprawia, że obrona merytoryczna w egzekucji administracyjnej jest w znaczący sposób słabsza niż ta istniejąca w egzekucji w sprawach cywilnych”. Nie podzielam tego stanowiska, gdyż moim zdaniem obrona ta nie jest słabsza, lecz inna, a jej odmiennosc jest konsekwencją innych właściwości stosunków cywilnoprawnych, z których – co do zasady – wynikają obowiązki egzekwowane na drodze sądowej niż stosunków administracyjnych.

Niewątpliwie zarzuty są podstawowym środkiem zaskarżenia przysługującym zobowiązanemu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, którego prowadzenie wiąże się z najbardziej dotkliwymi formami ingerencji w sferę praw i wolności tej osoby, a wykorzystanie zrzutu umożliwia zobowiązanemu skorygowanie wadliwej oceny co do przesłanek dopuszczalności skierowanej przeciwko niemu egzekucji. Rozważenie konstrukcji zarzutów jako środka zaskarżenia wymaga spojrzenia na administracyjne postępowanie egzekucyjne z perspektywy obu stron tego postępowania, nie tylko zobowiązanego – chociaż tę perspektywę Habilitant akcentuje – ale i wierzyciela, na którym ciąży zadanie doprowadzenia do efektywnego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Habilitant dostrzega prymat interesu wierzyciela w postępowaniach egzekucyjnych (s. 41), ale nie wyprowadza z tego dalej idących wniosków, a w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wiąże się to z naturalnym przyznaniem priorytetu interesowi publicznoprawnemu, który – co do zasady – reprezentuje wierzyciel.

Osobną kwestią jest, że coraz więcej wątpliwości w egzekucji administracyjnej budzi zagadnienie statusu wierzyciela egzekwującego obowiązki na tej drodze ochrony prawnej. Zasadą, do której dostosowana jest konstrukcja poszczególnych instytucji pozostaje to, że na drodze administracyjnej prowadzą egzekucję organy administracji publicznej jako wierzyciele obowiązków publicznoprawnych, ale od tej zasady można dostrzec pewne wyjątki. Habilitant odnotował tę okoliczność (s. 255), że „wierzycielem jest na ogół organ administracji publicznej, ale w wyjątkowych sytuacjach może to być jednak podmiot prawa prywatnego”. Na tym ten wątek (jeden z najciekawszych i obecnie najtrudniejszych, gdy chodzi o problematykę egzekucji administracyjnej) się urywa. Habilitant nie podjął próby odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście i w jakich przypadkach wierzycielem egzekwującym na drodze administracyjnej może być podmiot prywatny. Odwołał się jedynie do stanowiska literatury, że przepisy nie różnicują uprawnień i obowiązków wierzyciela w zależności od tego, czy jest to podmiot publiczny czy prywatny. I jest to spostrzeżenie *de lege lata* trafne.

Zgadzam się natomiast ze spostrzeżeniem Habilitanta (s. 48), że wątpliwości co do mechanizmów obrony merytorycznej zobowiązanego powstają w sprawach, „gdy przedmiotem egzekucji jest obowiązek wynikający z mocy prawa, a więc obowiązek, który nie został sprecyzowany we wcześniejszym postępowaniu jurysdykcyjnym”. Te wątpliwości są uzasadnione, lecz nie dlatego, że to wierzyciel publicznoprawny wypowiada się wiążąco o istnieniu i wymagalności obowiązku podlegającego egzekucji w razie zaniechania jego dobrowolnego wykonania, lecz dlatego, że w praktyce i w doktrynie zwykle nie dostrzega się

specyfiki sytuacji i momentu, w którym ta wypowiedź ma miejsce oraz jej szczególnej formy. Wierzyciel, do którego należy stwierdzenie, że doszło do zrealizowania się przesłanek, które w świetle ustawy decydują o powstaniu obowiązku o konkretnej treści po stronie indywidualnie określonego podmiotu, co nie podlega jednak uprzedniej weryfikacji w skodyfikowanym postępowaniu administracyjnym (postępowaniu jurysdykcyjnym), daje wyraz swoim w tym zakresie ustaleniom w tytule wykonawczym. Sporządzony w takiej sytuacji tytuł wykonawczy istotnie różni się od tytułów, do których wierzyciel przenosi dane z aktu administracyjnego lub deklaracji zobowiązanego.

Habilitant słusznie zauważył (s. 56), że w egzekucji administracyjnej zobowiązany nie ma możliwości domagania się weryfikacji treści tytułu wykonawczego wystawianego przez wierzyciela na wcześniejszym etapie niż wniesienie zarzutu. W orzecznictwie zwykle przyjmuje się, że skarga do sądu administracyjnego na czynność wierzyciela polegającą na wystawieniu tytułu wykonawczego nie jest dopuszczalna, gdyż czynność ta ma charakter techniczny, nie wiąże się z nałożeniem obowiązku albo przyznaniem uprawnienia. To stanowisko orzecznictwa jest trafne w odniesieniu do tytułów wystawianych na podstawie aktu administracyjnego lub deklaracji zobowiązanego, lecz nie wtedy, gdy wierzyciel stwierdza w tytule treść obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa. W tym przypadku wystawienie tytułu wykonawczego jest zewnętrznym wyrazem (jedynym możliwym) tego, w jaki sposób wierzyciel postrzega treść i zakres obowiązku oraz jak identyfikuje osobę, na której obowiązek spoczywa. W orzecznictwie sądowym tej różnicy zwykle się nie dostrzega. Habilitant natomiast trafnie, w różnych kontekstach, dostrzega różnicę pomiędzy sytuacją zobowiązanego, którego obowiązek został skonkretyzowany wiążąco (aktem administracyjnym) lub niewiążąco (jego własną deklaracją), a tym, którego obowiązek miał źródło bezpośrednio w ustawie i został skonkretyzowany oświadczeniem wierzyciela utrwalonym w tytule wykonawczym. Habilitant trafnie w różnych miejscach opracowania sygnalizuje konieczne różnice w podejściu do obowiązków wynikających bezpośrednio z ustawy, np. na s. 277 [gdzie zauważa, że „w przypadku obowiązków, które powstały na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej, (...) Jediną drogą obrony dla zobowiązanego (po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność przepisu ustawowego z Konstytucją - M.R.) będzie wniesienie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Przy czym podstawą nie powinno być twierdzenie o nieistnieniu obowiązku ale o jego wygaśnięciu”]. W odniesieniu do obowiązków mających źródło bezpośrednio w ustawie Habilitant dostrzega potrzebę konkretyzacji obowiązku „od aktu generalnego do indywidualnego stanu faktycznego i konkretnego podmiotu”, lecz jego propozycja

(„wierzyciel w takim wypadku w tytule wykonawczym powinien jedynie ograniczyć się do powtórzenia treści obowiązku zgodnie z przepisem prawa.”, s. 297) nie rozwiązuje istoty problemu, gdyż wierzyciel do tytułu wykonawczego nie może przenosić treści ustawy (słów ustawy), ale komunikat o tym, jaką treść i rozmiar ma obowiązek powstały po stronie oznaczonego podmiotu. Do istoty zagadnienia Habilitant trafnie doszedł w stwierdzeniu na s. 306: „jeżeli obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisu prawa, to ich konkretyzacja następuje w tytule wykonawczym.”

Habilitant nie zawsze precyzyjnie identyfikuje źródła obowiązków egzekwowanych na drodze administracyjnej „Obowiązek ten może wynikać z decyzji lub postanowień, bezpośrednio z przepisu prawa, z aktów administracyjnych lub też innych tytułów egzekucyjnych niebędących orzeczeniami” (s. 55), a posługuje się przy tym pojęciem tytuł egzekucyjny, z objaśnieniem, że w nauce jest używane czasami. Trafnie jednak wskazał, że w egzekucji administracyjnej należy raczej mówić o źródłach, z których może wynikać egzekwowany na drodze administracyjnej obowiązek, nie zaś o tytułach egzekucyjnych (s. 290). Usprawiedliwieniem dla posługiwania się pojęciem tytuł egzekucyjny także w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest użycie przez ustawodawcę w art. 112b § 3 u.p.e.a. pojęcia tytuł egzekucyjny. W przepisie tym ustawodawca stanowi, że postanowienie o przyznaniu własności jest tytułem egzekucyjnym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości, ale to uregulowanie jest przeniesione z kodeksu postępowania cywilnego, jak większość przepisów o egzekucji z nieruchomości, a poza tym – moim zdaniem – chodzi rzeczywiście o tytuł egzekucyjny ale dla egzekucji sądowej, gdyż na tej drodze na rzecz prywatnego uprawnionego (nabywcy nieruchomości) powinien być wyegzekwowany obowiązek wydania nieruchomości w posiadanie.

Zgadzam się z Habilitantem, że nowelizacja przepisów wyznaczających konstrukcję zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej spowodowała jasne wyznaczenie roli, jaka przypada wierzycielowi i organowi egzekucyjnemu przy ocenie tego środka zaskarżenia. Powyższe sprawia, że jasna stała się kwestia odpowiedzialności za prowadzenie egzekucji administracyjnej wtedy, gdy nie ma ku temu podstaw materialnoprawnych. Uproszczenie postępowania zmierzającego do rozpoznania zarzutów, wyłączenie ograniczenia terminem uprawnienia do skorzystania z tego środka zaskarżenia przyczyniło się do przyspieszenia rozstrzygnięcia o kwestii będącej podstawą zarzutu. Są to okoliczności wystraszające, by pozytywnie ocenić zmianę, zwiększającą zakres ochrony zobowiązanego i gwarancję przestrzegania jego praw. Na marginesie zauważam, że przytoczywszy stanowisko, że

zobowiązany po upływie terminu do wniesienia zarzutów nie może ich uzupełnić o nowe podstawy (s. 250), Habilitant nie ocenił jego aktualności na gruncie znowelizowanych przepisów. Dalsze gwarancje praw zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym muszą wynikać z właściwego, uwzględniającego źródło egzekwowanego obowiązku, określenia „głębokości” badania w postępowaniu wywołanym wniesieniem zarzutu tego, czy obowiązek stwierdzony w tytule wykonawczym istnieje, jaki jest jego rozmiar i czy jest wymagalny. Badanie to może się ograniczyć do zestawienia treści tytułu wykonawczego ze źródłem egzekwowanego obowiązku tylko wtedy, gdy jest nim akt administracyjny lub deklaracja zobowiązanego. W przypadkach, gdy egzekwowany ma być obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisu prawa, a spod wszelkiej kontroli wyłączone zostanie wystawienie tytułu wykonawczego przez wierzyciela, w postępowaniu wywołanym wniesieniem zarzutu zbadane muszą być te kwestie, których weryfikacja w jurysdykcji administracyjnej poprzedziłaby wydanie aktu administracyjnego.

Habilitant ostatecznie przyznaje, że nie ma możliwości wyłączenia obrony merytorycznej zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym spod kompetencji wierzyciela, chociaż stwierdzenie to stanowczo i jednoznacznie wybrzmiewa raczej w autoreferacie niż w tekście monografii.

Trzecia hipoteza badawcza Habilitanta sprowadza się do założenia, że zwiększenie zakresu ochrony praw zobowiązanego wymaga dalszych zmian stanu prawnego. Habilitant widzi wady obowiązujących rozwiązań w tym, że „Spór, czy istnieje lub też czy wymagalny jest obowiązek objęty egzekucją administracyjną, poddany jest obecnie kognicji wierzyciela, a więc podmiotu w dużej mierze zainteresowanego w rozstrzygnięciu. Oczywiście w tym zakresie kontrolę legalności nad działaniami wierzyciela sprawuje sąd administracyjny. Jednakże tak ukształtowana obrona merytoryczna może być niewystarczająca, zwłaszcza w sprawach, w których egzekwowany obowiązek wynika bezpośrednio z przepisu prawa i nie był wcześniej sprecyzowany w akcie administracyjnym. Obrona merytoryczna zobowiązanego jest bowiem słabsza niż obrona przysługująca dłużnikowi w postępowaniu egzekucyjnym w sprawach cywilnych. Słabsza jest także od obrony merytorycznej przysługującej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym osobie trzeciej. Dlatego też zwiększenie zakresu ochrony zobowiązanego wymagałoby zmiany stanu prawnego.”

Ta teza pozostaje w związku z kwestionowaną przez Habilitanta zasadą, że ocena zasadności zarzutów należy do wierzyciela. Moim zdaniem, jeśli wierzyciel ma status organu

administracji publicznej, a egzekwowany obowiązek jest obowiązkiem administracyjnoprawnym pozostającym w zakresie działania tego organu, to ocena zasadności zarzutu musi pozostawać w jego kompetencji, realizowanej pod kontrolą organu wyższego stopnia (postępowanie zażaleniowe) i sądu administracyjnego (skarga do tego sądu). Wątpliwości sygnalizowane przez Habilitanta mogą dotyczyć i dotyczą wierzycieli niemających powyższego statusu, jeżeli takim wierzycielom ustawodawca zezwala na egzekwowanie ich należności i uprawnień na drodze administracyjnej. Habilitant tej dystynkcji wierzycieli nie uczynił. Propozycja, którą sformułował jest ogólna i nieco zaskakująca (s. 67): „Obrona merytoryczna, aby była faktycznie skuteczna, powinna być wyjęta spoza zakresu wierzyciela i organu egzekucyjnego, na wzór ochrony osób trzecich.” Habilitant proponuje, żeby w razie negatywnego rozstrzygnięcia o zarzutach przez wierzyciela: „zobowiązany uprawniony byłby do wystąpienia na drogę sądową albo do sądu powszechnego rozciągnięcie powództwa opozycyjnego bądź do sądu administracyjnego”. To rozwiązanie uznaje za gwarantujące ochronę praw zobowiązanego. Tymczasem jest ono bardzo dyskusyjne. Nie sposób sądom powszechnym przyznać kompetencji do rozstrzygania sporów o istnienie, wysokość i wymagalność obowiązków administracyjnoprawnych podlegających egzekucji na drodze administracyjnej. O takich obowiązkach mają wypowiadać się organy administracji publicznej pod kontrolą sądów administracyjnych. Osobną rzeczą jest takie ukształtowanie przedmiotu i zakresu tej kontroli, żeby można ją było uznać za efektywną. Sądy powszechne mogą być co najwyżej zaangażowane w rozstrzyganie sporów, o których ustawodawca wspomina w art. 35a u.p.e.a. Podstawa ku temu istnieje, a wątpliwości *de lege lata* może wywoływać co najwyżej wyliczenie sytuacji, w których znajduje ona zastosowanie.

Przez założenie, że postanowienia wydawane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, a zaskarżalne zażaleniem, mogą być – po wyczerpaniu tego środka zaskarżenia – przedmiotem kontroli sądowej, ustawodawca poddał tej kontroli mające formę postanowienia czynności w toku postępowania egzekucyjnego albo odpowiednie etapy tego postępowania, o których przebiegu i dopuszczalności organ wypowiada się w formie postanowienia. Takie wyznaczenie przedmiotu sądowej kontroli w odniesieniu do administracyjnego postępowania egzekucyjnego nadaje jej nieco „wycinkowego” charakteru, nastawionego na prawidłowość wyłącznie tego działania lub zaniechania, które znalazło swoje odzwierciedlenie w postanowieniu. Tylko rozstrzygnięcie o zarzutach pozwala na szerszy, gdyż nastawiony na dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej, ogląd konkretnej sprawy egzekucyjnej przez sąd. Tak czy inaczej, jest on jednak podporządkowany podstawie tego

zarzutu, który został podniesiony przez zobowiązanego (a zatem także w tej perspektywie ograniczony), co odróżnia sądową kontrolę legalności działania administracji wykonywaną w odniesieniu do aktów załatwiających sprawę administracyjną jak decyzja, od kontroli aktów wydawanych w toku postępowania prowadzonego w innym celu, rozstrzygających o kwestiach incydentalnych i ubocznych dla sprawy albo nawet zasadniczych, jak dopuszczalność prowadzenia postępowania, lecz wyłącznie w granicach okoliczności podniesionych przez skarżącego. Założenie ustawodawcy, że o dopuszczalności i zasadności zarzutów rozstrzyga wierzyciel w formie postanowienia, zaskarżalnego zażaleniem, a zatem podlegającego sądowej kontroli sprawia, że prawidłowość oceny okoliczności podniesionej jako podstawa zarzutu może być następnie weryfikowana przez sąd. Zarazem jednak trzeba zastrzec, że weryfikacja ta ma dotyczyć tego, o czym wypowiedział się wierzyciel lub organ administracji, nie zaś wszystkich aspektów sprawy egzekucyjnej.

Ostatecznie Habilitant uznaje kontrolę sądowoadministracyjną rozstrzygnięć wierzyciela w przedmiocie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej za możliwą jedynie na drodze sądowoadministracyjnej, a aby stały się w pełni efektywnym i skutecznym gwarantem ochrony praw, powinny w określonych przypadkach powodować zawieszenie postępowania egzekucyjnego również na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, a za jedyną wartą rozważenia zmianę, służącą wzmocnieniu gwarancji zobowiązanego, uznaje modyfikację ochrony tymczasowej udzielanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, tak aby istniała możliwość zawieszenia postępowania egzekucyjnego na czas trwania postępowania wywołanego skargą na rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutów.

3. Inne kwestie merytoryczne

Trafna jest definicja środka prawnego i środka zaskarżenia przyjęta przez Habilitanta (s. 34), w nawiązaniu do której prowadzi dalsze rozważania. Moje wątpliwości budzi wyodrębnienie jako możliwych do samodzielnego wyróżnienia w ramach klasyfikacji środków, które Habilitant nazywa (s. 37) środkami zaskarżenia związanymi ściśle z określonym rodzajem egzekucji. Wprawdzie to podejście odpowiada zdecydowanie większościowemu i w tym zakresie Habilitant nie jest odosobniony, lecz nie towarzyszy temu refleksja, czy stan regulacji dotyczący tych środków zaskarżenia w obrębie przepisów o egzekucji poszczególnymi środkami jest dostateczny do stwierdzenia, że ustawodawca w pełnym zakresie zawarł w nich ich konstrukcję, czyniąc je zdatnymi do samodzielnego wyróżnienia. Dla mnie są to szczególne (z uwagi przede wszystkim na przedmiot) rodzaje skarg na czynności organu egzekucyjnego i

egzekutora. Wadą podejścia Habilitanta, prezentowanego zresztą za większością doktryny, i problemem, do którego to rozumowanie prowadzi jest dojście do sygnalizowanej możliwości nakładania się tych środków, wbrew zasadzie niekonkurencyjności. To „nakładanie się” dotyczy skargi na czynności organu egzekucyjnego i skargi, którą wyróżnia jako osobny typ środka zaskarżenia. O tych zagrożeniach Habilitant wspomina na s. 130.

Interesujące jest umieszczenie w katalogu środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym żądania zobowiązanego umorzenia tego postępowania, omówione na s. 37-39. Niebudzące wątpliwości są rozważania Habilitanta o środkach zaskarżenia, z których korzystać może małżonek zobowiązanego w rozmaitych sytuacjach procesowych. Trafnie wskazał na legitymację małżonka zobowiązanego do wniesienia zarzutu (s. 228 i n.), a w aktualnym stanie prawnym na przesłanki skorzystania przez niego ze sprzeciwu, jako środka wprowadzonego ustawą z 11 września 2019 r. Zgadzam się z diagnozą Habilitanta, że wprowadzenie do systemu sprzeciwu jako środka zaskarżenia mającego przysługiwać małżonkowi zobowiązanego, wbrew zamierzeniom ustawodawcy, może doprowadzić do osłabienia pozycji procesowej tego podmiotu, jeżeli w praktyce zaakceptowana zostanie wykładnia nowych przepisów zaproponowana przez projektodawców i przedstawiona w uzasadnieniu do projektu nowelizacji, według której miałyby to być podstawowy i jedyny środek obrony merytorycznej tej osoby w postępowaniu egzekucyjnym. Uwzględniając dopuszczalne w ramach tego środka zaskarżenia zarzuty, sprowadzające się jedynie do zakresu podstaw odpowiedzialności z majątku wspólnego, małżonek miałby zdecydowanie słabszą pozycję niż zobowiązany. Pozbawienie małżonka zobowiązanego uprawnienia do wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej w przypadku prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego, jest w istocie nie do zaakceptowania.

Środki obrony formalnej Habilitant uznaje za wystarczające do ochrony interesów zobowiązanego, a nawet nadmiernie rozbudowane (s. 49). Nie dostrzega, że te środki obrony formalnej nie chronią wierzyciela w zasadzie zupełnie, a nie zawsze jest to organ tożsamy z egzekucyjnym, zaś interes, który reprezentuje jest wprawdzie jakimś rodzajem interesu publicznego, chociaż niekoniecznie zbieżnego z reprezentowanym przez organ egzekucyjny. Habilitant wspomina jednak (s. 136), że od noweli z 2001 r. skarga na czynności organu egzekucyjnego przysługuje wyłącznie zobowiązanemu. Habilitant przyjmuje (s. 78), że w egzekucji bardzo liczny jest krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia, przy założeniu, że wtedy, gdy ustawodawca nie określa komu przysługuje, to legitymacja jest oparta na interesie prawnym. Tymczasem ustawodawca zwykle wskazuje wyłącznie na zobowiązanego, jako podmiot legitymowany do wniesienia zażalenia, a ma to miejsce nawet w

tak oczywiście ingerujących w sytuację wierzyciela przypadkach, jak orzeczenie o zwolnieniu z egzekucji składników majątkowych zobowiązanego z uwagi na jego ważny interes (art. 13 § 2 u.p.e.a.).

4. Forma opracowania

Opracowanie jest dość staranne pod względem językowym i redakcyjnym, lecz pewnie pośpiech przy dokonywaniu jego ostatecznej korekty językowej sprawił, że w tekście można znaleźć liczne drobne błędy redakcyjne (literówki), ale i poważniejsze, stylistyczne, gramatyczne i składniowe; np. s. 15 „Sankcje karne działają w sposób pośredni, ponieważ prawna możliwość ich zastosowania działają prewencyjnie na zobowiązanego, skłaniając go do dobrowolnego wykonania aktu”, s. 19 „O ile ustawowe określenie chwili wszczęcia egzekucji, przewidziane w art. 26 § 5 EgzAdmU, ma pewną tradycję. Regulacja w tym zakresie wprowadzona została już z dniem 30.11.2001 r.”, s. 39 „brak jest podstaw do prowadzenia egzekucji z tej rzeczy lub prawa, albowiem nie będąc własnością zobowiązanego, nie można z nich prowadzić egzekucji.”, s. 51 „Oczywiście obecny stan systemu środków zaskarżenia nie można uznawać za doskonały.”, s. 295 „W przypadku bowiem obowiązków, wynikających z decyzji i innych orzeczeń, zapadają one w trakcie postępowania jurysdykcyjnego”, s. 132 zdania niedokończone: „Wprawdzie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji obowiązuje analogiczne unormowanie rozdzielające postępowanie jurysdykcyjne od egzekucyjnego.” i s. 247: „Wprawdzie w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada pisemności (art. 14 KPA).”

Sposób zredagowania wypowiedzi utrudnia zrozumienie niektórych myśli Habilitanta, np. s. 27 „Podstawy konstytucyjne środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji można także wywieść z art. 2 Konstytucji RP. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzono zasadę prawa do procesu również na drodze postępowania administracyjnego. Ponadto taka podstawa zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie w pierwszej z przytoczonych norm konstytucyjnych brak jest prawa do procesu na drodze administracyjnej. Jednakże – jak trafnie podkreśla B. Adamiak – „regulacja ustrojowa, a zwłaszcza jej brak, nie może godzić w prawa jednostki”. Na tych uwagach wyczerpuje się wątek podjęty a w akapicie, a w kolejnym Habilitant przechodzi do innego wątku; na s. 197, „Zatem obrona małżonka dłużnika na gruncie KPC odbywa się przed wystawieniem tytułu wykonawczego.”, s. 317: „Co do zasady nie można uznać, że doręczenie upomnienia nie wymaga osobistego działania zobowiązanego. Nie jest to bowiem czynność, którą nie mógłby

wykonać za nią pełnomocnik.”, s. 360 „Natomiast gdy obowiązek wynika z przepisu prawa, jest on wykonalny, gdy zobowiązany znalazł się w hipotezie normy prawnej nakładającej taki obowiązek.”, na s. 73: „dodano art. 394 KPC, przewidujący instytucję zażalenia wniesionego jedynie dla zwłoki” (zażalenie wniesione dla zwłoki nie jest instytucją prawną, lecz działaniem będącym formą nadużycia prawa procesowego). Po raz kolejny terminu instytucja Habilitant używa nieprawidłowo w przypisie nr 130, gdy mówi o „instytucji przewlekłości postępowania podatkowego”;

Wadą opracowania jest jego objętość (472 strony). W pewnym tylko zakresie można ją tłumaczyć stopniem skomplikowania rozważanych problemów oraz wnikliwością ich omówienia. Obszerność tego opracowania jest niestety także wynikiem licznych powtórzeń tych samych myśli i wątków, które gdyby zostały wyeliminowane, to opracowanie zyskałoby na atrakcyjności. Większa syntetyczność wypowiedzi ułatwiałaby lekturę dzieła.

Wnioski

Po zapoznaniu się z monografią przedstawioną przez Habilitanta jako jego osiągnięcie naukowe ale także z jego pozostałym dorobkiem, stwierdzam, że stanowią one znaczny wkład w rozumieniu art. 219 p.s.w.n. w rozwój dyscypliny nauki prawne, a szczególnie w doktrynie prawa procesowego – postępowania egzekucyjnego administracyjnego i sądowego. Habilitant w monografii przedstawił i rozwiązał wiele problemów badawczych, inspirując do dalszych badań i dyskusji wokół poglądów, które wyraził.



Marta Romańska

