

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz
Katedra Prawa Administracyjnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Lublin, 26 marca 2019 roku

Recenzja rozprawy doktorskiej Piotra Świerczyńskiego
„Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych”
(stron 372)
Lublin 2018

Promotor: Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS

I.

Wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest najbardziej tajemniczą postacią. Bardzo łatwo identyfikujemy organ egzekucyjny, szczegółowo i kazuistycznie zdefiniowany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Doskonale odnajdujemy zobowiązanego, który ma wykonać obowiązek publicznoprawny. Wierzyciel zaś ma stać na straży wykonania owego obowiązku. Działa jednak przecież nie da siebie, ale w interesie publicznym, który domaga się, aby obowiązki publicznoprawne zostały wykonane. Stąd też rodzi się obowiązek działania wierzyciela. Kiedy w stosunkach prywatnoprawnych wielu wierzycieli zrezygnowałoby z dochodzenia swoich praw ze względu na niewielką ich wartość, to obowiązek publicznoprawny musi być egzekwowany bez względu na jego wielkość (a czasami rodzi się wręcz przekonanie, pochodzące z obserwacji, że te najmniejsze obowiązki zdają się być szybciej i skuteczniej egzekwowane). Ta ogólna uwaga pozwala dostrzec wartość podjętych przez Autora ocenianej pracy rozważań. Na ten wniosek nakłada się i spostrzeżenie, że postać wierzyciela nie była dotychczas przedmiotem samodzielnych rozważań naukowych, a tylko pojawiała się w pracach ogólnych dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji, gdzie poświęcano mu ledwie kilkadziesiąt stron.

Autor ocenianej pracy przyjął za cel próbę identyfikacji i analizy pozycji prawnej wierzyciela, co do której, jak twierdzi, istnieją liczne wątpliwości oraz istotne problemy prawne (s. 11). W tym miejscu jednak nie zostały zidentyfikowane owe wątpliwości i problemy prawne. Nieco rozjaśnia ten brak postawienie tez: głównej i dwóch pobocznych. Tezą główną jest stwierdzenie, że w porządku prawa polskiego brak jest jednorodności w odniesieniu do pozycji prawnej wierzyciela; jest ona wielowymiarowa, kształtująca się odmiennie na różnych etapach

postępowania egzekucyjnego w administracji, a także w innych postępowaniach, w których wierzyciel incydentalnie uczestniczy. Pozycja wierzyciela prezentuje się dynamicznie w odniesieniu do różnych podmiotów i uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji i to zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Autor stwierdza ponadto, że można wartościować pozycję prawną wierzyciela, określając ją jako uprzywilejowaną, równorzędną lub podporządkowaną wobec innych uczestników obrotu prawnego. Ostatnią tezą jest stwierdzenie, że pozycja prawna wierzyciela jest ściśle powiązana z rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku, którego wyegzekwowania wierzyciel dochodzi (s. 12).

Tak określony cel pracy i tak zredagowane tezy należy ocenić bardzo pozytywnie. Z uznaniem więc można przyjąć zarówno wybór tematu, jak i sposób podejścia do niego.

II.

Recenzowana praca została podzielona na sześć rozdziałów. Do pracy dołączono wykaz skrótów oraz wykazy wykorzystanego materiału (bibliografia, wykaz aktów prawnych, wykaz orzeczeń sądowych, wykaz orzeczeń organów administracyjnych oraz wykaz pozostałych dokumentów) oraz spis treści. Wprowadza do pracy wstęp, a całość wieńczy zakończenie.

Rozdział pierwszy (s. 18-52) zawiera ogólną charakterystykę i kategoryzację pozycji prawnej wierzyciela. Autor swoje rozważania umieścił na bardzo szerokim tle pojęcia wierzyciela w systemie prawa publicznego i prywatnego. Spośród przyjętych w doktrynie rozwiązań dla potrzeb pracy został przyjęty termin „wierzyciel publicznoprawny”. Jest to dobre rozwiązanie. Autor pojęcie wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym analizuje w płaszczyźnie językowej, normatywnej i naukowej. Ciekawe w tym zakresie są rozważania dotyczące wierzyciela publicznoprawnego jako organu administracji publicznej (choć nie określono, jak to pojęcie jest rozumiane, a tylko je zestawiono z pojęciem organów ścigania czy organów Służby Więziennej i przeciwstawiono niektórym stanowiskom w aparacie pomocniczym organu), a przede wszystkim dotyczące daleko idącym odstępstwom od tego rozwiązania (w pewnym sensie zasady). Autor posługuje się tutaj jednak niezbyt zręcznym terminem „podmiot materialny” i trochę lepszym „podmiot dysponujący interesem prawnym”; terminy te miały na celu zsyntetyzowanie treści przepisu art. 5 u.p.e.a. Interesującym jest również postulat pojawiający się w naukowej płaszczyźnie analizy, aby powrócić do pojęć wykorzystywanych w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r.: „organ wykonujący (uprawnienia wierzycielskie)” albo „wnioskodawcy – władzy administracyjnej”. Jest to, jak słusznie zauważa Autor, „śmiała teza”, ale nie trzeba jej odrzucać pochopnie, choć, biorąc pod uwagę zmieniony stan prawny może lepiej byłoby mówić o „podmiocie

wykonującym uprawnienia wierzycielskie”. W dalszej części rozdziału pierwszego została przeprowadzona analiza dotycząca poszczególnych wierzycieli publicznoprawnych, a więc organu administracji publicznej, instytucji (bezpośrednio zainteresowanej w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołanej do czuwania nad wykonaniem obowiązku), podmiotu prawa prywatnego i państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także państwa trzeciego. Ponadto zostało prawidłowo przedstawione kategorie wierzycieli w egzekucji administracyjnej z nieruchomości: wierzyciel egzekwujący, wierzyciel finansujący, wierzyciel hipoteczny oraz wierzyciele prywatnoprawni. Wreszcie została wyróżniona kategoria podmiotów, których interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, które zostały określone jako „quasi-wierzyciele”, choć słusznie podkreślono, że na wszystkich etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego są oni uzależnieni od poczynąń, czy też zaniechań wierzyciela publicznoprawnego, chyba że wstąpili w prawa i obowiązki wierzyciela publicznoprawnego. Ostatnia część rozdziału pierwszego dotyczy porównania wierzyciela publicznoprawnego i wierzyciela prywatnoprawnego oraz ich występowania w „przeciwnych” postępowaniach: a więc pierwszego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, a drugiego – w postępowaniu administracyjnym w administracji.

Kształtowanie pozycji prawnej wierzyciela w polskim porządku prawnym stanowi przedmiot rozważań umieszczonych w drugim rozdziale (s. 53-73). Autor wyróżnił w tym zakresie trzy etapy: a) do dnia 23 kwietnia 1928 r.; b) od 24 kwietnia 1928 r. do 31 grudnia 1966 r.; c) po 1 stycznia 1966 r. (choć zabrakło konsekwencji w tytule, gdzie została wskazana ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Należy podkreślić, że jest to syntetyczny opis (21 stron), ale wystarczający z punktu widzenia celów i też pracy.

Rozdział trzeci wskazuje na wymiar aksjologiczny pozycji prawnej wierzyciela (s. 74-119). W pierwszej części rozdziału (Wierzyciel publicznoprawny w świetle idei i wartości prawnych) Autor mógł popisać się bardzo szeroką erudycją. Wystarczy wymienić cytowane tutaj osoby: A. Maciejewski, J. Oniszczyk, R. Tokarczyk, M. Szyszkowska, Y. Simon, G. Radbruch, S. Kasznica, R. Ingarden, N. Machiavelli, H. Sienkiewicz, W. Lang, W. Tatarkiewicz, J. St. Mill, Cz. Strzeszewski, L. Morawski, nie pomijając dwóch prac promotora: P. Szreniawskiego. Widać więc, że czytelnik otrzymuje bardzo szerokie tło, które następnie jest zawężane przez odniesienie się do uniwersalnych zasad prawa, zasad postępowania egzekucyjnego i wreszcie zasad ogólnego postępowania administracyjnego. Biorąc drogę od ogółu do szczegółu może lepiej byłoby najpierw przedstawić zasady ogólnego postępowania administracyjnego, które powszechnie uważa się zasady prawa administracyjnego jako takiego.

Autor prawidłowo broni przyjętego przez siebie układu, przywołując odesłanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w ustawie egzekucyjnej.

Rozdział czwarty (s. 120-154) został zatytułowany „Podmiotowość prawna wierzyciela”. Zdaje się być oczywistym rozróżnienie między osobowością prawną a podmiotowością prawną, choć często jest ono zacierane. Podmiotowość bowiem normy prawne mogą przyznawać w miarę swobodnie w różnych stosunkach prawnych, natomiast osoby prawne są to byty spełniające określone cechy, a w polskim systemie prawnym są nimi tylko te podmioty, które tak zostały zdefiniowane normatywnie. Słusznie przytoczone zostało w tym zakresie zdanie J. Niczyporuka (nie opatrzone jednak przypisem), według którego podmiotowość administracyjnoprawna wynika z norm prawa administracyjnego, zaś jej treścią jest zdolność do występowania w obrocie prawnym jako odrębny podmiot praw i obowiązków, przy czym nie każdy podmiot prawa administracyjnego musi dysponować osobowością prawa administracyjnego. Nie dziwi też występowanie organów administracji publicznej jako podmiotów stosunków prawnych zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Doskonale to ujawnia przeprowadzona nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie wyraźnie wskazano (choć było to i bez tego oczywiste), że organom administracji publicznej przysługuje zdolność sądowa. W tym duchu Autor ocenianej pracy prowadzi rozważania w opisywanym rozdziale. W pracy zostały też scharakteryzowane fundamentalne pojęcia „stosunku administracyjnoprawnego” i „sytuacji administracyjnoprawnej”. Autor zdaje się preferować to pierwsze, gdy pisze min. „Próbując ukazać pozycję prawną wierzyciela publicznoprawnego w kontekście wszystkich wskazanych powyżej elementów stosunku administracyjnoprawnego, można w pierwszej kolejności stwierdzić, że podmiot ten cechuje swego rodzaju dynamika, w ramach której jednym razem staje się on podmiotem administrującym, innym zaś razem podmiotem administrowanym” (s. 135). Zdanie to jednak budzi kilka kontrowersji. Po pierwsze, to pozycja prawna wierzyciela (a nie sam wierzyciel) jest dynamiczna; po drugie, trzeba by wytłumaczyć w jakim sensie wierzyciel jest podmiotem administrowanym (Autor zdaje się wyprowadzać takie stanowisko z podporządkowania wierzyciela, ale wtedy powstaje pytanie, jaki charakter ma owo podporządkowanie), po trzecie wreszcie sam termin „pozycja prawna” lepiej umiejscawia się w terminologii charakterystycznej dla pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej, która może mieć charakter złożony z wielu stosunków prawnych. Natomiast warte większego zainteresowania są refleksje zatytułowane: „Charakterystyka podmiotowości wierzyciela jako źródła jego zakresu działania”. Sam tytuł tych rozważań wprowadza wiele niejasności dotyczących relacji między podmiotowością a zakresem działania. Autor zrećcznie unika

odniesienia się do pojęcia zadania publicznego i pojęcia kompetencji, a co za tym idzie rozróżnienia między normą zadaniową a normą kompetencyjną. Tak naprawdę w tej części Autor rozpisuje obowiązki wierzyciela wynikające z ustawy egzekucyjnej, a następnie wynikające z tej ustawy uprawnienia wierzyciela, a więc określa treść możliwych stosunków prawnych, w których w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może znaleźć się wierzyciel. Nieco inaczej zdaje się wyglądać sytuacja z odpowiedzialnością wierzyciela, która wynikać może tylko z norm zadaniowych i w pewnym zakresie także z norm kompetencyjnych.

Kolejny rozdział, mimo znacznej objętości (s. 155-276), a może właśnie dlatego, nieco zagubia pojęcie wierzyciela publicznoprawnego. Być może lepiej byłby on umieszczony na drugim lub trzecim miejscu. Sama jego treść (pojęcie obowiązku administracyjnoprawnego, obowiązek administracyjnoprawny jako przedmiot egzekucji administracyjnej, rodzaje obowiązków administracyjnoprawnych podlegających egzekucji administracyjnej, byt prawny obowiązku administracyjnoprawnego) ma prowadzić, jak się wydaje, do odnalezienia przeróżnych podmiotów, które mogą być wierzycielami. W pewnym sensie jest też uzasadnieniem tego, że wierzyciel publicznoprawny jest podmiotem wykonującym uprawnienia wierzycielskie. Obszerność przeprowadzonych badań musi budzić podziw. Autor odniósł się do różnych grup obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, wyróżniając, biorąc pod uwagę różne kryteria 20 różnych obowiązków (czasami mieszczących w sobie dalsze rozróżnienia).

Niezwykle doniosłe znaczenie z punktu widzenia tej pracy ma ostatni rozdział, dotyczący wartościowania pozycji prawnej wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (s. 277-320). Autor określił pojęcie wartościowania, a także jego sposoby, wyznaczniki i modele. Wyróżnił w tym zakresie wartościowanie za pomocą prawotwórstwa, w wyniku stosowania prawa, a także poprzez badanie ugruntowanej praktyki oraz poglądów doktryny. W ten sposób określić można pozycję danego podmiotu jako uprzywilejowaną wobec innych, równorzędną z innymi albo podporządkowaną wobec nich. Tak opisane rozróżnienie zastosował następnie w stosunku do wierzyciela, badając najpierw jego pozycję na poszczególnych etapach administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a następnie wskazując sytuacje, w których wierzyciel zajmuje pozycję uprzywilejowaną, równorzędną oraz podporządkowaną. Podkreślił też fakt, że pozycja wierzyciela jest uwarunkowana rodzajem, przedmiotem i źródłem obowiązku administracyjnoprawnego.

Przedstawiony układ pracy nie budzi zastrzeżeń. Pozytywnie należy ocenić także sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach pracy. Każdy rozdział zaczyna się

od zagadnień ogólnych, swoistego wprowadzenia w omawianą problematykę. Zwykle jednak uwagi wstępne w poszczególnych częściach pracy są wpisywane w szczegółowe części pracy, co gubi ich charakter wprowadzający. Autor wprowadza często częściowe podsumowania, co umożliwia zachować tok prowadzonych rozważań. Szkoda jednak, że nie przygotował podsumowań rozdziałów, co dałoby jeszcze lepszy obraz prowadzonych badań. Te podsumowania zastępuje jednak udanie obfite zakończenie (s. 321-335). Tutaj znaleźć można szereg ważkich stwierdzeń, które zresztą w pewnym zakresie już w niniejszej recenzji zostały przytoczone.

III

Autor wykorzystał bardzo bogaty materiał. Wykaz literatury obejmuje 211 pozycji, wykaz aktów prawnych obejmuje 125 pozycji, wykaz orzeczeń sądowych obejmuje 123 pozycje, wykaz orzeczeń organów administracji obejmuje 2 pozycje, wykaz pozostałych dokumentów obejmuje 9 pozycji. Z uwag krytycznych można tutaj zauważyć stosunkowo niewielką liczbę publikacji zagranicznych (8 pozycji). Wśród rozporządzeń na pierwszym miejscu powinny być te, których autorem jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, następnie Rada Ministrów, a w dalszej kolejności poszczególni ministrowie. W wykazie orzeczeń na pierwszym miejscu powinny być wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, następnie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i innych sądów; orzeczenia zaś wewnątrz grupy określonego Trybunału lub sądu należałoby uporządkować według ich charakteru. Przyjęty przez Autora system: podział według charakteru orzeczeń nie jest czytelny i fałszuje znaczenie tych orzeczeń.

Praca jest starannie udokumentowana, a zebrany materiał został bardzo dobrze wykorzystany. Jako wskazanie na przyszłość może być propozycja zróżnicowanego charakteru przypisów, które niekoniecznie muszą mieć jedynie charakter odsyłający.

IV

Do tematyki prowadzonych badań Autor dostosował metody badawcze. Autor wykorzystał tutaj przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, którą opisał jako analizę językowo-logiczną przepisów prawa obowiązującego. Ponadto zostały przywołana metoda analizy i krytyki piśmiennictwa i orzecznictwa. Autor pomocniczo wykorzystał także metodę historyczną, uwzględniającą czynnik czasu i zmienności kultur jako determinanty przemian prawa i społecznych zachowań stanowiących reakcję na obowiązywanie norm prawnych (por. s. 15).

Dobór metod należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one, aby osiągnąć cele założone we wstępie.

V

Na tle recenzowanej pracy powstaje szereg problemów, które mogłyby być przedmiotem dyskusji. Wiele z nich zostało już wyżej przedstawionych. Dla pewnego porządku warto jednak jeszcze raz wyakcentować przynajmniej dwa z nich.

Autor wskazał, powołując się na przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji, na to, że pojęcie wierzyciela nie jest zbyt dobrym w odniesieniu do postępowania egzekucji w administracji i „śmiało” zaproponował, żeby zastąpić je pojęciem „organu wykonującego uprawnienia wierzycielskie”. Wydaje się, że propozycja dobrze oddaje istotę pozycji prawnej wierzyciela publicznoprawnego i, jeśli nawet nie zostanie przyjęta jako rozwiązanie normatywne (co przecież nie jest łatwe), to na pewno wyznaczy pewien kierunek interpretacji. Warto więc popracować nad pogłębieniem tej tezy, której uzasadnienie obejmuje w pracy zaledwie niepełną stronę.

Wydaje się, że należałoby też pogłębić rozumienie zadania publicznego i kompetencji w odniesieniu do wierzyciela publicznoprawnego, a co za tym idzie uwzględnić charakter prawny norm zadaniowych i norm kompetencyjnych. W tym też kontekście należałoby umieścić rozważania o obowiązkach, prawach i odpowiedzialności wierzyciela publicznoprawnego.

VI

Rozprawę doktorską **Piotra Świerczyńskiego, „Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnoprawnych”** należy ocenić wysoko. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o tytule naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) dotyczące nadania stopnia doktora.