

**ZBIEG EGZEKUCJI  
W SĄDOWYM  
I ADMINISTRACYJNYM  
POSTĘPOWANIU  
EGZEKUCYJNYM**

Jan Olszanowski

---

---

MONOGRAFIE

---



# ZBIEG EGZEKUCJI W SĄDOWYM I ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Jan Olszanowski

---

---

---

MONOGRAFIE

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

*Stan prawny na 15 lutego 2016 r.*

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Feliks Zedler*

Wydawca

*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący

*Katarzyna Gierłowska*

Opracowanie redakcyjne

*Agnieszka Bąk*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-9943-2

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

## Rozdział I

### **Postępowanie egzekucyjne w ogólności / 21**

1. Systematyka pojęciowa / 21
2. Ogólna charakterystyka podmiotów postępowania egzekucyjnego / 37

## Rozdział II

### **Rozwój regulacji prawnych w zakresie zbiegu egzekucji / 44**

1. Zagadnienia ogólne / 44
2. Regulacje dotyczące zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / 45
  - 2.1. Rozwój unormowań dotyczących zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / 45
  - 2.2. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej do dnia 7 września 2016 r. / 51
    - 2.2.1. Zagadnienia ogólne / 51
    - 2.2.2. Podmioty postępowania zbiegowego / 52
    - 2.2.3. Przebieg postępowania zbiegowego / 55
    - 2.2.4. Orzekanie w przedmiocie rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / 60
    - 2.2.5. Zaskarżalność rozstrzygnięcia w przedmiocie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / 67
    - 2.2.6. Rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej poza postępowaniem zbiegowym / 69
  - 2.3. Rozwój regulacji dotyczących zbiegu egzekucji sądowych / 75

4. Rozwój regulacji dotyczących zbiegu egzekucji administracyjnych / 76

### Rozdział III

#### **Podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego / 80**

1. Organy prowadzące administracyjne postępowanie egzekucyjne / 80
2. Wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym / 83
  - 2.1. Zagadnienia ogólne / 83
  - 2.2. Relacje pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym / 84
  - 2.3. Egzekucja na wniosek państwa obcego / 86
3. Zobowiązany jako strona administracyjnego postępowania egzekucyjnego / 87
4. Pozostali uczestnicy administracyjnego postępowania egzekucyjnego / 89
  - 4.1. Organ rekwizycyjny / 89
  - 4.2. Dłużnik zajętej wierzytelności / 91
  - 4.3. Osoba trzecia / 92
  - 4.4. Następca prawny zobowiązanego / 93
  - 4.5. Podmioty nabywające rzecz zajętą w toku egzekucji / 95
  - 4.6. Nabywca licytacyjny / 96

### Rozdział IV

#### **Podmioty sądowego postępowania egzekucyjnego / 99**

1. Organy prowadzące sądowe postępowanie egzekucyjne / 99
  - 1.1. Zagadnienia ogólne / 99
  - 1.2. Komornik jako sądowy organ egzekucyjny / 103
    - 1.2.1. Zagadnienia ogólne / 103
    - 1.2.2. Problematyka nadzoru nad działalnością komornika sądowego / 104
  - 1.3. Sąd powszechny jako podmiot sądowego postępowania egzekucyjnego / 111
    - 1.3.1. Zagadnienia ogólne / 111
    - 1.3.2. Rozgraniczenie działań sądu jako sądu egzekucyjnego i organu egzekucyjnego / 112

- 1.3.3. Właściwość sądu w sprawach dotyczących zbiegu egzekucji / **117**
- 1.4. Referendarz sądowy jako podmiot wykonujący czynności w sądowym postępowaniu egzekucyjnym / **121**
2. Wierzyciel w sądowym postępowaniu egzekucyjnym / **124**
3. Dłużnik jako strona sądowego postępowania egzekucyjnego / **126**
  - 3.1. Zagadnienia ogólne / **126**
  - 3.2. Problematyka prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego dłużnika / **127**
  - 3.3. Prowadzenie egzekucji w stosunku do podmiotu niewymienionego w tytule wykonawczym / **130**
4. Pozostali uczestnicy sądowego postępowania egzekucyjnego / **132**
  - 4.1. Zagadnienia ogólne / **132**
  - 4.2. Dłużnik zajętej wierzytelności / **134**
  - 4.3. Podmioty nabywające rzecz zajęta w toku egzekucji / **135**
  - 4.4. Nabywca licytacyjny / **138**

## Rozdział V

### **Pojęcie zbiegu egzekucji / 141**

1. Zbieg egzekucji jako instytucja prawa egzekucyjnego / **141**
  - 1.1. Zagadnienia ogólne / **141**
  - 1.2. Podjęcie czynności egzekucyjnych przez co najmniej dwa organy egzekucyjne / **143**
  - 1.3. Przesłanka pozostawania w toku zbiegających się egzekucji / **147**
  - 1.4. Tożsamość przedmiotowa zbiegających się egzekucji / **154**
  - 1.5. Problematyka tożsamości podmiotowej strony bierniej zbiegających się egzekucji / **156**
  - 1.6. Zbieg egzekucji w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym / **160**
    - 1.6.1. Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym / **160**
    - 1.6.2. Zbieg egzekucji sądowych w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym / **168**

- 1.6.3. Zbieg egzekucji administracyjnych w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym / **171**
2. Modele rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji / **172**

## Rozdział VI

### **Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej oraz sposoby jego rozstrzygnięcia od dnia 8 września 2016 r. / 177**

1. Uwagi ogólne / **177**
2. Rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / **180**
  - 2.1. Skutki wystąpienia zbiegu egzekucji dla toku postępowań egzekucyjnych / **180**
  - 2.2. Kryterium eliminacji zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej / **181**
3. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego po rozstrzygnięciu zbiegu egzekucji / **185**
  - 3.1. Zagadnienia ogólne / **185**
  - 3.2. Dokument stanowiący podstawę egzekucji po rozstrzygnięciu zbiegu egzekucji / **191**
  - 3.3. Przejęcie prowadzenia egzekucji przez sądowy organ egzekucyjny / **197**
  - 3.4. Przejęcie prowadzenia egzekucji przez administracyjny organ egzekucyjny / **200**
  - 3.5. Wystąpienie kolejnego zbiegu egzekucji do tej samej rzeczy lub prawa / **205**
4. Problematyka intertemporalna / **206**
5. Odstępstwa od zasady rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej na podstawie art. 773 § 1 k.p.c. i art. 62 § 1 u.p.e.a. / **207**
  - 5.1. Zbieg egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej prowadzonej na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo zagranicznego tytułu wykonawczego / **207**
  - 5.2. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej do wynagrodzenia za pracę / **209**
  - 5.3. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej do rachunku bankowego i innych praw majątkowych / **211**



- 5.4. Zbieg egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej przez zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym / **215**
- 5.5. Zbieg egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej w celu zniesienia współwłasności nieruchomości / **222**

## Rozdział VII

### **Sposoby rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji sądowych, egzekucji administracyjnych oraz zbiegu egzekucji i zabezpieczenia / 224**

- 1. Uwagi ogólne / **224**
- 2. Zbieg egzekucji sądowej z zabezpieczeniem administracyjnym lub egzekucji administracyjnej z zabezpieczeniem sądowym / **234**
- 3. Zbieg egzekucji administracyjnych / **237**
  - 3.1. Zagadnienia ogólne / **237**
  - 3.2. Rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnych / **239**
  - 3.3. Problematyka nieprzekazania egzekucji organowi właściwemu pomimo wystąpienia zbiegu egzekucji / **242**
  - 3.4. Odstępstwa od zasady rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnych / **246**
- 4. Zbieg egzekucji sądowych / **248**
  - 4.1. Zagadnienia ogólne / **248**
  - 4.2. Problematyka nieprzekazania egzekucji organowi właściwemu z uwagi na wystąpienie zbiegu egzekucji sądowych / **258**
  - 4.3. Odstępstwa od zasady rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji sądowych z uwagi na zastosowane środki egzekucyjne / **259**
- 5. Zbieg egzekucji administracyjnej i administracyjnego zabezpieczenia / **263**
- 6. Zbieg egzekucji sądowej i zabezpieczenia sądowego / **266**

Zakończenie / **271**

Wykaz orzecznictwa / **281**

Bibliografia / **285**



# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- u.k.s.e.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 790 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)

## Publikatory urzędowe, zbiory orzeczeń i czasopisma

<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>Dz. Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>GSP</b>	Gdańskie Studia Prawnicze
<b>KPP</b>	Kwartalnik Prawa Prywatnego
<b>M. Praw.</b>	Monitor Prawniczy
<b>NP</b>	Nowe Prawo
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSNCP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
<b>PE</b>	Problemy Egzekucji
<b>PES</b>	Problemy Egzekucji Sądowej
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PPC</b>	Polski Proces Cywilny
<b>PPE</b>	Przegląd Prawa Egzekucyjnego
<b>Prok. i Pr.</b>	Prokuratura i Prawo
<b>Prz. Pod.</b>	Przegląd Podatkowy
<b>PS</b>	Przegląd Sądowy
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>ST</b>	Samorząd Terytorialny
<b>St. Praw.</b>	Studia Prawnicze
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne skróty

<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (elektroniczny system orzeczeń NSA zamieszczony na stronie internetowej: <a href="http://orzeczenia.nsa.gov.pl">orzeczenia.nsa.gov.pl</a> )
<b>LEX</b>	System Informacji Prawnej LEX
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>SA</b>	Sąd Apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny



# Wstęp

---

W polskim systemie prawnym istnieją dwa odrębne modele przymusowego dochodzenia realizacji obowiązków prawnych. W nauce prawa administracyjnego i procesowego prawa cywilnego przyjęto tezę, że w zależności od tego, jakie organy państwowe występują w egzekucji, rozróżnia się egzekucję administracyjną i egzekucję sądową<sup>1</sup>. To, który organ będzie uprawniony do egzekucji obowiązku, zależy od normy prawa o charakterze kompetencyjnym, a więc od woli ustawodawcy<sup>2</sup>. Nie podejmując szczegółowych rozważań – jako pozostających poza zakresem niniejszego opracowania – w przedmiocie dopuszczalności jednej z dróg egzekucji (sądowej lub administracyjnej), należy przyjąć za L. Klatt-Wertelecką, że egzekucja administracyjna jest niedopuszczalna, gdy obowiązek nie ma charakteru publiczno-prawnego albo gdy obowiązek ma charakter publicznoprawny, ale z mocy przepisu szczególnego jego przymusowe wykonanie przekazane zostało na drogę egzekucji sądowej<sup>3</sup>.

W toku postępowania egzekucyjnego niejednokrotnie dojść może do zetknięcia się tegoż z innym toczącym się postępowaniem wykonawczym (sądowym lub administracyjnym). Wówczas występuje zbieg egzekucji. Pojęciem tym określa się sytuację, w której doszło do skierowania do tego samego przedmiotu lub prawa dwóch egzekucji prowadzonych przez dwa różne organy egzekucyjne. Z uwagi na postulat skutecznej egzekucji, jak i konieczność

<sup>1</sup> A. Andrzejewski, K. Lipiński, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych. Komentarz*, Warszawa 1948, s. 78; W. Ramus, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Warszawa 1961, s. 1.

<sup>2</sup> L. Klatt-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 186.

<sup>3</sup> Tamże, s. 191.

zagarantowania poszanowania praw podmiotów, na rzecz których toczy się egzekucja i przeciwko którym postępowania są prowadzone, zachodzi potrzeba wyeliminowania zaistniałego zbiegu egzekucji. W piśmiennictwie wskazuje się, że zastosowanie środka egzekucyjnego przez jeden z organów egzekucyjnych będzie uniemożliwiało zastosowanie go przez pozostałe organy, a przejęcie łącznego prowadzenia egzekucji ma zapobiegać na przykład komplikacjom w prowadzeniu egzekucji przez pozostałe organy egzekucyjne, a nadto ułatwia podział kwoty uzyskanej z egzekucji<sup>4</sup>.

W polskim systemie prawnym wyeliminowanie zbiegu egzekucji następuje poprzez wyznaczenie jednego organu władnego do dalszego prowadzenia obu egzekucji z tego składnika lub prawa majątkowego, co do którego nastąpił zbieg egzekucji. W dotychczasowym stanie prawnym, aby uniknąć negatywnych skutków zaistniałej sytuacji procesowej, ustawodawca w zakresie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej zdecydował powierzyć rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji sądowi powszechnemu<sup>5</sup>. W chwili wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustawy<sup>6</sup> dojdzie do zmiany modelu rozstrzygania zbiegu egzekucji. Przyjęte regulacje będą pozwalać na rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej z mocy prawa, z uwzględnieniem – co do zasady – kryterium pierwszeństwa zajęcia danej rzeczy lub prawa.

W przypadku zbiegów egzekucji tożsamy rodzajowo ustalenie organu władnego do dalszego ich prowadzenia następuje *ex lege*. Wyjątkowo dopuszcza się jednoczesne prowadzenie dwóch egzekucji. Szczególna sytuacja procesowa zachodzi w przypadku zbiegu egzekucji i zabezpieczenia występującego bądź to w postępowaniu sądowym, bądź też administracyjnym. Wówczas w zależności od tego, jakiego rodzaju zabezpieczenie zastosowano, może powstać konieczność wyeliminowania zbiegu, a w niektórych przypadkach prowadzenie egzekucji nie stoi na przeszkodzie wykonaniu zabezpieczenia.

---

<sup>4</sup> W. Grześkiewicz (w:) *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, pod red. D. Kijowskiego, Warszawa 2015, s. 597–598.

<sup>5</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2009 r., I SA/Wr 1134/08, CBOSA.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 1311; dalej: ustawa nowelizująca k.p.c. z dnia 10 lipca 2015 r.



Przedmiotem opracowania jest instytucja zbiegu egzekucji jako pojęcie prawa procesowego. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na poważny problem dotyczący norm prawnych regulujących przebieg egzekucji, jakim jest niedoskonałość prawa, wpływająca na jakość praktyki stosowania i egzekwowania prawa. W sferze egzekucji konieczne jest zagwarantowanie tego, aby każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki był sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega<sup>7</sup>. Szczególnie istotne jest również takie ukształtowanie procedury, by przejrzyste było to, w jaki sposób egzekwowane mają być obowiązki o charakterze publicznoprawnym lub prywatnoprawnym. Przyczyniać się to powinno zarówno do tego, by – z jednej strony – zapewnione było przestrzeganie praw podmiotu, w stosunku do którego egzekucja jest skierowana, a z drugiej – by podmiot, którego prawa są w tej egzekucji realizowane, miał gwarancję skutecznej realizacji swoich praw. Uznać należy jednocześnie, że osiągnięcie wskazanych celów, jak również urzeczywistnienie postulatu rzetelnego i słusznego procedowania nie byłoby możliwe do osiągnięcia w warunkach niedążenia do jego usprawniania i przyspieszania w drodze formalizacji<sup>8</sup>.

Dokonując wykładni i analizy przepisów prawnych składających się na poszczególne instytucje prawa procesowego, w szczególności tych dotyczących zbiegu egzekucji, za konieczne należy uznać udzielenie odpowiedzi na pytanie o cel prawa procesowego. Odpowiedź na tak postawione pytanie przyczyni się do właściwej analizy instytucji zbiegu egzekucji. Pozwoli również na dokonanie oceny aktualnie obowiązujących regulacji prawnych oraz ewentualne postawienie postulatów *de lege ferenda*. Zinstytucjonalizowana forma przymusu musi być stosowana według ściśle określonego trybu postępowania<sup>9</sup>. Konieczne jest także jego ukształtowanie, by zastosowany poziom formalizmu i dotkliwości dla stron w dążeniu do osiągnięcia celu postępowania był swoistym konsensusem, w pełni realizującym jednocześnie w miarę

---

<sup>7</sup> M. Zdyb (w:) *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>8</sup> E.M. Bartoń, *Formalizm czynności procesowych w postępowaniu cywilnym (w:) Ogólnopolski Zjazd Cywilistów Studentów. 45 lat kodeksów cywilnych. Materiały pokonferencyjne*, pod red. J.J. Skoczyłasa, D.P. Kały, P. Potakowskiego, Lublin 2009, s. 245.

<sup>9</sup> P. Wieczorek, *Funkcje postępowań egzekucyjnego i zabezpieczającego*, PE 2000, nr 7, s. 43 i n.

możliwości wszystkie postulowane dla procedury założenia<sup>10</sup>. Ocena obowiązujących uregulowań dotyczących problematyki zbiegu egzekucji musi uwzględniać nadto również kwestię trafności regulacji procesowych, zarówno zagadnienie sprawności i efektywności toczących się postępowań egzekucyjnych, w ramach których nastąpił zbieg egzekucji, jak i gwarancji przestrzegania prawa, w tym również uprawnień gwarantowanych konstytucyjnie stronom i innym uczestnikom tych postępowań. W tym zakresie szczególną trudność w dokonywaniu analizy zasadności wprowadzonych regulacji sprawia chwiejne prawodawstwo, ulegające niezwykle często bardzo istotnym zmianom.

W toku dyskusji nad powinowactwem procedur sądowych i administracyjnych niejednokrotnie pojawiał się postulat ich unifikacji<sup>11</sup>. Z drugiej strony w piśmiennictwie wskazuje się również, że choć widoczna jest tendencja jak najdalej idącego ujednoczenia obu postępowań egzekucyjnych, to nie oznacza to, by było możliwe scalenie obu postępowań w jedno i przymusowe wykonywanie wszystkich tytułów egzekucyjnych w jednorodnym postępowaniu egzekucyjnym<sup>12</sup>. Po dokonaniu oceny obowiązujących unormowań zasadne będzie więc odniesienie się do zaprezentowanego poglądu i do pojawiających się w toku dyskusji nad kształtem egzekucji w polskim porządku prawnym głosów, sugerujących rozważenie powrotu do obowiązujących w II Rzeczypospolitej unormowań przekazujących *ex lege* prowadzenie egzekucji po zaistniałym zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej sądowemu organowi egzekucyjnemu.

Przedstawiona skrótowo problematyka nie była dotychczas tematem szerszych badań. Brak jest wobec tego wypracowanej w tym zakresie metodologii, a tym bardziej powszechnie akceptowanej systematyki tego typu prac. Trudnością, jaka ujawnia się przy omawianiu kolejnych aspektów zbiegu egzekucji jako instytucji prawa procesowego, jest jej multidyscyplinarny charakter. Z jednej strony stwierdzić można, że rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej uregulowane zostało w kodeksie postę-

---

<sup>10</sup> E.M. Bartoń, *Formalizm czynności procesowych...*, s. 245.

<sup>11</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad (w:) Prawo – administracja – obywatel. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 27.

<sup>12</sup> E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 34.

powania cywilnego, z drugiej należy pamiętać o tym, że wyciągnięcie właściwych wniosków co do oceny regulacji prawnych dotyczących tematyki będącej przedmiotem badań nie jest możliwe bez odniesienia się do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak i innych aktów prawnych zawierających normy, które mogą być zastosowane przy dokonywaniu czynności procesowych zmierzających do rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji. Nadmienić trzeba, że – z uwagi na zakreślone granice rozważań – pojęcie zbiegu egzekucji mieści w sobie nie tylko zagadnienia związane ze zbiegiem egzekucji administracyjnej i sądowej, ale także problematykę zbiegu egzekucji tożsamyh rodzajowo oraz zbiegu egzekucji i zabezpieczenia. Przy przyjęciu zaprezentowanej tezy o granicach pojęcia zbiegu egzekucji uznać trzeba, że sposób jego eliminowania uregulowany został nie tylko w normach prawnych dotyczących właściwego sądowego postępowania egzekucyjnego, ale również w innych przepisach kodeksu postępowania cywilnego i w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Problematyka konieczności prowadzenia badań pod kątem przepisów regulujących zarówno administracyjne postępowanie egzekucyjne, jak i egzekucję sądową, uzasadnia poczynienie pogłębionych refleksji w zakresie systematyki pojęciowej. W pierwszej kolejności podjęta zostanie próba uporządkowania znaczenia sformułowań używanych przez ustawodawcę w będących przedmiotem badań aktach prawnych, co ma się przyczynić do jasności dalszego wyводу. Dotyczą one charakterystyki kategorii organów egzekucyjnych i uczestników postępowań egzekucyjnych (administracyjnego i sądowego). Następnie konieczne jest podjęcie próby zdefiniowania pojęcia zbiegu egzekucji i przybliżenia przyjętych sposobów jego eliminowania, a w dalszej kolejności omówienie procesowych aspektów zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, zbiegu egzekucji administracyjnych i zbiegu egzekucji sądowych, jak i zbiegu egzekucji i zabezpieczenia.

Z uwagi na istotną zmianę regulacji dotyczących zbiegu egzekucji począwszy od dnia 8 września 2016 r. rozważania na temat dotychczasowego stanu prawnego znajdują się w rozdziale dotyczącym rozwoju regulacji instytucji będącej przedmiotem prowadzonych rozważań. Zasadnicze wywody w zakresie zbiegu egzekucji i sposobów jego eliminacji dotyczyć będą stanu prawnego obowiązującego od dnia 8 września 2016 r.

Głównym celem pracy jest sformułowanie dyrektyw co do właściwego sposobu postępowania w razie wystąpienia zbiegu egzekucji oraz potwierdzenie bądź zaprzeczenie funkcjonowania określonych rozwiązań ustawowych. Należy również podjąć próbę sformułowania wniosków *de lege ferenda*. Mają one w założeniu wskazywać na możliwość przyjęcia rozwiązań przyczyniających się do usprawnienia sposobu przekazania egzekucji jednemu z organów prowadzących postępowanie, w ramach którego nastąpił zbieg egzekucji. To z kolei powinno skutkować zwiększeniem efektywności całego postępowania egzekucyjnego.

## Rozdział I

---

### Postępowanie egzekucyjne w ogólności

#### 1. Systematyka pojęciowa

Dla osiągnięcia prawidłowych wyników analizy norm prawnych regulujących instytucję zbiegu egzekucji konieczne jest w pierwszej kolejności udzielenie odpowiedzi na pytanie o znaczenie podstawowych dla egzekucji administracyjnej i sądowej pojęć. Unormowania regulujące sposób rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji posługują się bowiem terminologią, której właściwe rozumienie warunkuje trafną wykładnię przepisów. Jednocześnie terminologia ta nie jest używana w sposób jednolity w ustawach regulujących postępowania egzekucyjne. Obecnie obowiązujące przepisy normujące instytucję zbiegu egzekucji były wprowadzane do porządku prawnego w różnym czasie i wielokrotnie nowelizowane. W związku powyższym za niezbędne uznać należy uporządkowanie kwestii dotyczących systematyki pojęciowej i zestawienie znaczenia podstawowych instytucji prawnych w obu ustawach egzekucyjnych. Konieczne jest również przybliżenie celów samej egzekucji, albowiem stosowanie norm prawnych w toku postępowania wykonawczego (sądowego lub administracyjnego) może być wynikiem zastosowania różnych metod wykładni prawa, w tym w szczególności – poza wykładnią językową – wykładni systemowej i funkcjonalnej.

W dawniejszej literaturze postępowania administracyjnego wskazywano, że normy o charakterze procesowym służą realizacji prawa materialnego i – co do zasady – mają charakter norm instrumentalnych<sup>13</sup>. Obrazowo

---

<sup>13</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 31; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 13. Należy jednak pamiętać, jak zauważa J. Jodłowski, że nie wszystkie normy prawa procesowego

stosunek obu rodzajów przepisów czy też wyinterpretowanych z nich norm prawnych przedstawiany jest jako stosunek formy do treści<sup>14</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że bez przepisów procesowych przepisy prawa materialnego nie zawierałyby niezbędnego instrumentu pozwalającego na dokonanie ich konkretyzacji<sup>15</sup>.

Stwierdzić trzeba, że przepisy procesowe są publicznoprawnym narzędziem ochrony prawnej umożliwiającym dochodzenie praw pod kontrolą państwa w sformalizowanym i zorganizowanym postępowaniu. Nie można jednak traktować ich jako zespołu norm technicznych, instrumentalnych, ewentualnie „służebnych” względem prawa materialnego. Jak wskazuje P. Grzegorzcyk, przepisy regulujące przebieg postępowania (tak administracyjnego, jak i cywilnego) mogą być samodzielnym nośnikiem wartości i idei, a obie gałęzie prawa – procesowe i materialne – mają równorzędne znaczenie i wzajemnie dopełniające się cele. Przepisy procesowe pozwalają państwu realizować spoczywające na nim zadanie egzekwowania ustanowionego porządku prawnego<sup>16</sup>. Dokonując rozważań na temat instytucji będących przedmiotem badań i analizy obowiązującego prawa procesowego, należy mieć więc na uwadze nie tylko treść norm prawnych, które są przedmiotem zainteresowania badawczego, ale również pełnią przez nie funkcję.

Jak wskazano we wstępie, dla zagwarantowania efektywności systemu prawnego konieczne jest stworzenie możliwości zastosowania środków prawnych urzeczywistniających możliwość przymuszenia do wykonania nakazów lub zakazów nakładanych na podmioty tworzące wspólnotę państwową. Przymus państwowy jest więc konstytutywnym elementem władzy państwowej, która ma za zadanie zagwarantować społeczny posłuch dla jej

---

można ujmować jako normy instrumentalne (J. Jodłowski, *O potrzebie badań integracyjnych w prawie cywilnym*, PiP 1973, z. 2, s. 10–11).

<sup>14</sup> W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 197.

<sup>15</sup> R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego* (w:) *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 24.

<sup>16</sup> P. Grzegorzcyk, *O konstytucjonalizacji prawa procesowego cywilnego*, KPP 2012, z. 2, s. 318–329.

rozstrzygnięć<sup>17</sup>. Prawo przewiduje możliwość użycia przymusu państwowego przez określone podmioty profesjonalnie do tego przygotowane, w sposób z góry szczegółowo zorganizowany, gwarantujący nie tylko jego skuteczność, ale i poszanowanie pewnych praw zobowiązanego do danego zachowania po to, by maksymalnie ograniczyć jego dodatkowe szkody i cierpienia, wykraczające poza poniesienie kosztów postępowania egzekucyjnego. W stosowaniu przymusu wyraża się różnica w stosunku do dobrowolnego podporządkowania się wynikającemu z normy nakazowi lub zakazowi przez podmiot do tego zobowiązany<sup>18</sup>. E. Smoktunowicz wskazuje, że celem egzekucji jest przymusowe wykonanie obowiązków, które wynikają z ustawy, z ostatecznego aktu administracyjnego, prawomocnego wyroku sądu lub innego aktu zrówanego przez ustawę dla celów egzekucji z tymi aktami. Innymi słowy, egzekucja jest sposobem doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym<sup>19</sup>.

Należy również zaznaczyć, że sankcja egzekucji występuje wtedy, gdy państwo zmusza podmiot podległy jego władztwu do realizowania takiego stanu rzeczy, jaki powinien powstać w wyniku dobrowolnego przestrzegania normy. Może mieć więc ona zastosowanie tylko tam, gdzie mimo nieprzestrzegania normy możliwe jest doprowadzenie do takiego stanu rzeczy, jaki powinien powstać w rezultacie dobrowolnego jej przestrzegania. Sankcję tę należy odróżnić od sankcji typu karnego. Państwu, a ściślej jego organom, nie zależy na zadaniu adresatowi normy prawnej określonej przykrości, a jedynie na tym, aby pożądaný stan rzeczy został zrealizowany<sup>20</sup>. Egzekucja nie jest więc środkiem zmierzającym do wymierzenia dolegliwości podmiotowi, w stosunku do którego jest ona prowadzona, ale jej funkcją jest doprowadzenie do wykonania ściśle określonego obowiązku o charakterze prawnym. Założeniem skuteczności egzekucji jest więc istnienie sankcji.

Podstawowe znaczenie ma wymuszenie realizacji obowiązków za pomocą środków egzekucji. Przedmiotem postępowania egzekucyjnego jest więc

<sup>17</sup> A. Skoczylas (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 304.

<sup>18</sup> Z. Resich (w:) J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 456.

<sup>19</sup> E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995, s. 18.

<sup>20</sup> A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, s. 186.

realizacja tytułu wykonawczego polegająca na zastosowaniu środków przymusu przez powołane do tego organy państwowe na podstawie wniosku o wszczęcie egzekucji oraz dołączonego do niego tytułu wykonawczego<sup>21</sup>.

Jak już wskazano, w polskim systemie prawnym istnieją dwa równoległe modele przymusowego wykonania obowiązków o charakterze prawnym<sup>22</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, że egzekucja administracyjna jest częścią szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, egzekucja sądowa zaś – częścią postępowania cywilnego. Regulacje te należą do odrębnych gałęzi prawa<sup>23</sup>.

Dopowiedzieć należy, że postępowanie cywilne to prawnie zorganizowane działanie ludzkie służące załatwianiu spraw cywilnych, które nie mają jednolitego charakteru. Załatwianie spraw cywilnych oznacza zaś ich rozpoznawanie, przymusowe wykonanie orzeczeń sądowych i innych aktów w tych sprawach oraz dokonywanie innych czynności w tychże sprawach<sup>24</sup>. Z kolei postępowanie administracyjne to procedura stosowania norm prawa administracyjnego, skutkiem czego dochodzi do wydania decyzji administracyjnych kształtujących uprawnienia lub obowiązki podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie organom administracji publicznej, a więc przede wszystkim obywateli i ich organizacji<sup>25</sup>. Niezależnie od tego, w którym postępowaniu dochodzi do wydania rozstrzygnięcia o charakterze władczym w stosunku do podmiotu, do którego to postępowanie jest skierowane, w sytuacji gdy strona nie chce dobrowolnie wykonać obowiązku stwierdzonego rozstrzygnięciem (ostatecznym lub korzystającym z przymiotu prawomocności), można skorzystać z przewidzianego prawem zespołu środków

---

<sup>21</sup> J. Łopatowska-Rynkowska, *Czynności sądu w toku egzekucji z nieruchomości*, Wrocław 2007, s. 13.

<sup>22</sup> P. Grzegorzczak, *Powództwo o zwolnienie od egzekucji administracyjnej* (w: *Aktualne problemy postępowania egzekucyjnego w administracji*, pod red. A. Skoczyłasa, J. Stankowskiego, Wrocław 2013, s. 131).

<sup>23</sup> E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa...*, s. 17.

<sup>24</sup> W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2013, s. 23 i n.

<sup>25</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 8.



zwanych egzekucją, przymuszających ów podmiot do wykonania czynności objętej treścią orzeczenia<sup>26</sup>.

Jednocześnie, uwzględniając systematykę ustawową, należy zwrócić uwagę na to, że normy prawne regulujące sądowe postępowanie egzekucyjne w zasadzie w całości znajdują się w kodeksie postępowania cywilnego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne zostało z kolei wyjęte z ram regulacji postępowania ogólnego ujętego w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że zakres przedmiotowy administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest na tyle różny, że wymagał od ustawodawcy osobnej kodyfikacji regulujących go przepisów procesowych<sup>28</sup>.

Z powyższym poglądem należy się zgodzić, wskazując jednak, że sposób usytuowania regulacji w przedmiocie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej nie ma istotnego znaczenia. Zarówno bowiem na gruncie art. 18 u.p.e.a., jak i art. 13 § 2 k.p.c. dojść może do odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym norm prawnych regulujących postępowanie rozpoznawcze. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że pojęcie postępowania cywilnego nie jest wewnątrznie jednolite, z uwagi na przedmiot wyróżnia się postępowanie rozpoznawcze, wykonawcze i pomocnicze, a każde z nich można dalej jeszcze dzielić ze względu na jego rodzaj<sup>29</sup>. Postępowanie administracyjne jest w równym stopniu wewnątrznie zróżnicowane<sup>30</sup>.

W doktrynie zwraca się uwagę na pojęcie drogi egzekucji<sup>31</sup>. Pojęcie to odnosi się do rodzaju postępowania egzekucyjnego (administracyjnego lub sądowego), w ramach którego może ona się ważnie toczyć<sup>32</sup>. Dopuszczalność drogi egzekucji (sądowej lub administracyjnej) oznacza kompetencję organów

<sup>26</sup> Z. Świeboda, *Sąd jako organ egzekucyjny*, Warszawa 1980, s. 7.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

<sup>28</sup> A. Suławko-Karetko (w): *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 50.

<sup>29</sup> W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego* (w: *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*), pod red. J. Jodłowskiego, Ossolineum 1974, s. 149–150.

<sup>30</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne...*, s. 28.

<sup>31</sup> T. Zieliński, *Postępowanie egzekucyjne a przepisy znowelizowanego k.p.c.*, NP 1954, nr 9, s. 47.

<sup>32</sup> Z. Świeboda, *Sąd jako organ...*, s. 32.

egzekucyjnych do załatwienia konkretnej sprawy egzekucyjnej, a więc do przymusowej realizacji praw podmiotowych stwierdzonych w tytule wykonawczym<sup>33</sup>. Wskazuje się, że dla ustalenia dopuszczalności wszczęcia i przeprowadzenia egzekucji konieczne jest przesądzenie istnienia drogi egzekucji sądowej lub drogi egzekucji administracyjnej. Dopowiedzieć należy, że w postępowaniu egzekucyjnym znajdują zastosowanie przepisy dotyczące okoliczności warunkujących skuteczne wszczęcie i przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego (przesłanek postępowania egzekucyjnego)<sup>34</sup>. Poza dopuszczalnością drogi egzekucji, do takich przesłanek zalicza się zdolność sądową i procesową, zawisłość sprawy czy jurysdykcję krajową, z zastrzeżeniem, że przesłanki te mają inne znaczenie i zakres w postępowaniu egzekucyjnym, a inne w postępowaniu rozpoznawczym<sup>35</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że te okoliczności dla instytucji zbiegu egzekucji będą mieć w zasadzie drugorzędne znaczenie, ponieważ dla wystąpienia zbiegu konieczne jest, aby obie egzekucje były już w toku.

W toku postępowań egzekucyjnych dojść może do zetknięcia się egzekucji. Dzieje się tak między innymi wówczas, gdy jeden z wierzycieli swoje obowiązki będzie realizował drogą egzekucji administracyjnej, a inny – drogą egzekucji sądowej. Dochodzi wówczas do zbiegu dwóch trybów egzekucyjnych<sup>36</sup>. W praktyce może również dojść do sytuacji zbiegu dwóch egzekucji administracyjnych lub dwóch egzekucji sądowych. Konieczne jest wówczas rozstrzygnięcie, który z organów prowadzących egzekucję jest właściwy do dalszego prowadzenia egzekucji. Założeniem prawa egzekucyjnego jest bowiem niedopuszczalność prowadzenia egzekucji z tej samej rzeczy lub prawa przez kilka organów egzekucyjnych<sup>37</sup>. Egzekucję należności kilku wierzycieli

---

<sup>33</sup> J. Jankowski, *Dopuszczalność drogi egzekucji sądowej*, PPE 2015, nr 2, s. 8.

<sup>34</sup> P. Pogonowski, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2007, s. 109.

<sup>35</sup> E. Wengerek, *Pojęcie, przedmiot i przesłanki postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego* (w:) *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, pod red. J. Jodłowskiego, Ossolineum 1974, s. 376–377; tenże, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach...*, s. 31.

<sup>36</sup> G. Sikorski, *Egzekucja z rachunków bankowych*, Sopot 2006, s. 100.

<sup>37</sup> J. Jagiela, *Zbieg egzekucji przez zarząd przymusowy albo sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego z innymi sposobami egzekucji sądowej*, PPE 2006, nr 1–3, s. 6; A. Michór, *W sprawie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej po nowelizacji z dnia 16 września 2011 roku* (w:) *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, pod red. P. Stanisławiszyna, T. Nowaka, Warszawa 2014, s. 174.

skierowaną do tego samego składnika majątkowego może prowadzić tylko jeden organ egzekucyjny. Z tych względów konieczne było stworzenie takich norm procesowych, które pozwalałyby na wyeliminowanie zbiegu egzekucji poprzez przejęcie dalszego łącznego ich prowadzenia przez jeden organ egzekucyjny<sup>38</sup>.

Ustawodawstwo polskie w chwili obecnej przewiduje zasadniczo dwa sposoby eliminowania zbiegu egzekucji. Jednym z nich jest rozstrzygnięcie przez sąd o organie władnym do dalszego prowadzenia egzekucji<sup>39</sup>. Drugim jest rozstrzygnięcie tej kwestii przez przepis ustawy bez potrzeby wydawania decyzji procesowej<sup>40</sup>. Począwszy od 8 września 2016 r. na mocy ustawy nowelizującej k.p.c. z dnia 10 lipca 2015 r. dojdzie do ustanowienia jednolitego ustawowego modelu rozstrzygania zbiegu egzekucji. Nie będzie więc konieczności ingerencji sądu (powszechnego czy administracyjnego) w tok postępowania egzekucyjnego. Niezależnie od treści obowiązujących regulacji podkreślenia wymaga, że istnienie norm prawnych regulujących sposób wyznaczenia organu władnego do dalszego prowadzenia postępowania w przypadku zetknięcia się dwóch egzekucji jest kluczowe dla zagwarantowania prawidłowego ich biegu, jak również tego, by egzekucja prowadzona była skutecznie, ale z uwzględnieniem praw przysługujących stronom postępowania egzekucyjnego.

W polskim systemie prawnym przyjęto model dualizmu postępowań zmierzających do realizacji obowiązków nałożonych na podmioty podlegające władztwu państwowemu w zależności od źródła tych obowiązków. Ogólnie można powiedzieć, że przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki publicznoprawne, zaś egzekucji sądowej – obowiązki o charakterze cywilnoprawnym<sup>41</sup>. W literaturze, podejmując próbę sformułowania ogólnej reguły podziału obowiązków realizowanych w obu typach egzekucji, wskazuje się również (zaznaczając jednocześnie, że od sformułowanej zasady dopuszcza się wiele wyjątków), że orzeczenia sądowe wykonuje się w drodze egzekucji

---

<sup>38</sup> A. Marciniak, *Zbieg egzekucji i zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, PPE 2003, nr 9–10, s. 7.

<sup>39</sup> Zob. rozdział IV pkt 2.

<sup>40</sup> J. Jagiela, *Zbieg egzekucji przez zarząd przymusowy...*, s. 6.

<sup>41</sup> A. Skoczylas (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe...*, s. 313.

sądowej, a decyzje i orzeczenia administracyjne – w drodze egzekucji administracyjnej<sup>42</sup>. Zaznacza się również, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w sposób samodzielny i wyczerpujący reguluje egzekwowanie obowiązków o charakterze publicznym nałożonych administracyjnymi tytułami wykonawczymi i zasadniczo nie ma potrzeby sięgania w toku egzekucji administracyjnej do środków egzekucji sądowej<sup>43</sup>. Z przywołanymi poglądami należy się zgodzić, zastrzegając jednocześnie, że w określonych przypadkach, na mocy konkretnych norm prawnych, zaistnieć mogą wyjątki od wskazanych ogólnych reguł wyznaczania właściwej drogi egzekucji.

Niekiedy powstać mogą wątpliwości, czy obowiązek podlegający egzekucji ma charakter publicznoprawny, czy prywatnoprawny. Artykuł 3 § 1 u.p.e.a. zastrzega, że możliwe jest wdrożenie egzekucji sądowej na mocy przepisów szczególnych celem realizacji obowiązków publicznoprawnych. Pojęcie dopuszczalności drogi egzekucji – administracyjnej lub sądowej – wykracza poza zakres podejmowanych rozważań i w dalszej części pracy przybliżone zostanie wyłącznie w zakresie właściwości organów egzekucyjnych, ale należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że przesądzenie dopuszczalności prowadzenia egzekucji w ogóle jest kluczowym problemem dla możliwości wdrożenia norm dopuszczających stosowanie przymusu w stosunku do biernej strony postępowania egzekucyjnego. Na organach egzekucyjnych ciąży więc obowiązek dbałości o to, by prowadzone przez nie postępowania miały swoje oparcie w przepisach prawa.

Rozpatrując funkcję prawa procesowego na płaszczyźnie społecznie pożądanych efektów działania, przyjmuje się, że prawo procesowe pełni trzy podstawowe funkcje: ochronną, porządkującą i instrumentalną. Funkcja ochronna przejawia się w ochronie interesu indywidualnego i interesu społecznego w procesie przez takie uregulowanie sytuacji prawnej stron, które uniezależni je w obronie swoich interesów od dobrej lub złej woli organu prowadzącego postępowanie<sup>44</sup>. Funkcja porządkująca z kolei sprowadza się

---

<sup>42</sup> E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne...*, s. 28.

<sup>43</sup> K. Knoppek, *Postępowanie cywilne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 102. Wyjątkiem jest instytucja wyjawienia majątku. Zgodnie z treścią art. 71 § 1 u.p.e.a. następuje ono przed sądem powszechnym zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>44</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 16.

do regulacji kolejności i porządku działalności organów i innych podmiotów postępowania<sup>45</sup>. Istotą instrumentalnej funkcji prawa procesowego jest takie jego ukształtowanie, aby stało się ono sprawnym narzędziem działania organów orzekających w dążeniu do osiągnięcia celu postępowania<sup>46</sup>.

Zasadne jest postawienie tezy, że analizy instytucji zbiegu egzekucji, jak również ustalenia zakresu znaczeniowego pojęć postępowania egzekucyjnego *in genere* należy dokonywać po pierwsze z uwzględnieniem celu samej egzekucji (administracyjnej lub sądowej), jakim jest doprowadzenie do wykonania obowiązku podlegającego tej egzekucji. Po drugie konieczne jest rozważenie, czy normy prawa procesowego, regulującego eliminowanie powstałego zbiegu egzekucji, uwzględniają wskazane wyżej funkcje prawa procesowego, w szczególności funkcję ochronną, a w związku z tym, czy prawa stron postępowania egzekucyjnego są w sposób należyty ukształtowane, tak by gwarantować realizację konstytucyjnego prawa do sądu i sprawiedliwego postępowania, jak również przestrzeganie zasady pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Po trzecie powstaje pytanie, czy obowiązujące unormowania są zasadne, jeśli wziąć pod uwagę z jednej strony konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, z drugiej zaś postulat odciążania sądów od czynności pozaorzeczniczych, które nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W doktrynie zasadniczą kwestią jest relacja między pojęciem egzekucji a pojęciem postępowania egzekucyjnego. Są to dwa najbardziej podstawowe pojęcia z zakresu prawa egzekucyjnego i występują w licznych przepisach, zarówno kodeksu postępowania cywilnego, jak i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ale nie zawsze są używane prawidłowo, co nie pozostaje bez wpływu na posługiwanie się nimi w nauce i orzecznictwie<sup>47</sup>. W doktrynie wskazuje się nawet, że przepisy ustaw egzekucyjnych terminu „egzekucja” używają zamiennie z terminem „postępowanie egzekucyjne”<sup>48</sup>. Chcąc ustalić właściwy stosunek omawianych pojęć, rozważyć należy, że są

<sup>45</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne...*, s. 34.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> W. Broniewicz, *Postępowanie egzekucyjne i egzekucja w sprawach cywilnych*, PiP 1988, z. 8, s. 39.

<sup>48</sup> Z. Szczurek, *Zbieg egzekucji administracyjnej z egzekucją sądową, zbieg egzekucji administracyjnej i sądowego zabezpieczenia, zbieg zabezpieczenia administracyjnego z egzekucją sądową oraz zbieg zabezpieczenia sądowego z zabezpieczeniem administracyjnym*, GSP 2012, t. 28, s. 324.

możliwe do przyjęcia dwa przeciwstawne stanowiska. Zgodnie z jednym są to pojęcia synonimiczne, których treść pokrywa się całkowicie<sup>49</sup>. Stwierdzić można także, że są to dwa różniące się między sobą pojęcia, o odmiennym, a przynajmniej zróżnicowanym zabarwieniu zawartej w nich materii znaczeniowej, a w konsekwencji – są to terminy o odmiennym treści. Przyjęcie jednego z tych poglądów wpływa z kolei na relacje pomiędzy wymienionymi pojęciami a adekwatnymi do nich instytucjami prawnymi, w tym instytucją zbiegu egzekucji.

Dokonując analizy pojęć egzekucji i postępowania egzekucyjnego na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stwierdzić należy, że ustawa ta posługuje się obydwojema terminami: „egzekucja administracyjna” i „postępowanie egzekucyjne”. W zasadzie zgodnie wskazuje się, że obu tych pojęć nie można utożsamiać<sup>50</sup>. Nie mają one kompleksowych definicji legalnych<sup>51</sup>, konieczne jest więc dokonanie wykładni całokształtu norm prawnych regulujących postępowanie egzekucyjne.

Przez egzekucję rozumie się czynności egzekucyjne, a wszczynana jest ona z chwilą przystąpienia właściwego organu do pierwszej czynności egzekucyjnej. Natomiast postępowanie egzekucyjne to prowadzone przez organ egzekucyjny postępowanie, w ramach którego dochodzi do podjęcia czynności egzekucyjnych, jest ono wszczynane z chwilą złożenia przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji. Egzekucja obejmuje stosowanie konkretnych środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego określonych obowiązków, tj. wdrażania czynności egzekucyjnych, natomiast postępowanie egzekucyjne obejmuje, oprócz stosowania środków egzekucyjnych, także inne czynności. Egzekucja odbywa się w ramach postępowania egzekucyjnego i nie może dokonywać się inaczej niż w tym

---

<sup>49</sup> M. Dyląg, J. Ziętara, *Kilka uwag o nowelizacji art. 773 k.p.c. ustawą z dnia 16 września 2011 r.*, PPE 2011, nr 8–9, s. 95. Autorzy ci wskazują, że egzekucja (postępowanie egzekucyjne) prowadzona przez poszczególne organy egzekucyjne stanowi nierozzerwalną całość.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2011 r., III SA/Wa 2520/10, CBOSA; M. Koroblowski, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, PS 2015, nr 6, s. 73.

<sup>51</sup> P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej (w:) System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 23.