

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE
EGZEKUCYJNE
I ZABEZPIECZAJĄCE

TOM III Część 1
Zagadnienia ogólne

redakcja naukowa
Dariusz Ryszard Kijowski



Wolters Kluwer

SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

TOM I

Zagadnienia ogólne
Grzegorz Łaszczyca

TOM II

Postępowanie administracyjne ogólne

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy
postępowania administracyjnego ogólnego
Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania
administracyjnego ogólnego
Jan Paweł Tarno

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu
administracyjnym ogólnym
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania
administracyjnego ogólnego
Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu
administracyjnym ogólnym
Barbara Adamiak

TOM III

Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające

Część 1. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne
Dariusz Ryszard Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia szczegółowe
Dariusz Ryszard Kijowski

TOM IV

Postępowania autonomiczne i szczególne.
Postępowania niejurysdykcyjne
Andrzej Matan

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

ADMINISTRACYJNE
POSTĘPOWANIE
EGZEKUCYJNE
I ZABEZPIECZAJĄCE

TOM III Część 1
Zagadnienia ogólne

redakcja naukowa
Dariusz Ryszard Kijowski

Tomasz Jędrzejewski
Dariusz Ryszard Kijowski
Marian Masternak

Piotr Pietrasz, Piotr Przybysz
Joanna Radwanowicz-Wanczewska
Piotr Rączka

Grzegorz Łaszczyca – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Dariusz Ryszard Kijowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów w latach 1994–1997 oraz 2010–2018; głównym obszarem jego zainteresowań badawczych są podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego; w latach 2006–2008 kierował zespołem ekspertów, którzy opracowali na zamówienie Rzecznika Praw Obywatelskich trzeci projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego wraz z jego uzasadnieniem; od 1990 r. praktyk administracji publicznej związany z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białymstoku jako jego organizator i pierwszy przewodniczący, obecnie – prezes tego organu; autor ok. 200 publikacji naukowych, w tym 4 monografii, kilkudziesięciu artykułów w naukowych czasopismach prawniczych oraz redaktor naukowy i współautor kilkudziesięciu monografii wieloautorskich i dwóch wydań komentarza do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Poszczególne rozdziały tomu III cz. 1 napisali:

Tomasz Jędrzejewski
rozdział 8

Tomasz Jędrzejewski, Marian Masternak, Piotr Rączka
rozdział 5

Dariusz Ryszard Kijowski
wstęp, rozdział 1 – z wyjątkiem pkt 1.1.3, rozdział 6

Marian Masternak
rozdział 2

Piotr Pietrasz
rozdział 4

Piotr Przybysz
rozdział 3

Joanna Radwanowicz-Wanczewska
rozdział 1 pkt 1.1.3

Piotr Rączka
rozdział 7

Stan prawny na 1 kwietnia 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-056-6

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ I

Wykaz skrótów	25
Wstęp	33
 ROZDZIAŁ 1	
POJĘCIE, PRZEDMIOT I PODSTAWY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ	37
1.1. Pojęcie i struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	41
1.1.1. Wykonywanie obowiązków administracyjnych	41
1.1.2. Przymus administracyjny	49
1.1.3. Geneza i ewolucja środków przymusu	60
1.1.4. Pojęcie, istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zabezpieczającego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.1. Pojęcie postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.2. Istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego <i>sensu stricto</i>	92
1.1.4.3. Istota i cel administracyjnego postępowania zabezpieczającego	95
1.1.4.4. Istota i cel egzekucji administracyjnej	96
1.2. Struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.1. Struktura postępowania wierzycieli administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.2. Struktura administracyjnego postępowania <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i>	101
1.3. Przedmiot postępowania egzekucyjnego	106
1.3.1. Uwagi ogólne	106
1.3.2. Obowiązki o charakterze pieniężnym podlegające egzekucji administracyjnej	116
1.3.2.1. Podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.	116
1.3.2.2. Niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych	121
1.3.2.3. Należności z tytułu przychodów z prywatyzacji	128
1.3.2.4. Należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw	130
1.3.2.5. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	131
1.3.2.6. Należności pieniężne państwa członkowskiego i państwa trzeciego	136

1.3.3. Obowiązki o charakterze niepieniężnym	140
1.3.3.1. Uwagi ogólne	140
1.3.3.2. Obowiązki pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego	141
1.3.3.3. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	147
1.4. Podstawy egzekucji administracyjnej	151
1.4.1. Uwagi wprowadzające	151
1.4.2. Decyzja i postanowienie jako tytuł egzekucyjny	156
1.4.3. Możliwość wykorzystania ugody administracyjnej jako podstawy egzekucji	164
1.4.4. Przepis powszechnie obowiązującego prawa jako tytuł egzekucyjny	165
1.4.5. Tytuł wykonawczy wystawiony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako podstawa egzekucji administracyjnej	170
1.4.6. Tytuły egzekucyjne niebędące orzeczeniami	172
1.4.6.1. Uwagi ogólne	172
1.4.6.2. Obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej na podstawie tytułów egzekucyjnych niebędących orzeczeniami	172
1.4.6.3. Uprozczone tytuły egzekucyjne	174
1.4.6.4. Warunki prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie uproszczonych tytułów egzekucyjnych	177
1.4.6.5. Szczególne uproszczone tytuły egzekucyjne w egzekucji administracyjnej nieprzewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	180
1.4.7. Inne decyzje, postanowienia i orzeczenia niż określone w art. 3 u.p.e.a.	182
1.4.7.1. Uwagi ogólne	182
1.4.7.2. Obowiązki egzekwowane na podstawie art. 4 u.p.e.a.	184
1.4.8. Obowiązki indywidualne poddane egzekucji administracyjnej bez wskazania dokumentu mającego stanowić tytuł egzekucyjny	188
1.5. Podsumowanie	197

ROZDZIAŁ 2

ZASADY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI	199
2.1. Pojęcie oraz systematyka zasad ogólnych stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	203
2.2. Stosowanie zasad ogólnych systemu prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	209
2.3. Odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym zasad ogólnych postępowania administracyjnego	224
2.4. Zasady postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu	256
2.4.1. Zagadnienia ogólne	256
2.4.2. Przegląd katalogów zasad postępowania egzekucyjnego prezentowanych w piśmiennictwie	259
2.5. Katalog zasad postępowania egzekucyjnego	271
2.5.1. Zasada celowości	271
2.5.2. Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej	275
2.5.3. Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie	289

2.5.4. Zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku	298
2.5.5. Zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych	302
2.5.6. Zasada niezbędności	310
2.5.7. Zasada poszanowania minimum egzystencji	316
2.5.8. Zasada upomnienia	332
2.5.9. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji	340
2.5.10. Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych	345

ROZDZIAŁ 3

PODMIOTY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI	349
3.1. O potrzebie mówienia o podmiotach postępowania egzekucyjnego	350
3.2. O dopuszczalności stosowania pojęcia strony postępowania administracyjnego wobec podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji ...	351
3.3. Swoiste sposoby rozumienia pojęcia strony postępowania egzekucyjnego	355
3.3.1. Swoiste cechy postępowania egzekucyjnego w administracji	355
3.3.2. Koncepcja strony aktywnej i strony biernej	359
3.3.3. Osoby trzecie w strukturze podmiotowej postępowania egzekucyjnego w administracji	361
3.3.4. Koncepcja strony wykonującej funkcje władcze i strony niedysponującej władztwem	363
3.4. Poglądy doktryny na strukturę podmiotową postępowania egzekucyjnego w administracji	363
3.5. Propozycja nowej klasyfikacji podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	366
3.5.1. Organ egzekucyjny	367
3.5.2. Wierzyciel	368
3.5.3. Zobowiązany	372
3.5.4. Podmioty zainteresowane postępowaniem egzekucyjnym	378
3.5.5. Podmioty pełniące funkcje pomocnicze przy stosowaniu środków egzekucyjnych	378

ROZDZIAŁ 4

ROZSTRZYGNIĘCIA I STOSOWANIE PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM	381
4.1. Rozstrzygnięcia i stanowiska w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego	387
4.1.1. Uwagi ogólne	387
4.1.2. Decyzje	398
4.1.3. Postanowienia	407
4.1.4. Akty pomocniczo-upełniające	422
4.1.5. Tytuł wykonawczy i zarządzenie zabezpieczenia	429
4.2. Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	431
4.2.1. Uwagi ogólne	431

4.2.2. Odpowiednie stosowanie przepisów o zakresie obowiązywania (art. 1–4 k.p.a.)	445
4.2.3. Odpowiednie stosowanie przepisów zawierających definicje legalne (art. 5 k.p.a.)	448
4.2.4. Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego (art. 6–16 k.p.a.)	449
4.2.5. Odpowiednie stosowanie przepisów o organach wyższego stopnia i organach naczelnych (art. 17 i 18 k.p.a.)	465
4.2.6. Odpowiednie stosowanie przepisów o właściwości rzeczowej i miejscowej organów (art. 19–23 k.p.a.)	466
4.2.7. Odpowiednie stosowanie przepisów o wyłączeniu pracownika oraz organu (art. 24–27 k.p.a.)	467
4.2.8. Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postępowania (art. 28–34 k.p.a.)	468
4.2.9. Odpowiednie stosowanie przepisów o załatwianiu spraw (art. 35–38 k.p.a.)	479
4.2.10. Odpowiednie stosowanie przepisów o doręczeniach (art. 39–49b k.p.a.)	481
4.2.11. Odpowiednie stosowanie przepisów o wezwaniach (art. 50–56 k.p.a.)	487
4.2.12. Odpowiednie stosowanie przepisów o terminach (art. 57–60 k.p.a.)	487
4.2.13. Odpowiednie stosowanie przepisów o wszczęciu postępowania (art. 61–66 k.p.a.)	487
4.2.14. Odpowiednie stosowanie przepisów o metrykach, protokołach i adnotacjach (art. 66a–72 k.p.a.)	495
4.2.15. Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnianiu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)	496
4.2.16. Odpowiednie stosowanie przepisów o dowodach (art. 75–88a k.p.a.)	497
4.2.17. Odpowiednie stosowanie przepisów o rozprawie (art. 89–96 k.p.a.)	502
4.2.18. Odpowiednie stosowanie przepisów o mediacji (art. 96a–96n k.p.a.)	502
4.2.19. Odpowiednie stosowanie przepisów o zawieszeniu postępowania (art. 97–103 k.p.a.)	507
4.2.20. Odpowiednie stosowanie przepisów o decyzjach (art. 104–113 k.p.a.)	510
4.2.21. Odpowiednie stosowanie przepisów o ugodzie (art. 114–122 k.p.a.)	514
4.2.22. Odpowiednie stosowanie przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122a–122h k.p.a.)	516
4.2.23. Odpowiednie stosowanie przepisów o postanowieniach (art. 123–126 k.p.a.)	516
4.2.24. Odpowiednie stosowanie przepisów o odwołaniach (art. 127–140 k.p.a.)	517
4.2.25. Odpowiednie stosowanie przepisów o zażaleniach (art. 141–144 k.p.a.)	522
4.2.26. Odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania oraz o stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 145–152, 156–159 k.p.a.)	523
4.2.27. Odpowiednie stosowanie przepisów o uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji (art. 154–155, 161–162 k.p.a.)	528
4.2.28. Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163g k.p.a.)	531
4.2.29. Odpowiednie stosowanie przepisów o udziale prokuratora (art. 182–189 k.p.a.)	532

4.2.30. Odpowiednie stosowanie przepisów o administracyjnej karze pieniężnej (art. 189a–189k k.p.a.)	536
4.2.31. Odpowiednie stosowanie przepisów o wydawaniu zaświadczeń (art. 217–220 k.p.a.)	539
4.2.32. Odpowiednie stosowanie przepisów o skargach i wnioskach (art. 221–259 k.p.a.)	540
4.2.33. Stosowanie przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260a–260g k.p.a.)	541
4.2.34. Odpowiednie stosowanie przepisów o opłatach i kosztach postępowania (art. 261–267 k.p.a.)	543
4.2.35. Odpowiednie stosowanie przepisów końcowych Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 268a–269 k.p.a.)	545
4.2.36. Odesłania szczegółowe	546
 ROZDZIAŁ 5	
ZASADY PROWADZENIA EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ	547
5.1. Stadia postępowania egzekucyjnego	553
5.2. Czynności wierzyciela poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego	556
5.2.1. Uwagi ogólne	556
5.2.2. Działania informacyjne	557
5.2.3. Upomnienie	560
5.2.4. Tytuł wykonawczy	566
5.2.4.1. Oznaczenie wierzyciela	569
5.2.4.2. Oznaczenie organu albo organów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. d u.d.p.s.u.	570
5.2.4.3. Wskazanie zobowiązanego	571
5.2.4.4. Treść obowiązku podlegającego egzekucji	573
5.2.4.5. Podstawa prawna obowiązku	574
5.2.4.6. Stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny	576
5.2.4.7. Wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego lub zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń	578
5.2.4.8. Wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej	580
5.2.4.9. Wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej	580
5.2.4.10. Data wystawienia tytułu wykonawczego	581
5.2.4.11. Podpis	581
5.2.4.12. Pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu	582
5.2.4.13. Pouczenie zobowiązanego o prawie zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego	583
5.2.4.14. Pouczenie zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym	584

5.2.4.15. Klauzula organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej	585
5.2.4.16. Wskazanie środków egzekucyjnych	585
5.2.4.17. Wskazanie daty doręczenia upomnienia	586
5.2.4.18. Wskazanie daty doręczenia zobowiązanemu powiadomienia o wniosku o egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej nałożonej na niego na podstawie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług	586
5.2.4.19. Wskazanie daty, do której można prowadzić egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej nałożonej na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP	587
5.2.5. Wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej	594
5.2.6. Informacja dołączana przez wierzyciela do tytułu wykonawczego i wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej	596
5.3. Przebieg postępowania egzekucyjnego przed organem egzekucyjnym	600
5.3.1. Wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego	600
5.3.2. Czynności wstępne organu egzekucyjnego	602
5.3.3. Nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej	606
5.3.4. Wybór środka egzekucyjnego	607
5.3.5. Wszczęcie egzekucji administracyjnej	608
5.3.6. Zarzut w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej	612
5.3.6.1. Uwagi ogólne	612
5.3.6.2. Przedmiot zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej	613
5.3.6.3. Podmiot uprawniony do wniesienia zarzutu	614
5.3.6.4. Organ właściwy do rozpatrzenia zarzutu	615
5.3.6.5. Termin, forma i tryb wniesienia zarzutu	616
5.3.6.6. Podstawy wniesienia zarzutu	620
5.3.6.7. Skutki wniesienia zarzutu	622
5.3.6.8. Postępowanie w sprawie wniesionego zarzutu	626
5.3.6.9. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionego zarzutu	629
5.3.7. Powództwo opozycyjne zobowiązanego	633
5.3.8. Gromadzenie informacji niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego	635
5.3.9. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego wobec następcy prawnego zobowiązanego	648
5.3.10. Wniosek o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego niektórych danych dotyczących egzekucji administracyjnej	654
5.3.11. Zawiadomienie wierzyciela o okolicznościach wskazanych w art. 55b u.p.e.a.	655
5.4. Zasady wykonywania czynności egzekucyjnych	656
5.4.1. Czynności egzekucyjne	656
5.4.2. Zażalenie na postanowienie	660
5.4.2.1. Uwagi ogólne	660
5.4.2.2. Przedmiot zażalenia	661

5.4.2.3. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia	663
5.4.2.4. Organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia	664
5.4.2.5. Termin, forma i tryb wniesienia zażalenia	665
5.4.2.6. Skutki prawne wniesienia zażalenia	666
5.4.2.7. Postępowanie w sprawie wniesionego zażalenia	667
5.4.2.8. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionego zażalenia	667
5.4.3. Sprzeciw małżonka zobowiązanego	668
5.4.4. Wystąpienie do centralnego biura łącznikowego o uzgodnienie	670
5.4.5. Zlecenie wykonania czynności egzekucyjnych organowi rekwizycyjnemu	672
5.4.6. Korzystanie z pomocy i asysty przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	678
5.4.6.1. Uwagi ogólne	678
5.4.6.2. Korzystanie z pomocy przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	679
5.4.6.3. Korzystanie z asysty przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych	682
5.4.7. Udział zobowiązanego oraz świadków w czynnościach egzekucyjnych	684
5.4.8. Protokoły w postępowaniu egzekucyjnym	687
5.4.9. Wykonywanie czynności egzekucyjnych w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy	691
5.4.10. Otwarcie i przeszukanie środków transportu, lokali i innych pomieszczeń zajmowanych przez zobowiązanego oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach, a także odzieży oraz teczek, waliz i tym podobnych przedmiotów zobowiązanego	695
5.4.10.1. Uwagi ogólne	695
5.4.10.2. Otwarcie i przeszukanie środków transportu zobowiązanego, lokali i pomieszczeń przez niego zajmowanych oraz schowków w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach	695
5.4.10.3. Przeszukanie odzieży, teczek, waliz i tym podobnych przedmiotów zobowiązanego	699
5.4.11. Zasady dokonywania czynności egzekucyjnych w lokalach i innych pomieszczeniach organów państwowych oraz na terenach kolejowych i lotnisk	702
5.4.12. Odstąpienie od czynności egzekucyjnych oraz odstąpienie od egzekucji ze składnika majątkowego zobowiązanego	704
5.4.12.1. Uwagi wstępne	704
5.4.12.2. Odstąpienie od czynności egzekucyjnych	705
5.4.12.3. Odstąpienie od egzekucji ze składnika majątkowego zobowiązanego	707
5.4.13. Żądanie osoby trzeciej wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego oraz powództwo ekscydencyjne	709
5.4.13.1. Uwagi ogólne	709
5.4.13.2. Podmiot uprawniony do wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	710
5.4.13.3. Przedmiot i podstawy żądania wyłączenia spod egzekucji	712
5.4.13.4. Organ właściwy do rozpatrzenia żądania wyłączenia spod egzekucji	713
5.4.13.5. Termin, forma i tryb wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	713
5.4.13.6. Skutki wniesienia żądania wyłączenia spod egzekucji	716
5.4.13.7. Postępowanie w sprawie żądania wyłączenia spod egzekucji	718

5.4.13.8. Rozstrzygnięcia w sprawie żądania wyłączenia spod egzekucji	719
5.4.13.9. Powództwo ekscydencyjne	721
5.4.14. Skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	724
5.4.14.1. Uwagi ogólne	724
5.4.14.2. Przedmiot i podstawy skargi na czynności egzekucyjne	725
5.4.14.3. Podmiot uprawniony do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	728
5.4.14.4. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi na czynności egzekucyjne	729
5.4.14.5. Termin, forma i tryb wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	729
5.4.14.6. Skutki wniesienia skargi na czynności egzekucyjne	731
5.4.14.7. Postępowanie w sprawie wniesionej skargi na czynności egzekucyjne	732
5.4.14.8. Rozstrzygnięcia w sprawie wniesionej skargi na czynności egzekucyjne	733
5.4.14.9. Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania egzekucyjnego	734

ROZDZIAŁ 6

ZAWIESZENIE I UMORZENIE ADMINISTRACYJNEGO

POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO	737
6.1. Uwagi wprowadzające	741
6.2. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego	742
6.2.1. Uwagi ogólne – istota zawieszenia postępowania egzekucyjnego i zasady zawieszania	742
6.2.2. O przesłankach zawieszenia postępowania egzekucyjnego ogólnie	749
6.2.3. Wstrzymanie wykonania, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo rozłożenie na raty spłat należności pieniężnej jako przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego	753
6.2.4. Śmierć zobowiązanego jako przesłanka zawieszenia postępowania egzekucyjnego	765
6.2.5. Utrata przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych połączona z brakiem jego przedstawiciela ustawowego jako przesłanka zawieszenia postępowania egzekucyjnego	776
6.2.6. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego na żądanie wierzyciela	779
6.2.7. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego w związku z ustanowieniem zarządu sukcesyjnego	782
6.2.8. Pozostałe przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego przewidziane w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	783
6.2.9. Kwestia stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 97 § 1 k.p.a.	787
6.2.10. Przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawarte w innych ustawach	791
6.3. Postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego i ich zaskarżalność	798
6.3.1. Zasada rozstrzygania kwestii dotyczących zawieszenia postępowania postanowieniem	798
6.3.2. Pojęcie i przesłanki postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego	803
6.3.3. Zaskarżalność postanowień w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego	807

6.4. Skutki zawieszenia postępowania egzekucyjnego	812
6.4.1. Pojęcie i sposób uregulowania skutków zawieszenia postępowania egzekucyjnego	812
6.4.2. Skutki zawieszenia postępowania egzekucyjnego wynikające z istoty tego zawieszenia	813
6.4.3. Bezpośrednie i pośrednie skutki zawieszenia określone ustawą egzekucyjną	822
6.4.4. Uchylenie czynności egzekucyjnych podczas zawieszonego postępowania	823
6.4.5. Dokonywanie wypłat z rachunków bankowych zobowiązanego	830
6.4.6. Konsekwencje zawieszenia postępowania egzekucyjnego w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego	832
6.5. Podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego	835
6.5.1. Zasady podejmowania zawieszonego postępowania egzekucyjnego	835
6.5.2. Przesłanki podejmowania postępowania zawieszonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	839
6.5.3. Przesłanki podejmowania postępowania egzekucyjnego zawieszonego w przypadkach określonych w ustawach szczególnych	848
6.6. Forma podjęcia zawieszonego postępowania egzekucyjnego	851
6.7. Umorzenie postępowania egzekucyjnego	853
6.7.1. Uwagi wprowadzające	853
6.7.2. Istota i cel umorzenia postępowania egzekucyjnego w poglądach doktryny i w judykaturze	854
6.7.3. Rodzaje i charakter przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego	855
6.7.4. Przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania egzekucyjnego określone ustawą egzekucyjną	862
6.7.4.1. Wykonanie obowiązku przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego	862
6.7.4.2. Brak wymagalności obowiązku	867
6.7.4.3. Umorzenie obowiązku lub jego wygaśnięcie z innego powodu	877
6.7.4.4. Nieistnienie obowiązku	885
6.7.4.5. Określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa	896
6.7.4.6. Błąd co do osoby zobowiązanego	905
6.7.4.7. Brak możliwości prowadzenia egzekucji ze względu na osobę zobowiązanego	917
6.7.4.8. Obowiązek o charakterze niepieniężnym okazał się niewykonalny	918
6.7.4.9. Śmierć zobowiązanego jako przesłanka umorzenia postępowania egzekucyjnego	929
6.7.4.10. Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego	933
6.7.4.11. Niedopełnienie obowiązku doręczenia zobowiązanemu upomnienia	950
6.7.4.12. Upływ ustawowego okresu stanu zawieszenia postępowania egzekucyjnego na żądanie wierzyciela	953
6.7.4.13. Żądanie wierzyciela	955
6.7.4.14. Pozostałe przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania egzekucyjnego określone w ustawach	958

6.7.5. Fakultatywne umorzenie postępowania egzekucyjnego	963
6.7.6. Rozpoznawanie spraw umarzania postępowania egzekucyjnego	967
6.7.6.1. Uwagi wprowadzające	967
6.7.6.2. Uprawnieni do zainicjowania postępowania w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego i okoliczności, w jakich z tego uprawnienia (kompetencji) wolno skorzystać	967
6.7.6.3. Rozstrzyganie o umorzeniu postępowania	970
6.7.6.4. Ograniczenie umorzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie przedmiotowym	977
6.7.6.5. Zaskarżalność postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego	979
6.8. Skutki umorzenia postępowania egzekucyjnego	980
6.8.1. Uwagi wprowadzające	980
6.8.2. Podstawowy skutek umorzenia postępowania egzekucyjnego	980
6.8.3. Inne skutki umorzenia	999
6.8.4. Umorzenie postępowania egzekucyjnego a świadczenia uzyskane w wyniku zastosowanych środków egzekucyjnych	1002
6.8.5. Forma uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych	1006
6.8.6. Zaskarżalność postanowień w sprawie uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych	1009
6.9. Ponowne podjęcie wcześniej umorzonego postępowania egzekucyjnego	1012
6.9.1. Uwagi ogólne	1012
6.9.2. Ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego umorzonego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.	1014
6.9.3. Ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego w innych przypadkach jego wcześniejszego umorzenia	1017
6.10. Podsumowanie	1022
 ROZDZIAŁ 7	
ZBIEG EGZEKUCJI	1025
7.1. Uwagi ogólne	1026
7.2. Pojęcie zbiegu egzekucji	1027
7.3. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej	1033
7.4. Zbieg kilku egzekucji administracyjnych	1048
 ROZDZIAŁ 8	
KOSZTY EGZEKUCYJNE	1057
8.1. Uwagi ogólne	1057
8.2. Opłaty egzekucyjne	1059
8.3. Wydatki egzekucyjne	1065
8.4. Zasady postępowania w sprawie kosztów egzekucyjnych	1067
8.5. Ulgi w zapłacie kosztów egzekucyjnych	1072
8.6. Opłata komornicza	1076
 Autorzy	 1079

CZĘŚĆ II

Wykaz skrótów	25
Wstęp	33
ROZDZIAŁ 1	
ŚRODKI EGZEKUCYJNE NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH	37
1.1. Uwagi ogólne	41
1.2. Środki egzekucyjne należności pieniężnych	42
1.3. Podstawy zastosowania środka egzekucji należności pieniężnych	49
1.4. Instytucje wspólne dla egzekucji należności pieniężnych	55
1.4.1. Skutki zajęcia i kontrola prawidłowości realizacji środka egzekucyjnego	55
1.4.2. Oszacowanie wartości ruchomości lub prawa majątkowego	64
1.4.3. Wyjawienie majątku	68
1.4.4. Dobrowolna zapłata	71
1.4.5. Stwierdzenie nabycia praw majątkowych i ruchomości w trybie egzekucji administracyjnej	72
1.4.6. Egzekucja zobowiązań państwowych jednostek budżetowych	73
1.5. Egzekucja z pieniędzy	75
1.5.1. Uwagi ogólne	75
1.5.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z pieniędzy	76
1.5.3. Przebieg egzekucji z pieniędzy	80
1.6. Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	89
1.6.1. Uwagi ogólne	89
1.6.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z wynagrodzenia za pracę	90
1.6.3. Przebieg egzekucji z wynagrodzenia za pracę	97
1.7. Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	105
1.7.1. Uwagi ogólne	105
1.7.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	106
1.7.3. Przebieg egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej	114
1.8. Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	118
1.8.1. Uwagi ogólne	118
1.8.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	120
1.8.3. Przebieg egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych	130
1.8.4. Szczegółne sposoby prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego	144
1.9. Egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych	151
1.9.1. Uwagi ogólne	151
1.9.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	154
1.9.3. Przebieg egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych	157

1.10. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	163
1.10.1. Uwagi ogólne	163
1.10.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	164
1.10.3. Przebieg egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych	171
1.11. Egzekucja z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	178
1.11.1. Uwagi ogólne	178
1.11.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	179
1.11.3. Przebieg egzekucji z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych	180
1.12. Egzekucja z weksła	182
1.12.1. Uwagi ogólne	182
1.12.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z weksła	183
1.12.3. Przebieg egzekucji z weksła	186
1.13. Egzekucja z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	188
1.13.1. Uwagi ogólne	188
1.13.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej	191
1.13.3. Przebieg egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej	195
1.14. Egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	200
1.14.1. Uwagi ogólne	200
1.14.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	201
1.14.3. Przebieg egzekucji z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	203
1.15. Egzekucja z pozostałych praw majątkowych	210
1.15.1. Uwagi ogólne	210
1.15.2. Zakres egzekucji z pozostałych praw majątkowych	211
1.15.3. Przebieg egzekucji z pozostałych praw majątkowych	214
1.16. Egzekucja z ruchomości	215
1.16.1. Uwagi ogólne	215
1.16.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z ruchomości	217
1.16.3. Przebieg egzekucji z ruchomości	221
1.16.3.1. Zajęcie ruchomości	222
1.16.3.2. Dozór	232
1.16.3.3. Sprzedaż	237
1.16.4. Szczególne tryby egzekucji z ruchomości	259
1.17. Egzekucja z nieruchomości	263

1.17.1. Uwagi ogólne	263
1.17.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy egzekucji z nieruchomości	265
1.17.3. Przebieg egzekucji z nieruchomości	270
1.17.3.1. Uwagi wprowadzające	270
1.17.3.2. Zajęcie nieruchomości	273
1.17.3.3. Opis i oszacowanie wartości nieruchomości	283
1.17.3.4. Sprzedaż nieruchomości	288
1.17.3.5. Przybicie	297
1.17.3.6. Przyznanie własności	300
1.17.4. Egzekucja z ułamkowej części nieruchomości oraz użytkowania wieczystego	303
 ROZDZIAŁ 2	
EGZEKUCJA OBOWIĄZKÓW O CHARAKTERZE NIEPIENIĘŻNYM	307
2.1. Uwagi wprowadzające	309
2.2. Środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym	312
2.2.1. Grzywna w celu przymuszenia	313
2.2.1.1. Istota i przesłanki stosowania grzywny w celu przymuszenia	313
2.2.1.2. Zakres podmiotowy grzywny w celu przymuszenia	313
2.2.1.3. Wysokość grzywny w celu przymuszenia	315
2.2.1.4. Tryb zastosowania grzywny w celu przymuszenia	316
2.2.1.5. Charakter prawny obowiązku uiszczenia grzywny w celu przymuszenia i tryb jej egzekucji	318
2.2.1.6. Umarzanie i zwracanie grzywny w celu przymuszenia	318
2.2.2. Wykonanie zastępcze	320
2.2.2.1. Istota i przesłanki stosowania wykonania zastępczego	320
2.2.2.2. Tryb zastosowania wykonania zastępczego	321
2.2.2.3. Zlecenie wykonania egzekwowanych czynności i odpowiedzialność wykonawcy	323
2.2.2.4. Uprawnienia zobowiązanego	324
2.2.2.5. Koszty wykonania zastępczego	325
2.2.3. Odebranie rzeczy ruchomej	326
2.2.3.1. Istota odebrania rzeczy ruchomej	326
2.2.3.2. Odebranie rzeczy ruchomej będącej we władaniu innej osoby	328
2.2.3.3. Procedura odebrania rzeczy ruchomej	328
2.2.3.4. Wydanie rzeczy ruchomej	329
2.2.4. Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń	330
2.2.4.1. Istota i przesłanki stosowania środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń	330
2.2.4.2. Tryb zastosowania środka egzekucyjnego odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń	332
2.2.4.3. Otwarcie nieruchomości (lokalu, pomieszczenia)	335
2.2.4.4. Zasady postępowania z usuniętymi ruchomościami	335
2.2.4.5. Sprzedaż nieodebranych ruchomości	336
2.2.5. Przymus bezpośredni	337
2.2.5.1. Istota przymusu bezpośredniego	337

2.2.5.2. Formy przymusu bezpośredniego	341
2.2.5.3. Zakres stosowania przymusu bezpośredniego	343
2.2.5.4. Tryb zastosowania przymusu bezpośredniego	343
2.2.5.5. Zastosowanie przymusu bezpośredniego w ramach stosowania innych środków egzekucyjnych	345
2.2.5.6. Użycie przymusu bezpośredniego wobec osoby trzeciej	346
2.2.5.7. Użycie przymusu bezpośredniego wobec funkcjonariuszy	347
2.2.5.8. Przymusowe doprowadzenie żołnierza	348

ROZDZIAŁ 3

POSTĘPOWANIE ZABEZPIECZAJĄCE	349
3.1. Pojęcie, cele i funkcja postępowania zabezpieczającego	351
3.1.1. Uwagi wstępne	351
3.1.2. Istota i cel postępowania zabezpieczającego	353
3.2. Charakter prawny, zasady i przesłanki postępowania zabezpieczającego	355
3.2.1. Charakter prawny postępowania zabezpieczającego	355
3.2.2. Zasady postępowania zabezpieczającego	356
3.2.3. Przesłanki postępowania zabezpieczającego	360
3.3. Przedmiot postępowania zabezpieczającego a przedmiot zabezpieczenia	363
3.3.1. Uwagi wstępne	363
3.3.2. Charakter postępowania zabezpieczającego	363
3.3.3. Cel stosowania zabezpieczenia	365
3.4. Podstawy udzielenia zabezpieczenia	365
3.4.1. Uwagi wstępne	365
3.4.2. Istnienie obowiązku podlegającego zabezpieczeniu w trybie administracyjnym	368
3.4.3. Złożenie wniosku o zabezpieczenie i zarządzenie zabezpieczenia	371
3.4.4. Kompetencja wierzyciela do wnioskowania o zabezpieczenie	379
3.4.5. Właściwość wierzyciela	384
3.4.6. Okoliczności wyłączające zabezpieczenie	385
3.4.7. Zbieg postępowań zabezpieczających	388
3.5. Sposoby zabezpieczenia zobowiązań poddanych egzekucji administracyjnej	389
3.5.1. Uwagi wprowadzające	389
3.5.2. Zajęcie zabezpieczające	393
3.5.3. Zabezpieczenie obowiązków pieniężnych	395
3.5.3.1. Zajęcie pieniędzy	395
3.5.3.2. Zajęcie wynagrodzenia za pracę	397
3.5.3.3. Zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego	398
3.5.3.4. Zajęcie innych wierzytelności i praw majątkowych	400
3.5.3.5. Zajęcie ruchomości	402
3.5.3.6. Kaucja	403
3.5.3.7. Hipoteka przymusowa	405
3.5.4. Zabezpieczenie obowiązków niepieniężnych	408
3.6. Rola podmiotów postępowania zabezpieczającego	410
3.6.1. Uwagi wstępne	410
3.6.2. Organy postępowania zabezpieczającego	411

3.6.3. Organ egzekucyjny dokonujący zabezpieczenia	412
3.6.4. Egzekutor i poborca skarbowy	414
3.6.5. Strony	415
3.6.6. Wierzyciel	416
3.6.7. Zobowiązany	420
3.6.8. Uczestnicy postępowania zabezpieczającego	423
3.7. Przebieg postępowania zabezpieczającego	424
3.7.1. Uwagi wstępne	424
3.7.2. Struktura postępowania zabezpieczającego	425
3.7.3. Wszczęcie postępowania zabezpieczającego	427
3.7.4. Stwierdzenie niedopuszczalności zabezpieczenia	429
3.7.5. Stwierdzenie braku podstaw wszczęcia postępowania zabezpieczającego	431
3.7.6. Stwierdzenie braku kompetencji do inicjowania postępowania zabezpieczającego	432
3.7.7. Stwierdzenie braku właściwości organu egzekucyjnego	434
3.7.8. Wybór sposobu i zakresu zabezpieczenia	435
3.7.9. Zawiadomienie zobowiązanego	437
3.7.10. Wykonanie zabezpieczenia	439
3.7.11. Uchylenie zabezpieczenia	440
3.7.12. Przekształcenie zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne	441
3.8. Wykonywanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym	442
3.9. Podsumowanie	446

ROZDZIAŁ 4

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE PRAWA W POSTĘPOWANIU

EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI	449
4.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza	452
4.1.1. Powództwo osoby, która rości sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z których przeprowadzono egzekucję przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego (powództwo osoby trzeciej)	453
4.1.2. Powództwo zobowiązanego o odszkodowanie od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z prawem wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego; powództwo zobowiązanego o odszkodowanie od wierzyciela lub organu prowadzącego rejestr za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem ujawnienia w rejestrze danych, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.	455
4.1.3. Powództwo przeciwko dłużnikowi zajętej wierzytelności, który nie wykonał lub nienależycie wykonał ciężące na nim obowiązki (powództwo wierzyciela) ...	465
4.1.4. Podsumowanie	467
4.2. Odpowiedzialność porządkowa	469
4.2.1. Zagadnienia wstępne	469
4.2.2. Odpowiedzialność za odmowę udzielenia informacji lub wyjaśnień oraz za udzielenie fałszywych informacji lub wyjaśnień	474
4.2.3. Odpowiedzialność zobowiązanego za niewykonanie obowiązku powiadomienia organu egzekucyjnego o wskazanych w ustawie zdarzeniach	482

4.2.4. Odpowiedzialność porządkowa zarządcy nieruchomości za niezłożenie sprawozdania oraz za niewykonanie polecenia organu egzekucyjnego	484
4.2.5. Odpowiedzialność porządkowa dłużnika zajętej wierzytelności	485
4.2.6. Orzekanie o karze pieniężnej i jej wymiar	486
4.2.7. Tryb i forma nakładania kar porządkowych	490
 ROZDZIAŁ 5	
WZAJEMNA POMOC W DOCHODZENIU OKREŚLONYCH KATEGORII	
NALEŻNOŚCI PIENIĘŻNYCH	495
5.1. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych jako instrument prawny współpracy państw	500
5.1.1. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych jako gwarancja realizacji zasady współpracy państw	500
5.1.2. Pojęcie dochodzenia należności pieniężnych w drodze wzajemnej pomocy	503
5.1.3. Znaczenie dochodzenia należności pieniężnych w drodze wzajemnej pomocy	506
5.1.4. Geneza i rozwój wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	512
5.1.5. Multicentryczny system źródeł prawa wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	519
5.1.6. Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych a współpraca europejska w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego	533
5.1.7. Kolizja źródeł prawnych wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	537
5.1.8. Założenia i zasady wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	543
5.1.9. Obowiązek wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	563
5.2. Przesłanki udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności publicznoprawnych	569
5.2.1. Pojęcie i klasyfikacja przesłanek udzielania wzajemnej pomocy	569
5.2.2. Charakterystyka przesłanek materialnych ostrych	576
5.2.2.1. Przedawnienie prawa dochodzenia należności w drodze wzajemnej pomocy	576
5.2.2.2. Minimalna kwota dochodzonej należności	580
5.2.2.3. Bezskuteczność egzekucji w państwie wnioskującym o pomoc	582
5.2.3. Charakterystyka przesłanek materialnych nieostrych	583
5.2.3.1. Zwroty szacunkowe	583
5.2.3.2. Klauzule generalne jako przesłanki odmowy udzielenia pomocy	587
5.3. Przedmiot wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	599
5.4. Podmioty wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	604
5.4.1. Charakterystyka podmiotów wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	604
5.4.2. Organy wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	605
5.4.2.1. Ogólna charakterystyka organów wzajemnej pomocy	605
5.4.2.2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jako organ wzajemnej pomocy	611
5.4.2.3. Centralne biuro łącznikowe jako organ wzajemnej pomocy	615
5.4.2.4. Wierzyciele jako organy wzajemnej pomocy	619

5.4.2.5. Naczelnicy urzędów skarbowych i organy egzekucyjne jako organy wzajemnej pomocy	624
5.4.3. Podmioty zobowiązane z tytułu należności pieniężnych objętych wzajemną pomocą	635
5.4.4. Komisja Europejska i Komitet do spraw Odzyskiwania Wierzytelności jako podmioty wzajemnej pomocy	639
5.5. Stosunek prawny wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	643
5.5.1. Charakterystyka stosunku prawnego wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	643
5.5.2. Sposoby nawiązania stosunku wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	645
5.5.3. Wymogi formalne wniosku o udzielenie wzajemnej pomocy	649
5.6. Formy udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności pieniężnych	659
5.6.1. Pojęcie formy udzielania wzajemnej pomocy	659
5.6.2. Klasyfikacja form udzielania wzajemnej pomocy	660
5.6.3. Charakterystyka form udzielania wzajemnej pomocy	662
5.6.3.1. Udzielanie wzajemnej pomocy poprzez przekazanie informacji	662
5.6.3.1.1. Istota pomocy w udzielaniu informacji	662
5.6.3.1.2. Udzielanie informacji na wniossek	666
5.6.3.1.3. Wymiana informacji bez wniosku	670
5.6.3.1.4. Bezpośrednia wymiana informacji	674
5.6.3.1.5. Jednoczesne kontrole podatkowe	676
5.6.3.2. Dalsza wymiana informacji	677
5.6.3.3. Udzielanie wzajemnej pomocy w powiadomieniu o dokumencie	679
5.6.3.4. Udzielanie pomocy w egzekucji i zabezpieczeniu należności pieniężnych	693
5.6.3.4.1. Wzajemna pomoc w egzekucji i zabezpieczeniu należności jako bezpośrednia forma dochodzenia należności	693
5.6.3.4.2. Wzajemna pomoc w egzekucji należności pieniężnych	694
5.6.3.4.2.1. Wzajemna pomoc w egzekucji należności pieniężnych jako efektywna forma pomocy	694
5.6.3.4.2.2. Tytuł wykonawczy w sprawie prowadzenia egzekucji w trybie wzajemnej pomocy	695
5.6.3.4.2.3. Zarzuty w sprawie tytułu wykonawczego jako środek ochrony prawnej zobowiązanego	701
5.6.3.4.2.4. Charakterystyka podstaw zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego	706
5.6.3.4.2.5. Tryb rozpoznawania zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego	718
5.6.3.4.2.6. Zażalenie na postanowienie w przedmiocie zarzutów w sprawie tytułów wykonawczych	724
5.6.3.4.2.7. Suspensywność zarzutów w sprawie tytułu wykonawczego i zażalenia na postanowienie w przedmiocie zarzutów	740

5.6.3.4.2.8. Suspensywność postępowania egzekucyjnego a spór we wnioskującym państwie	750
5.6.3.4.2.9. Procedura wzajemnego porozumienia a bieg postępowania egzekucyjnego	756
5.6.3.4.3. Wzajemna pomoc w zabezpieczeniu należności pieniężnych ...	774
5.6.3.4.3.1. Zabezpieczenie należności jako forma udzielania wzajemnej pomocy	774
5.6.3.4.3.2. „Dokument umożliwiający dokonanie zabezpieczenia należności”	775
5.6.3.4.3.3. Środki zaskarżenia „dokumentu umożliwiającego zabezpieczenie należności”	781
5.7. Procedura udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonej kategorii należności	783
5.7.1. Ogólna charakterystyka procedury udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonej kategorii należności	783
5.7.2. Etapy procedury udzielania wzajemnej pomocy w dochodzeniu określonych kategorii należności	785
5.8. Ujawnianie i ochrona danych pozyskanych w toku udzielania wzajemnej pomocy	807
Autorzy	815

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

d.e.a.ś.p.	– dekret z 28.01.1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.) – nie obowiązuje
dyrektywa 2010/24/UE	– dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16.03.2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84, s. 1)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 523 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja o wzajemnej pomocy	– Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu 25.01.1988 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 ze zm.)
konwencja wiedeńska	– Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 ze zm.)
nowelizacja z 6.09.2001 r.	– ustawa z 6.09.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368)

Wykaz skrótów

nowelizacja z 10.07.2015 r.	– ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311 ze zm.)
nowelizacja z 4.07.2019 r.	– ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553 ze zm.)
nowelizacja z 11.09.2019 r.	– ustawa z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2019 r. poz. 1169 ze zm.)
pr. rest.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 243 ze zm.)
p.u.n.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2015 r. poz. 233) – nie obowiązuje
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.)
rozporządzenie 2015/2446	– rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28.07.2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.Urz. UE L 343, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 952/2013	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)

r.p.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.) – nie obowiązuje
r.p.w.n.p.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 30.12.2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483)
r.w.u.p.e.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) – nie obowiązuje
u.a.p.	– ustawa z 10.07.2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. poz. 1269 ze zm.) – nie obowiązuje
u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.d.p.ś.u.	– ustawa z 10.06.2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2206)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.g.h.	– ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.i.a.	– ustawa z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. z 2019 r. poz. 1419)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.n.n.	– ustawa z 10.07.2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2018 r. poz. 1259 ze zm.)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 180 ze zm.)
u.o.a.	– ustawa z 21.04.2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1801 ze zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)

Wykaz skrótów

u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55)
u.o.p.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611)
u.o.r.	– ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2019 r. poz. 972 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.r.p.	– ustawa z 13.07.2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2020 r. poz. 7)
u.o.t.t.k.	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.P	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
u.PIP	– ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
u.p.g.	– ustawa z 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2020 r. poz. 122 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 670 ze zm.)
u.p.p.w.d.	– ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.)
u.p.z.i.r.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm.)
u.r.f.p.b.	– ustawa z 3.02.1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1439)
u.r.n.n.p.	– ustawa z 30.08.2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2042 ze zm.)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.)

Wykaz skrótów

u.SKOK	– ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2412 ze zm.)
u.s.r.p.	– ustawa z 25.07.2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 143, poz. 894 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)
u.ś.o.r.	– ustawa z 8.03.2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2019 r. poz. 1900 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
u.ś.u.	– ustawa z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. poz. 1622 ze zm.)
u.TK	– ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – nie obowiązuje
u.u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2020 r. poz. 174 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
u.w.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 425 ze zm.)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)
u.z.s.p.	– ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (Dz.U. poz. 1629 ze zm.)

INSTYTUCJE I URZĘDY

EFRG	– Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Wykaz skrótów

GIODO	–	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
KAS	–	Krajowa Administracja Skarbowa
KNF	–	Komisja Nadzoru Finansowego
KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
NTA	–	Najwyższy Trybunał Administracyjny
PIP	–	Państwowa Inspekcja Pracy
PUODO	–	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

AUMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPiA	–	Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	–	Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
Biul. RPO	–	Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GSP-Prz.Orz.	–	Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
LEX	–	System Informacji Prawnej LEX
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

Wykaz skrótów

PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	– Przegląd Podatkowy
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

WSTĘP

Przystępując do przedsięwzięcia wydania Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego (zwanego dalej „Systemem PAP”), jego Redaktorzy Naczelni zapowiedzieli, że ich celem jest próba ukazania prawa regulującego postępowanie administracyjne w ujęciu systemowym, jako stwarzającego swoisty („rzeczywisty”) balans dla coraz bardziej intensywniej i rozszerzającej się ingerencji państwa w kolejne sfery życia jednostki, dając jej realne gwarancje procesowe. Taki efekt prawo to miałoby uzyskiwać dzięki stosowaniu przyjętych konstrukcji z umiarem, żądając od stosujących te regulacje nie tylko jednoznacznego stwierdzenia zaistnienia wymaganych okoliczności faktycznych, ale także uwzględniania ogólnych wartości wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Unormowania ustanowione i wykorzystywane w celu zapewnienia wykonania obowiązków, za których realizację odpowiadają organy administracji publicznej, przez tych, na których takie obowiązki ciążyą, nazywane prawem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, to znacząca część systemu prawnego procedur administracyjnych. W niniejszym tomie zamierzamy wykazać, że identyczne założenia i cele przyświecać powinny, i w znakomitej większości przyświecają, przepisom prawa, jakie obowiązują i są stosowane na tym obszarze normatywnym. Co więcej, badania przeprowadzone przez autorów zamieszczonych w tym tomie opracowań wykazują, że także o regulacji prawnej postępowań nazwanych przez Redaktorów Naczelnych Systemu PAP postępowaniem wykonawczym możemy powiedzieć, iż ta część administracyjnego prawa procesowego charakteryzuje się systemowością.

Głównym elementem systemu administracyjnego postępowania wykonawczego (określanego w tym tomie także postępowaniem egzekucyjnym w znaczeniu szerokim) jest pochodząca z 1966 r. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zwana w tym tomie często ustawą egzekucyjną). Także ona sama charakteryzuje się systemowym charakterem, określając zarówno ogólne zasady, jakie obowiązują na całym obszarze działań mających doprowadzić do wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej, jak i – poprzez odesłanie w kwestiach w niej nieuregulowanych do unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego – zabezpieczając, że moc obowiązującą na tym

gruncie mają mieć zasady i szczegółowe unormowania ogólnego postępowania administracyjnego. Tym samym zapewniono, aby te same sytuacje proceduralne były regulowane w sposób względnie jednolity we wszystkich podstawowych typach postępowania administracyjnego.

Systemowy charakter prawnej regulacji administracyjnego postępowania wykonawczego zapewniony został także dzięki temu, że sama ustawa egzekucyjna została skonstruowana w sposób uporządkowany i kompleksowy, normując nie tylko postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu, ale także procedury poprzedzające (postępowanie prowadzone przez organy uprawnione do żądania wszczęcia egzekucji administracyjnej oraz postępowanie zabezpieczające możliwość przeprowadzenia skutecznej egzekucji, zwane postępowaniem zabezpieczającym) i następujące po przeprowadzeniu takiego postępowania (działania związane z podziałem wyegzekwowanych kwot, rozliczeniem kosztów postępowania egzekucyjnego oraz z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa podczas działań regulowanych tą ustawą). Konstrukcja ustawy egzekucyjnej świadczy o dość specyficznym podejściu ustawodawcy do sposobu rozumienia wymogu jedności systemowej regulacji zawartej w danym akcie normatywnym. Znajdujemy w niej bowiem regulacje, które nie mają charakteru proceduralnego, lecz ewidentnie kwalifikują się do zaliczenia do materialnego prawa administracyjnego. Mam tu na myśli niedawno wprowadzony do tej ustawy rozdział poświęcony utworzeniu i unormowaniu zasad funkcjonowania Rejestru Należności Publicznoprawnych (rozdział 1a w dziale I) oraz dodany do ustawy egzekucyjnej w 2001 r. przepis art. 67c (składający się z 15 paragrafów), określający sposób i zasady nabywania, korzystania i pozbawiania uprawnień zawodowych do szacowania majątku, z którego ma być prowadzona egzekucja administracyjna, a także funkcjonowanie listy biegłych skarbowych. O ile związek tej ostatniej regulacji z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym jest bardzo ścisły, o tyle wspomniany rejestr ma do spełnienia także inne funkcje niż służenie prowadzonym postępowaniom egzekucyjnym. Z tego też względu, a także z uwagi na brak w tej materii jakichkolwiek osiągnięć doktryny i orzecznictwa sądowego, materia ta nie została w niniejszym tomie omówiona. Jeżeli okaże się w praktyce znacząca dla problematyki egzekucyjnej, to w kolejnym wydaniu Systemu PAP zostanie włączona do tomu III.

W trosce o zapewnienie systemowego podejścia do problematyki administracyjnego postępowania egzekucyjnego w niniejszym opracowaniu zdecydowano się uwzględnić materię, która w latach 2001–2013 znajdowała się w dziale I ustawy egzekucyjnej jako jego rozdział 7, a mianowicie udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Dziś kwestie te normowane są ustawą z 11.10.2013 r.

o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych. O ile oceny zasadności zamieszczenia bądź usunięcia z ustawy egzekucyjnej tej materii mogą być i są zróżnicowane, o tyle próba ukazania systemu administracyjnego postępowania egzekucyjnego z pominięciem tych zagadnień byłaby istotnym błędem. Nie ulega bowiem wątpliwości, że funkcjonalnie materie normowane obiema ustawami wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Jak wielka jest skala i doniosłość problemów związanych z udzielaniem oraz korzystaniem z pomocy innych państw w dochodzeniu należności, okazało się po zakończeniu prac nad tym tomem, w którym rozdział im poświęcony okazał się najobszerniejszy.

We wstępie do tomu I Systemu PAP jego autorzy zwracali uwagę na dynamikę działalności ustawodawcy w obszarze prawa administracyjnego i procedur administracyjnych. Na gruncie problematyki egzekucyjnej owa dynamika może wręcz porażać. Ustawa egzekucyjna była bowiem zmieniana bodaj najczęściej. Od jej wejścia w życie doznała 148 nowelizacji, z czego do 1989 r. uczyniono to tylko trzykrotnie, od 2004 r. – 112-krotnie, a od 2016 r. – 44-krotnie. Najbardziej intensywne (swym zakresem) i liczne zmiany nastąpiły od 2018 r. Było ich 27. Doczekała się ona 9 tekstów jednolitych. Ukazana częstotliwość i głębokość zmian powodują, że rozpoznanie i ustalenie odpowiedniego stanu obowiązującego prawa, jakie ma zostać zastosowane dzisiaj w danej sytuacji procesowej, zaczyna przypominać prace mitycznego Syzyfa. Na skalę problemów związanych ze stosowaniem przepisów o postępowaniu egzekucyjnym wskazuje ponadto ilość zapadających na ich tle wyroków sądów administracyjnych. O ile w udostępnionej przez Naczelny Sąd Administracyjny ogółowi bazy dostępnych jest niespełna 370 wyroków wydanych do 2003 r., o tyle do 2015 r. zapadło ich już ponad 9,5 tys., a od 2016 r. – kolejnych 9,2 tys. Czy w takich okolicznościach możliwe jest zrealizowanie i zapewnienie ochrony wszystkim podstawowym wartościom płynącym z zasady demokratycznego państwa prawnego, można mieć uzasadnione wątpliwości.

Udostępniany Czytelnikom kolejny tom Systemu PAP wydawnictwo zmuszone było podzielić na dwie części, których zawartość jest nieco odmieniana od tego, co zapowiadano w pierwszym tomie tego systemu. Okazało się bowiem, że problematyka ogólna jest tak rozległa i poświęcono jej tak wiele uwagi w poszczególnych rozdziałach, że planowane początkowo zamieszczenie w części drugiej jedynie zagadnień związanych z postępowaniem zabezpieczającym i z wzajemną pomocą w dochodzeniu należności skutkowałoby nieproporcjonalnymi rozmiarami obu części. Również skala dorobku doktryny i orzecznictwa odnoszących się do zagadnień ogólnych uregulowanych w dziale I ustawy egzekucyjnej jest zdecydowanie większa niż odnoszącego się

do kwestii unormowanych w pozostałych działach tej ustawy oraz w ustawie o wzajemnej pomocy łącznie. Dlatego część pierwszą ograniczono do rozdziałów poświęconych wyłącznie problematyce ogólnej, a zasady stosowania środków egzekucyjnych, postępowania zabezpieczającego, reguły odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy oraz tematykę udzielania i korzystania z pomocy innych państw w dochodzeniu należności omówiono w części drugiej.

Opracowanie powstało przy uwzględnieniu stanu prawnego na 1.04.2020 r., przy czym mając na uwadze wejście w życie w marcu, lipcu i październiku tego roku kolejnych nowelizacji ustawy egzekucyjnej, zadbano o zasygnalizowanie wynikających z tych zmian konsekwencji oraz szeregu problemów, pomimo że nie doczekały się one w zasadzie jeszcze żadnego omówienia w doktrynie, a tym bardziej nie były oceniane w orzecznictwie.

Dariusz Ryszard Kijowski

ROZDZIAŁ 1

POJĘCIE, PRZEDMIOT I PODSTAWY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

1.1. Pojęcie i struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	41
1.1.1. Wykonywanie obowiązków administracyjnych	41
1.1.2. Przymus administracyjny	49
1.1.3. Geneza i ewolucja środków przymusu	60
1.1.4. Pojęcie, istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zabezpieczającego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.1. Pojęcie postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej	68
1.1.4.2. Istota i cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego <i>sensu stricto</i>	92
1.1.4.3. Istota i cel administracyjnego postępowania zabezpieczającego	95
1.1.4.4. Istota i cel egzekucji administracyjnej	96
1.2. Struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.1. Struktura postępowania wierzycieli administracyjnego postępowania egzekucyjnego	97
1.2.2. Struktura administracyjnego postępowania <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i>	101
1.3. Przedmiot postępowania egzekucyjnego	106
1.3.1. Uwagi ogólne	106
1.3.2. Obowiązki o charakterze pieniężnym podlegające egzekucji administracyjnej	116
1.3.2.1. Podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.	116
1.3.2.2. Niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych	121
1.3.2.3. Należności z tytułu przychodów z prywatyzacji	128
1.3.2.4. Należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw	130
1.3.2.5. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	131
1.3.2.6. Należności pieniężne państwa członkowskiego i państwa trzeciego	136
1.3.3. Obowiązki o charakterze niepieniężnym	140
1.3.3.1. Uwagi ogólne	140
1.3.3.2. Obowiązki pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego	141
1.3.3.3. Pozostałe obowiązki o charakterze pieniężnym	147
1.4. Podstawy egzekucji administracyjnej	151
1.4.1. Uwagi wprowadzające	151

1.4.2. Decyzja i postanowienie jako tytuł egzekucyjny	156
1.4.3. Możliwość wykorzystania ugody administracyjnej jako podstawy egzekucji	164
1.4.4. Przepis powszechnie obowiązującego prawa jako tytuł egzekucyjny	165
1.4.5. Tytuł wykonawczy wystawiony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako podstawa egzekucji administracyjnej	170
1.4.6. Tytuły egzekucyjne niebędące orzeczeniami	172
1.4.6.1. Uwagi ogólne	172
1.4.6.2. Obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej na podstawie tytułów egzekucyjnych niebędących orzeczeniami	172
1.4.6.3. Uprozczone tytuły egzekucyjne	174
1.4.6.4. Warunki prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie uproszczonych tytułów egzekucyjnych	177
1.4.6.5. Szczególne uproszczone tytuły egzekucyjne w egzekucji administracyjnej nieprzewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	180
1.4.7. Inne decyzje, postanowienia i orzeczenia niż określone w art. 3 u.p.e.a.	182
1.4.7.1. Uwagi ogólne	182
1.4.7.2. Obowiązki egzekwowane na podstawie art. 4 u.p.e.a.	184
1.4.8. Obowiązki indywidualne poddane egzekucji administracyjnej bez wskazania dokumentu mającego stanowić tytuł egzekucyjny	188
1.5. Podsumowanie	197

Literatura: B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, 2016; H. Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1981; A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978; T. Bigo, *Postępowanie administracyjne. Wedle wykładów uniwersyteckich*, opracował H. Kawalec, Lwów 1938; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje Ogólne*, opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich Dziekana Dr. Tadeusza Bigo, Wrocław 1948; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975; E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976; W. Broniewicz, *Postępowanie egzekucyjne i egzekucja w sprawach cywilnych*, PiP 1988/8; J. Brylak, T. Niedziński, *Przymusowe wykonanie nakazów i decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Postępowanie egzekucyjne*, „Radca Prawny” 2007/3; K. Celińska-Grzegorzcyk, R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądowno-administracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009; P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 5, Artykuły 1096–1217, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX 2013; F.K. Drogula, *Commanders & Command in the Roman Republic and Early Empire*, Chapel Hill 2015; F.K. Drogula, ‘Imperium’, ‘potestas’, and the ‘pomerium’ in the Roman Republic, „Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 2007/4; A. Górski, *Wybrane problemy postępowania zabezpieczającego w sprawach z zakresu nieuczciwej konkurencji* [w:] *Qui bene dubitat, bene sciet. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Nowińskiej*, red. J. Barta, J. Chwalba, R. Markiewicz, P. Wasilewski, Warszawa 2018;

W. Gromski, *Pozytywizm prawniczy* [w:] *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 1997; **A. Gryniuk**, *Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne*, Toruń 1994; **R. Hauser**, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988; **R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, 2004, 2008; *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. **R. Hauser, A. Skoczylas**, Warszawa 2016, 2018; **T. Hilarowicz**, *Przymus administracyjny* [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, *Państwo związkowe – Źródła lecznicze*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1929; **J. Iwulski, W. Sanetra**, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013; **K. Jandy-Jendrośka**, *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978; *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Komentarz do art. 758–1088*, red. **J. Jankowski**, Warszawa 2011; **A. Jasińska-Cichoń**, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008; **J. Jendrośka**, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001; J. Jendrośka, *Przymus administracyjny* [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński, Poznań 1999; J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963; **T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka**, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, 2013; **A. Jurewicz, B. Sitek**, *Ustrój królewski* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, red. B. Sitek, P. Krajewski, Olsztyn 2004; **W. Kałuski**, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*, Warszawa 1932; **T. Kielkowski**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **D.R. Kijowski**, *Generalny akt stosowania prawa w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Legislacyjny” 2014/3; D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000; *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, 2015; **E. Klat-Górska**, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019; **L. Klat-Wertelecka**, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009; L. Klat-Wertelecka, *Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w wybranych krajach europejskich*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010; **C. Kosikowski** i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006; **K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko**, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część pierwsza*, Kraków 1929; **J.S. Langrod**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, reprint Kraków 2003; **Z. Leoński**, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968; Z. Leoński, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji*, Warszawa 1959; **A. Lintott**, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999; **W. Litewski**, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998; **F. Longchamps de Bérrier**, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009; **G. Łaszczyca**, *Pojęcie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; **M. Makowska, M. Makowski**, *Zakaz*

propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz, LEX 2019; **A. Marciniak**, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005; **M. Masternak**, *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017; **M. Masternak**, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004; **R.E. Mitchell**, *The Definition of 'patres' and 'plebs': An End to the Struggle of the Orders* [w:] *Social Struggles in Archaic Rome: New Perspectives on the Conflict of the Orders*, red. K.A. Raaflaub, Oxford 2005; **W. Nippel**, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge 1995; **P. Ostojński**, *Etapy postępowania przymusowego w administracji względem obowiązków niepieniężnych w prawie Polski i Niemiec*, Poznań 2015; **P. Ostojński, W. Piątek**, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014; **A. Peretiatkowicz**, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947; **T. Pilat**, *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*, Lwów 1880; **F. Pina Polo**, *The Consul at Rome*, Cambridge 2011; **M. Popławski**, *Nadpłata i zwrot podatku. Zagadnienie wspólne dotyczące realizacji uprawnień podatkowych*, LEX 2014; **P. Przybysz**, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, LEX 2012; **P. Przybysz**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, 2015, LEX 2018; **P. Przybysz**, *Uprawnienie do rozpoznania środka zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Glosa do postanowienia NSA z 24.05.2004 r., FW 8/04, GSP-Prz.Orz. 2005/1–2*; **J. Radwanowicz**, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; **J. Radwanowicz**, *Uwagi o przymusie administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001; **J. Radwanowicz-Wanczewska**, *Początki przymusu administracyjnego w prawie rzymskim i praktyce rzymskiej administracji*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2015/4; **J. Radwanowicz, A. Breczko**, *Ochrona jednostki przed stosowaniem przymusu administracyjnego w świetle Konstytucji RP* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003; **A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993; **J.S. Richardson**, *The Language of Empire*, Cambridge 2008; *Mala encyklopedia prawa*, red. **Z. Rybicki**, Warszawa 1980; **W. Siedlecki**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977; **A. Skoczylas**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010; **A. Skoczylas**, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak i in., *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017; **E. Smoktunowicz**, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995; **E. Smoktunowicz**, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987; *Wielka encyklopedia prawa*, red. **E. Smoktunowicz**, Warszawa–Białystok 2000; **L. Sobkowiak**, *Przymus* [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002; **J. Sondel**, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997; **J. Starościak**, *Prawo administracyjne*, Warszawa

1975, 1978; **J. Śmiałowski**, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 9, Kraków 1962; *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. **J.P. Tarno**, Warszawa 2012, LEX 2012; **R. Tokarczyk**, *Filozofia prawa*, Lublin 2004, s. 294 i n.; **R. Tokarczyk**, *Przymus a prawo* [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieniczyławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. **R. Tokarczyk**, **K. Motyka**, Kraków 2002; **A. Uricchio**, **J. Radwanowicz-Wanczewska**, *Respecting an Individual's Subsistence Minimum in Administrative Enforcement Proceedings*, „Rocznik Teologii Katolickiej”, t. XVII/2, Białystok 2018; **E. Wengerek**, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970; **M. Wincenciak**, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; **T. Woś**, *Wyzwłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007; **M. Wyrzykowski**, **M. Ziółkowski**, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. **R. Hauser**, **Z. Niewiadomski**, **A. Wróbel**, t. 2, **S. Biernat** i in., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012; **Z. Ziemiński**, *Normy postępowania* [w:] **A. Redelbach**, **S. Wronkowska**, **Z. Ziemiński**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993; **M. Zimmermann**, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne. Część I, wykłady dr Mariana Zimmermanna profesora Uniwersytetu Poznańskiego, opracował K. Skubiszewski*, Poznań 1949; **M. Zimmermann**, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* [w:] **M. Jaroszyński**, **M. Zimmermann**, **W. Brzeziński**, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956

1.1. POJĘCIE I STRUKTURA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

1.1.1. WYKONYWANIE OBOWIĄZKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Prawo obowiązujące w każdym państwie ustanawia oraz upoważnia do ustanawiania obowiązków. Nazwijmy powstałe w ten sposób powinności zachowania się obowiązkami prawnymi. Istotą takich obowiązków jest konieczność ich wykonywania zabezpieczona ewentualnością zastosowania przymusu państwowego¹. Jednak już nawet z samego faktu traktowania użycia przymusu przez

¹ Na temat przymusu państwowego i właśnie takiej jego roli por. **A. Redelbach**, **S. Wronkowska**, **Z. Ziemiński**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 29 i n., a na temat przymusu administracyjnego por. **J. Jendrośka**, *Przymus administracyjny* [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. **Z. Janku**, **M. Szewczyk**, **M. Waligórski**, **K. Wojtczak**, **K. Ziemiński**, Poznań 1999, s. 144; **J. Radwanowicz**, **A. Brezcko**, *Ochrona jednostki przed stosowaniem przymusu administracyjnego*

doktrynę i ustawodawcę jako ewentualności, a także z istoty demokratycznego państwa prawnego (a w szczególności ze stanowiącej jej element zasady subsydiarności) wynika, że obowiązki prawne powinny być wykonywane przez tych, na których spoczywają, dobrowolnie, a zastosowanie przymusu państwowego będzie mogło mieć miejsce dopiero wówczas, gdy dany podmiot – będąc świadomy swojej sytuacji prawnej – obciążającego go obowiązku nie wykona (czyli będzie się uchylał od jego wykonania)². Prawo w takim państwie ma być bowiem wyrazem woli społeczeństwa i służyć realizacji dobra wspólnego³. Jeżeli dany obowiązek jest postrzegany przez adresatów normy prawnej, z której wynika (indywidualnej czy generalnej), jako spełniający te kryteria i jest akceptowany, dochodzi do jego wykonania bez udziału aparatu państwowego. Jeżeli jest inaczej, to niezależnie od przyczyn braku utożsamienia się ze swoim obowiązkiem prawnym przez osobę uchylającą się od jego wykonania państwo zmuszone jest zadbać o to, aby doprowadzić do zgodności stanu faktycznego ze stanem odpowiadającym obowiązującemu prawu. W przeciwnym razie podważona byłaby bowiem istota prawa będącego źródłem obowiązku – nie można byłoby twierdzić, że prawo takie obowiązuje. W tym celu ustanawiane jest prawo przewidujące stosowanie odpowiednich środków przymusu oraz określające zasady i tryb ich wykorzystywania.

Za wykonanie znacznej części obowiązków prawnych odpowiadają w świetle obowiązującego prawa te organy państwa i innych podmiotów sprawujących w nim władzę publiczną, które w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym określa się mianem organów administracji publicznej. Takie obowiązki możemy określić jako obowiązki administracyjne. Prawodawca nie jest zobligowany do tego, aby dbałość o wykonanie obowiązków prawnych przez podmioty,

w świetle Konstytucji RP [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 518 i n.; J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 131 i n. Szerzej o przymusie zob. dalej pkt 1.1.2.

² Jako zupełnie nieadekwatną we współczesnych okolicznościach traktować należy teorię XIX-wieczną, w myśl której każda władza administracyjna upoważniona do ustanawiania obowiązków jest równocześnie upoważniona do zastosowania środków przymusu niezbędnych do wykonania nałożonego przez nią obowiązku bez potrzeby powoływania się na szczególną podstawę ustawową. Szerzej na ten temat por. P. Ostojski, *Etapy postępowania przymusowego w administracji względem obowiązków niepieniężnych w prawie Polski i Niemiec*, Poznań 2015, s. 33–35.

³ O znaczeniu zasady demokratycznego państwa prawnego w procesie stanowienia prawa określającego obowiązki jednostki szerzej por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, S. Biernat i in., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 16–17.

na których one ciąży, oraz kompetencje do zastosowania odpowiednich środków przymusu powierzać organom administracji publicznej wyłącznie wówczas, gdy ich źródłem będą normy szeroko pojmowanego prawa administracyjnego⁴. Z uwagi na to, że szereg usług publicznych i innych świadczeń realizowanych przez administrację publiczną coraz częściej odbywa się na zasadach prawa prywatnego, a ponadto część obowiązków wynika z innych gałęzi prawa publicznego niż prawo administracyjne, jest zupełnie zrozumiałe, że poszczególne ustawy, ustanawiające lub przewidujące powstawanie obowiązków, wskazują – jako organy państwowe mające doprowadzić do wykonania niezrealizowane obowiązki wynikające z umów lub innych zdarzeń cywilnoprawnych bądź publicznoprawnych – właśnie organy administracji publicznej⁵. Skutkiem tego obowiązkami administracyjnymi są nie tylko obowiązki o charakterze publicznoprawnym (tj. administracyjnoprawnym oraz oparte na normach innych części prawa publicznego, jak np. prawo karne albo międzynarodowe prawo publiczne), ale także obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, w których rolę wierzyciela spełnia podmiot prawa publicznego bądź jego organ.

Ponadto – jak wskazują przykłady wielu państw – do doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązków określonych prawem administracyjnym (administracyjnoprawnych) nie muszą zostać powołane wyłącznie organy administracji publicznej. Zadanie takie może zostać powierzone sądom powszechnym (i komornikom sądowym)⁶. Nie zmieni to charakteru prawnego

⁴ Na temat pojmowania prawa administracyjnego zob. G. Łaszczyca, *Pojęcie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 41 i n. oraz powoływane tam piśmiennictwo.

⁵ W doktrynie podnoszono także, że zainteresowanie organów administracji publicznej wykonaniem obowiązków administracyjnych przez osoby do tego zobowiązane to oczywisty przejaw dążenia do pełnej realizacji działań administracji publicznej. Zob. R. Hauser, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009, s. 189. Nie możemy jednak dopatrywać się w tej argumentacji źródła obowiązku i kompetencji organu administracji publicznej do podejmowania działań zmierzających do przymuszenia jednostki do zrealizowania ciążącego na niej obowiązku administracyjnego. Do tego niezbędny jest konkretny przepis prawa ustanawiający kompetencję danego organu do stosowania przymusu administracyjnego.

⁶ Szerzej por. L. Klat-Wertelecka, *Wymuszanie wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w wybranych krajach europejskich*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010, s. 311 i n. Przykładem podejścia mieszanego, zastrzegającego właściwość sądów powszechnych oraz trybu cywilnego egzekucji obowiązków publicznoprawnych o charakterze pieniężnym, do których nie mają zastosowania przepisy federalnej ordynacji podatkowej, może być obowiązująca w Austrii ustawa o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (zob. § 3 ust. 1 *Verwaltungsvollstreckungsgesetz*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005772>). W takich przypadkach organom egzekucyjnym przysługuje w postępowaniu sądowym status wierzyciela.

tych obowiązków, a w szczególności nie będzie świadczyło o tym, że dany obowiązek wynika z normy prawnej niebędącej normą prawa administracyjnego. Ustawodawca ma bowiem wybór różnych dróg przymusowego wykonywania obowiązków prawnych. Jeżeli zdecyduje się na wyposażenie organów administracji publicznej w kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do przymuszenia podmiotu zobowiązanego do tego, aby bezpośrednio wykonał spoczywające na nim obowiązki lub przynajmniej tolerował wykonywanie ich przez inne podmioty na koszt i ryzyko zobowiązanego, będziemy mieli do czynienia w danym państwie z egzekucją administracyjną, do której przeprowadzenia i określenia trybu i warunków, w jakich ma przebiegać, konieczne będzie wprowadzenie w życie odpowiedniego unormowania, będącego prawem postępowania egzekucyjnego w administracji. Polska należy do szerokiej grupy państw europejskich, w których takie unormowanie obowiązuje, co pozwala organom administracji publicznej doprowadzać do wykonywania obowiązków administracyjnych z zastosowaniem przymusu państwowego bez potrzeby korzystania ze wsparcia organów wymiaru sprawiedliwości.

Usiłując ustalić, czym jest wykonanie obowiązku, K. Jandy-Jendrońska słusznie zauważyła, że sam termin „wykonanie” jest niejednoznaczny⁷. W rzeczy samej nie bardzo wiadomo, o jakie i czyje zachowanie w tym wyrazie chodzi. Pozostawiając na uboczu problematykę podmiotów, na których spoczywają obowiązki, i tych, które muszą je realizować (czemu poświęcony jest odrębny rozdział niniejszego tomu), przyjmujemy na użytek niniejszego opracowania, że jako wykonywanie obowiązków administracyjnych rozumieć będziemy spowodowanie, w trybie dobrowolnym lub przymusowym, powstania takiego stanu faktycznego, który będzie pozostawał w stanie zgodności z treścią danego obowiązku określoną normą prawną lub/i wydanym na jej podstawie rozstrzygnięciem właściwego organu albo innym, prawem określonym dokumentem. W przyjętej, nieco odmiennej od proponowanych przeważnie w doktrynie⁸, definicji wykonania obowiązku administracyjnego staraliśmy się uwzględnić, że takie obowiązki wynikają nie tylko z mocy samego prawa oraz z rozstrzygnięć organów administracji publicznej (nawet w najszerszym, funkcjonalnym tego pojęcia znaczeniu). Jak już wcześniej sygnalizowano, wynikać mogą także z orzeczeń innych organów państwa, z zawartych umów, a ponadto z dokumentów potwierdzających powstanie obowiązku określonej treści (takich jak np. wykazy należności). Pomińcie tych elementów w definicji pojęcia

⁷ Por. K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 246.

⁸ Por. K. Jandy-Jendrońska, *System...*, s. 246.

wykonywania obowiązków administracyjnych oznaczałoby, że byłaby ona niekompletna, nieuwzględniająca realiów obowiązującego prawa. Nadmienić przy tym warto, że w aktualnej wersji art. 2 § 1 i 2 oraz w art. 3–4 u.p.e.a. przyjęte powyżej założenie znalazło pełne potwierdzenie.

Zajmujący się jako jeden z pierwszych w polskiej doktrynie zagadnieniami wykonywania dyrektyw administracyjnych J. Jendrośka podnosił, że ograniczenie problematyki wykonania aktu administracyjnego do przymusowej jego realizacji nie obejmuje całości tego zjawiska. Twierdzenie to oparte zostało na trzech przesłankach. Po pierwsze, wykonanie aktu administracyjnego to przede wszystkim zachowanie podmiotu zobowiązanego; po drugie, większość takich aktów wykonywana jest dobrowolnie, a po trzecie – nie każdy akt może być wykonany przymusowo⁹. Nie sposób odmówić racji i aktualności tym twierdzeniom. Wszak prowadząc postępowanie przymusowe, właściwe organy państwowe nie wykonują obowiązków, lecz przymuszają do wykonania ich przez te osoby, które za ich wykonanie są odpowiedzialne, bądź stosują takie środki, dzięki którym obowiązek wykonania obowiązkowego świadczenia na rzecz danego podmiotu prawa zostaje spełniony nawet wbrew woli i bez bezpośredniego w tym udziału osoby do tego zobowiązanej. Zastępcze wykonanie obowiązku przez organ państwowy lub na jego zlecenie jest raczej zjawiskiem incydentalnym, ale wykonanie świadczeń pieniężnych poprzez pokrycie należności z wierzytelności lub majątku zobowiązanego to zjawisko dominujące w praktyce egzekwowania obowiązków tego rodzaju.

Praktyka ukazuje, że nadal przytłaczająca ilość obowiązków ciążyących na podmiotach prywatnych jest realizowana bez stosowania przez władze publiczne instrumentów przymuszających. Natomiast do wykonania takich obowiązków jak np. obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej pod rygorem utraty uprawnienia do jej wykonywania, przestrzeganie wymogów kierowania się wymaganiami etyki zawodowej, uprzejmości etc. nie da się skutecznie przymusić nikogo żadnymi legalnymi instrumentami (co nie stoi na przeszkodzie, aby ustanowić sankcję w postaci kary pieniężnej lub innej dolegliwości za zachowania niezgodne z takimi obowiązkami). Są też i akty prawne ustanawiające obowiązki, których – jak dalej zostanie wykazane – przymusowo wykonać się nie da.

Nie wydają się natomiast adekwatne do aktualnych uwarunkowań funkcjonowania społeczeństwa te poglądy doktrynalne sprzed lat, którymi usiłowano wykazać, że problematykę wykonywania aktów wydawanych przez organy władzy publicznej należy rozciągnąć również na wykonywanie wynikających

⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 21 i n.

z tych aktów uprawnień ich adresatów¹⁰. Korzystania z przyznaných uprawnień nie należy mylić z wykonywaniem aktów, na podstawie których takie uprawnienia powstały. Nawet jeżeli z okolicznością niewykorzystywania uprawnienia obowiązujące prawo łączy jego wygaśnięcie lub możliwość podjęcia aktu odbierającego nadane wcześniej uprawnienie, to w istocie mamy do czynienia nie z przymusowym wykonywaniem aktów uprawniających, lecz z prawnymi konsekwencjami niewykonania obowiązku wynikającego z przepisów prawa (a nie z niekorzystaniem z przyznanego uprawnienia). W aktualnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej nie da się natomiast wywieść z obowiązującego w niej prawa generalnej zasady obowiązkowego korzystania z posiadanych lub udzielonych przez organy administrujące uprawnień. Wszelkie obowiązki, jakich wykonania władze publiczne mogą oczekiwać i domagać się od podmiotów prywatnych, muszą zostać najpierw wyraźnie określone ustawą. Wynika to z art. 84 Konstytucji RP. Nie wolno ich domniemywać.

Powyższe nie oznacza, że akty przyznające lub stwierdzające posiadanie uprawnień nie kwalifikują się nigdy do wykonania. Wszystko zależy od materialnoprawnych skutków takiego aktu. Jeżeli z posiadaniem wynikającego z niego uprawnienia łączy się jednocześnie obowiązek określonego zachowania się podmiotu uprawnionego lub innego podmiotu (innej strony lub organu władzy publicznej), to akt taki należy ocenić jako podlegający jednorazowemu, a czasami nawet długotrwałemu lub wręcz stałemu wykonywaniu (np. zaniechanie naruszania nieruchomości lub pomieszczenia należącego do osoby trzeciej albo znoszenie zachowań uprawnionego przez taką osobę)¹¹.

Nie sposób natomiast przyjąć jako możliwe wykonywania aktów odmownych¹². Akt odmawiający przyznania lub stwierdzenia posiadania uprawnienia, a także akt odmawiający nałożenia lub stwierdzenia istnienia obowiązku, wprowadzie rozstrzyga w sposób wiążący daną sprawę administracyjną, ale sam

¹⁰ Tak K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 244–245.

¹¹ Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym opartym nawet na szerszym pojęciu wykonania decyzji, obejmującym – oprócz aktów kwalifikujących się do przymusowego wykonania w trybie egzekucyjnym – także akty, które się nie kwalifikują do egzekucji, ale wywołują skutki materialnoprawne, także na gruncie innych gałęzi prawa niż prawo administracyjne; zob. np. postanowienia NSA: z 24.02.2011 r., II OZ 108/11, LEX nr 783950; z 15.06.2012 r., I OZ 422/12, LEX nr 1333880; z 20.05.2014 r., I OZ 386/14, LEX nr 1467290; z 6.09.2016 r., II OZ 847/16, LEX nr 2119424.

¹² Prawidłowo postrzegają ten problem te orzeczenia sądów administracyjnych, które nie uwzględniają wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonych decyzji odmawiających przyznania lub potwierdzających posiadanie uprawnień; zob. postanowienia NSA: z 10.05.2012 r., II FZ 358/12, LEX nr 1166138; z 29.11.2016 r., II OSK 1017/15, LEX nr 2170749; z 24.11.2016 r., I OZ 1327/16, LEX nr 2190339.

nie rodzi żadnych skutków materialnoprawnych. Kwestia ta nie budziła dotąd wątpliwości doktrynalnych¹³. Jeżeli do podjęcia się określonego zachowania obowiązujące prawo wymaga uprzedniego uzyskania aktu zezwalającego organu administracji publicznej, a w konkretnym przypadku ubiegający się o jego wydanie uzyska decyzję odmowną, to taka decyzja nie jest źródłem obowiązku powstrzymania się od wymagających zezwolenia zachowań. Zakaz ich przejawiania wynika bowiem z mocy samego prawa (ustanawiającego swoisty zakaz z zastrzeżeniem zezwolenia)¹⁴. Tym samym nie jest możliwe doprowadzenie do stanu zgodnego z treścią takiego aktu, jak definiuje się przeważnie pojęcie wykonania prawa lub obowiązku.

W wielu systemach prawa mamy również do czynienia z takimi aktami prawnymi, które pozornie wskazują na to, że ich treścią jest ustanowienie lub określenie obowiązków, ale w istocie wcale ich nie ustanawiają ani nie określają w taki sposób, który pozwalałby na doprowadzenie do ich wykonania za pomocą jakichkolwiek środków przymusu. Taki specyficzny charakter – aktów określających obowiązki (i uprawnienia), ale niekwalifikujących się do wykonywania – mają np. decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (przewidziane ustawą z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵) oraz – co w orzecznictwie nie jest bezsporne – decyzje ustalające środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia (wydawane w oparciu o przepisy ustawy z 3.10.2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶). Specyfika tych decyzji polega na tym, że określają one zdarzenia przyszłe i niepewne (warunki), od których wystąpienia zależy, czy dana inwestycja lub przedsięwzięcie zaliczane do mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco wpłynąć na środowisko będą mogły uzyskać (w kolejnych stadiach procesu decyzyjnego przeprowadzanego przez organy administracji publicznej) pozytywne rozstrzygnięcia kwalifikujące się już do ich wykonania (także z zastosowaniem przymusu państwowego). Dopiero spełnienie takich warunków (o charakterze rozwiązującym) powoduje powstanie skutków materialnoprawnych

¹³ Por. Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 5–6; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 304.

¹⁴ Szerzej na temat takich zakazów i zezwoleń zob. D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2935 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.

udzielonej przez organ właściwy zgody na zrealizowanie danej inwestycji lub przedsięwzięcia. Jeżeli zamierzający je zrealizować nie będzie zainteresowany doprowadzeniem do takiego stanu i nie doprowadzi do spełnienia owych warunków, to żaden organ władzy publicznej nie będzie mógł go do tego zmusić (jedynym negatywnym skutkiem dla planującego daną inwestycję lub przedsięwzięcie będzie to, że nie otrzyma on, zgodnie z prawem, pozytywnej decyzji koniecznej do rozpoczęcia realizacji zamierzenia). Dlatego też trafnie oceniają takie sytuacje sądy administracyjne kwalifikujące tego typu decyzje jako niekwalifikujące się do „wykonania” w rozumieniu przepisów o wstrzymywaniu wykonania decyzji zaskarżonych do tych sądów¹⁷. Można do tego dodać, że obowiązków wynikających z takich decyzji nie da się też poddać postępowaniu egzekucyjnemu.

Nie do końca jednoznaczna jest kwestia wykonywania deklaratoryjnych aktów administracyjnych, co do których panuje w doktrynie zasadniczo niekontrowersyjny pogląd, że nie podlegają one wykonaniu¹⁸. Część z nich stanowi bowiem jedyne źródło wiedzy o treści ciążącego na danej osobie obowiązku podlegającego wykonaniu. Mamy tu na myśli tzw. decyzje określające zobowiązania podatkowe, o jakich mowa w art. 21 § 1 pkt 1 i § 3 o.p., wydawane wówczas, gdy podmiot, na którym ciąży zobowiązanie podatkowe, mający wynikający z przepisów prawa obowiązek samodzielnego obliczenia należności, sporządzenia stosownej deklaracji i dokonania wpłaty, nie wykona prawidłowo tych obowiązków lub nie wpłaci należności w całości. Chociaż jest niepodważalną prawdą, że takie decyzje określają treść obowiązku wynikającego z mocy samych przepisów prawa, to jednak ustalenie okoliczności faktycznych determinujących treść takiego obowiązku wymaga czasami w tego typu sprawach przeprowadzenia tak bardzo skomplikowanego postępowania wyjaśniającego, dokonania szczegółowych pomiarów i kwalifikowania mierzonych przedmiotów z punktu widzenia obowiązujących stawek podatków lub opłat, że bez wydania takiej decyzji nikt – poza samym podatnikiem – nie jest w stanie wskazać na prawidłową treść obowiązku. Żaden z przepisów prawa nie określa treści tego obowiązku wprost. Toteż nic dziwnego, że w praktyce przyjęto, iż bez wydania decyzji określającej wymiar należnego zobowiązania podatkowego nie da się go

¹⁷ Zob. np. postanowienia NSA: z 8.06.2011 r., II OZ 479/11, LEX nr 1083756; z 13.10.2011 r., II OZ 964/11, LEX nr 966304; z 16.01.2014 r., II OSK 3139/13, LEX nr 1420326. Też powyższej zdaje się jednak zaprzeczać wyrok NSA z 18.05.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434, dopuszczający nadanie tzw. decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

¹⁸ Por. Z. Leoński, *Egzekucja...*, s. 5–6; A. Skoczyła, *Postępowanie...*, 2010, s. 304. Pogląd ten opiera się na założeniu, że źródłem obowiązków stwierdzanych aktem deklaratoryjnym nie jest taki akt, ale przepis prawa, z którego obowiązek *ipso iure* wynika.

przymusowo wykonać¹⁹. Twierdzenie, że taka deklaratoryjna decyzja nie kwalifikuje się do wykonania, zdaje się być zwykłą sofistyką.

1.1.2. PRZYMUS ADMINISTRACYJNY

Jak już wcześniej zauważono, wykonywanie obowiązków administracyjnych następuje w pewnych okolicznościach z zastosowaniem przymusu państwowego, nazywanego – gdy odnosi się do zachowań organów rządowych lub organów jednostek samorządu terytorialnego – przymusem administracyjnym. Czymże jest ów przymus?

Poglądy wyrażane w doktrynie na ten temat doznały dość znaczącej ewolucji. W bodaj najdokładniejszy sposób przedstawiła ów proces J. Radwanowicz-Wanczewska. Opierając swe badania na ustaleniach przedstawicieli filozofii i socjologii prawa, Autorka ta zauważyła, że przymus, będąc trwałym elementem dziejów ludzkości, wiązany jest z pojęciami określającymi relacje nacechowane m.in. elementem wzajemnego oddziaływania podmiotów, takimi jak: siła, władza, wolność. W „sensie znaczeniowym” wywodzi się – jej zdaniem – od łacińskiego słowa *coercere* ‘otaczać, oblegać, okręzać’, która to grupa słów „charakteryzuje ograniczenia sytuacyjnej możliwości ludzkiego działania w przestrzeni”²⁰. Gdy weźmiemy pod uwagę, że w języku angielskim przymus to *coercion*, a francuskim – *contrainte*, owo etymologiczne „pokrewieństwo” nie rodzi wątpliwości. Jednak niemiecki *Zwang*, rosyjskie *принуждение* czy polski wyraz „przymus” takich skojarzeń już nie budzą, ale mimo to teza o ograniczeniach ludzkiego zachowania w danym miejscu i czasie zdaje się być jak najbardziej aktualna. Ponieważ przymus kojarzy się nie tylko z ograniczaniem, ale także z pozytywnym wywoływaniem określonych zachowań, poszukiwanie istoty przymusu, w tym przymusu administracyjnego, ma nadal sens. Odnajdziemy ją, gdy zidentyfikujemy cechy tego, co bywa określane przymusem, a w szczególności przymusem administracyjnym.

Wskazana wyżej badaczka istoty i znaczenia przymusu administracyjnego zwróciła trafną uwagę na wielość wskazywanych przez teoretyków cech przymusu i wynikające stąd znaczne zróżnicowanie poglądów. Opierając się na badaniach R. Tokarczyka²¹, wskazała na koncepcje W. Machiavellego

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.12.2005 r., I SA/Bd 612/05, LEX nr 850641; wyrok NSA z 6.07.2010 r., II FSK 360/09, LEX nr 786864.

²⁰ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 131.

²¹ Por. R. Tokarczyk, *Przymus a prawo* [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 432 i n.; R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Lublin 2004, s. 294 i n.

i J. Bodin, postrzegających przymus jako społeczną konieczność, związaną z potrzebą okiełznania egoistycznych instynktów ludzi. Natomiast F. Vettori (podobnie jak W. Machiavelli) uznał ponadto siłę fizyczną za jedyny wykładnik władzy państwowej, jak również podstawę wszelkich rządów. Z kolei J.J. Rousseau (uznający jednostkę za najwyższą wartość, za cel społeczeństwa i państwa, widzący ją w podwójnej roli: obywatela i poddanego i twierdzący, że każdy zobowiązuje się jako poddany być posłuszny prawom, które ustanowił jako obywatel) doszukiwał się istoty przymusu w osobistej zależności cywilizowanego człowieka od miasta. Natomiast G.W.F. Hegel widział tę istotę w zależności człowieka od państwa i opowiadał się za przyznaniem państwu wartości wyższej niż jednostce, głosząc przy tym kult wojny, gdyż w takiej sytuacji, mocniej niż w czasie pokoju, jednostki są podporządkowane państwu. Opierając się na tych samych źródłach, J. Radwanowicz-Wanczewska wskazała również na podsumowanie różnych poglądów podawane przez R. Tokarczyka, według którego: „Yves Simon ukazał przymus w opozycji do stanu dobrowolności i procesu perswazji. Harold Laswell i Abraham Kaplan przeciwstawili przymus wolnemu wyborowi, identyfikując sprawowanie władzy ze stosowaniem przymusu. Według Carla Friedricha przymus jest przeciwieństwem zgody (*consent*). John W. Meaney definiował przymus jako czynnik zewnętrzny, w odróżnieniu od czynnika wewnętrznego, motywacji zachowań ludzkich. Wreszcie Hans Kelsen uznawał przymus za technikę motywacji pośredniej osiągania posłuszeństwa w zachowaniach ludzkich, odmienną od techniki motywacji bezpośredniej. Zdaniem Kelsena, jeśli istnieje idea normy skłaniającej do jej przestrzegania, istnieje też przymus”²². Twierdzenie o znacznym zróżnicowaniu poglądów na temat istoty przymusu jest – jak z powyższego wynika – w pełni uzasadnione.

Zdaniem J. Radwanowicz-Wanczewskiej istnienie określonej normy postępowania ogranicza zawsze w pewnym stopniu swobodę jej adresata ze względu na to, że coś mu ona czynić nakazuje, a czegoś zakazuje, a przymus tworzy sytuację przymusową, która występuje wówczas, gdy ktoś w danej sytuacji stoi przed wyborem postępowania prowadzącego do takich lub innych przyszłych stanów rzeczy, które jednak wszystkie postrzega jako niekorzystne, czyli stoi przed wyborem mniejszego zła. Sytuacja przymusowa – jej zdaniem – „może pojawić się z przyczyn obiektywnych, z uwagi na zaistnienie pewnych wypadków, zdarzeń, okoliczności niełączących się z ingerencją podmiotu przymuszającego albo zaistnieć w związku z wystąpieniem czynników subiektywnych, a więc na skutek działania podmiotu przymuszającego. Jeżeli ktoś celowo stwarza dla

²² Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 295; podaję za J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 132.

kogoś sytuację przymusową po to, żeby wpłynąć na zachowanie tego podmiotu, posługuje się przymusem”²³. Przychylając się do tych poglądów, warto byłoby jednak zastrzec, że wszystkie wskazywane powyżej efekty i uwarunkowania wiążą się nie tyle z istnieniem normy postępowania, ile z jej obowiązywaniem. Wszak norma istnieć może, ale jej moc wiążąca – pozostawać niejako w uśpieniu (nie wejść w życie, nie uzyskać statusu ostatecznej lub prawomocnej, ulec wstrzymaniu etc.).

Już w XIX wieku, definiując przymus egzekucyjny, wskazywano na powiązanie go z użyciem siły fizycznej lub moralnej oraz z zamiarem wywarcia wpływu na wolny wybór jednostki wobec jej oporu w dobrowolnym zrealizowaniu celów państwa²⁴. Poglądy te powtarzane są nadal²⁵. Wobec rozwoju instrumentów służących przymusowej realizacji obowiązków administracyjnych aktualność powyższego podejścia można podać w wątpliwość. Wszak nietrudno sobie wyobrazić, że dany środek przymusu wolny będzie od wykorzystania jakiegokolwiek siły fizycznej bądź moralnej (rozumianej jako stworzenie takiego stanu oddziaływania na psychikę zobowiązanego, że ulegnie on stwarzanym przez egzekwującą władzę zagrożeniom i podporządkuje się obowiązującym normom i zachowa zgodnie z ciążącym na nim obowiązkiem). Wszak taki charakter ma większość środków egzekucyjnych należności pieniężnych – władza egzekwująca, mocą swych kompetencji, pozbawia zobowiązanego możliwości realizowania przysługujących mu wierzytelności, wstępując w jego miejsce w istniejącym stosunku zobowiązaniowym. Jest to także siła, ale ani fizyczna, ani moralna, lecz siła prawna (władzy publicznej).

Z tradycyjnym podejściem mamy do czynienia w poglądach R. Tokarczyka, według którego przymus to „międzyludzka relacja zachodząca między przymuszającym a przymuszanym, którymi kierują określone motywacje. Gdy przymuszający zawsze oczekuje jakiegoś dobrodziejstwa powstałego w rezultacie wymuszonego działania lub zaniechania przymuszanego, to przymuszany, z reguły działa z obawy przed zagrożeniem szkodą. Gdy przymuszający zakłada czyjś sukces, przymuszany godzi się z własną porażką”²⁶. Rzecz w tym, że przymuszany nie zawsze „działa” czy „zaniechuje”, bo wcale nierzadko musi jedynie godzić się z tym, że za niego działa ktoś inny, a on sam „nie ma nic do powiedzenia”. Gdy zajęto mu rachunek bankowy lub należne wynagrodzenie bądź inne

²³ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 132–133.

²⁴ Sygnalizując to, P. Dobosz (P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 21) powołuje się na dzieło T. Pilata, *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*, Lwów 1880, s. 36 i n.

²⁵ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 133.

²⁶ R. Tokarczyk, *Przymu...*, s. 432.

świadczenie, „przymuszany” nie ma już praktycznie nic do czynienia lub zaniechania (nie może już zadziałać skutecznie, a więc jego zachowanie nie jest ani zaniechaniem, ani nawet znoszeniem, bo działania organu egzekucyjnego i tak wywołają swój skutek). Działają za niego jego dłużnicy niezależnie od tego, czy zaniecha korzystania ze swych praw, czy nie. Współcześnie realizowany przymus ma – jak widać – o wiele bardziej skomplikowaną istotę.

Według J. Radwanowicz-Wanczewskiej przepisy prawne mogą tworzyć sytuację wyboru, określając zarazem działania przymusowe organów państwowych. Organy te mają prawo, a nawet obowiązek, stwarzać wobec adresatów naruszających przepisy prawne sytuacje niekorzystne. Najogólniej rzecz ujmując, przymus miałby – jak twierdzi ta Autorka, przytaczając pogląd J. Śmiałowskiego²⁷ – oznaczać „narzucenie zewnętrznej regulacji przymuszającego w celu kontrolowania zachowań przymuszanego poprzez użycie wpływu umyślnego, utożsamianego często z władzą. Wiąże się to z nierównością sił. Sprawujący władzę mają legalną możliwość stosowania nacisków wywołujących pożądane zachowanie ludzi oraz możliwość egzekwowania owych zachowań. Należy też zauważyć, że **siła władzy państwowej polega na jej zdolności do oddziaływania**, wywierania wpływu na zachowania i wywoływania skutku” (podkr. aut.)²⁸. Wydaje się, że właśnie ostatni fragment tej wypowiedzi uchwytuje to, co wcześniej tu sygnalizowano – moc władzy państwowej w zakresie wywoływania określonych prawem skutków. To także jest przymus. Wywoływanie prawem określonych skutków jest zatem także jedną z cech przymusu wykorzystywanego przez państwo.

Przymus państwowy jest bowiem jedną z odmian przymusu. Nie do końca poprawny zdaje się być pogląd (analiza sankcji) wyrażany w teorii prawa, że realizowanie norm prawnych (ustanowionych przez państwo lub w oparciu o obowiązujące prawo) „poparte jest zazwyczaj zinstytucjonalizowanym przymusem ze strony organów państwa”, która to instytucjonalizacja miałaby polegać „na sprzężeniu funkcjonalnym norm prawnych, nakazujących adresatom określone postępowanie z normami zobowiązującymi odpowiednie organy państwa do wymierzania, a następnie do realizowania sankcji w stosunku do podmiotów przekraczających normy pierwszego rodzaju”²⁹. I właśnie w tym miejscu należałoby zaznaczyć, że wprowadzie instytucjonalizacja przymusu państwowego

²⁷ Por. J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 9, Kraków 1962, s. 275.

²⁸ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 133.

²⁹ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 134, powołująca się na Z. Ziemińskiego, *Normy postępowania* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 90.

jest jego bezsporną cechą, to jednak owa instytucjonalizacja ma szerszy wymiar – nie ogranicza się (w zakresie norm sankcjonujących) do zobowiązywania odpowiednich organów państwa do wymierzania, a następnie do realizowania sankcji w stosunku do podmiotów przekraczających normy sankcjonowane. Na gruncie omawianej tematyki nie można pomijać, że nie wszystkie normy prawne podlegają – w przypadku ich naruszenia – sankcjonowaniu. Znaczna ich część zabezpieczona jest nie sankcjami, lecz jedynie ewentualnością zastosowania przymusu państwowego wyrażającego się nie tylko wymierzaniem i realizowaniem sankcji, lecz także zastosowaniem przewidzianych prawem środków egzekucyjnych (zwanych w uproszczony sposób środkami przymuszającymi). W bardzo szerokim rozumieniu terminu „sankcja prawna”³⁰ można byłoby się wprawdzie zgodzić na zaproponowaną koncepcję instytucjonalizacji przymusu państwowego, jednak w przypadku stosowania niektórych środków egzekucyjnych trudno mówić – co zostanie wykazane w tym tomie w dalszych rozdziałach – o ich „wymierzaniu”.

W ocenie politologów przymus to „podstawowa oprócz autorytetu cecha polityki, władzy politycznej i władzy państwowej. Stanowi istotę i konsekwencję stosunku władczego (relacji nadrzędności i podporządkowania). Stosunek ten może opierać się na akceptacji przez strony takiego właśnie podziału ról (jak np. w koncepcji umowy społecznej) i/lub może być wynikiem lęku i strachu przed negatywnymi sankcjami podmiotu nadrzędnego. Tak rozumiany przymus jest jednym z obiektywnych regulatorów życia społecznego, który ograniczając wolność ludzi, zapewnia zarazem pewien poziom integracji, ładu i porządek publiczny niezbędny do sprawnego funkcjonowania poszczególnych grup oraz społeczeństwa jako całości”³¹. Podejście takie może być pomocne także w naukach prawnych zmierzających do ustalenia istoty przymusu, będącego nierozłącznym elementem funkcjonowania norm prawnych.

Jak twierdzi R. Tokarczyk, przymus jako ograniczenie wolności i przejaw władzy jest widoczny w zachowaniach ludzi, zaś wolność stanowi warunek uzewewnętrznienia tych zachowań. Nie można obecnie – zdaniem J. Bocia – traktować wolności jako zupełnego braku przymusu, a przymus i wolność współistnieją ze sobą. Państwo może korzystać z przymusu, ale w sposób ograniczony³². J. Radwanowicz dodała do tego, że znaczenie ma ponadto forma sprawowania

³⁰ Na temat sankcji w prawie administracyjnym szerzej por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

³¹ L. Sobkowiak, *Przymus* [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 357–358.

³² Por. J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 69.

władzy, która może służyć poszerzaniu lub zawężaniu sfery wolności jednostki³³. Zasadne byłoby uzupełnienie tej wypowiedzi stwierdzeniem, że gdy chodzi o przymus państwowy, jego używanie oraz zakres i formy zdeterminowane są celami i funkcjami państwa mającymi swe pierwotne źródło w jego konstytucyjnych podstawach. I to są – jak się wydaje – również cechy determinujące użycie przymusu państwowego. Ale czy także jego istotę? Otóż chyba jednak nie. Przymus państwowy pozostanie nim także wówczas, gdy zostanie użyty wbrew jego ograniczeniom. Tyle tylko, że nie będzie to przymus legalny.

Spśród wielu możliwych do wyodrębnienia, w zależności od przyjętych kryteriów, typów³⁴ lub pojęć przymusu na czoło wysuwany jest przymus prawny³⁵. Sposób pojmowania takiego przymusu bywa zróżnicowany.

Jak zauważył R. Tokarczyk, w myśl doktryn prawa natury przymus prawny zależy od źródła prawa – natury Boga, natury człowieka, natury społeczeństwa³⁶. Z kolei pozytywizm prawniczy prowadzi do utożsamienia przymusu prawnego z przymusem państwowym. Jest to konsekwencja założenia, że treść norm prawnych zależy wyłącznie od aktów – stanowienia (akt normatywny) lub uznania (prawo zwyczajowe, precedens) – podejmowanych przez organy państwa³⁷. Dla pozytywistów – jak definiuje W. Gromski – prawem jest więc jedynie prawo pozytywne, a normy je tworzące różnią się od innych rodzajów norm tym, że ich przestrzeganie zagwarantować ma zagrożenie przymusem państwowym³⁸. Odmienne postrzegany jest przymus prawny – jak odnotował R. Tokarczyk – przez przedstawicieli psychologicznych doktryn prawnych, w ocenie których stanowi on „szczególną odmianę nakazu wewnętrznego, którego źródłem jest psychika człowieka”. Natomiast doktryny socjologiczne traktują go jako nakaz zewnętrzny wobec psychiki, wynikający z socjalizacji. Konkludując, Autor ten stwierdza, że doktryny prawa natury akcentują przede wszystkim przymus wewnętrzny lub psychologiczny, zaś „pozytywiści” – głównie przymus zewnętrzny albo socjologiczny³⁹.

Powyższe założenia filozoficzne mają istotny wpływ na treść formułowanych definicji przymusu prawnego. Skoro według definicji podanej przez

³³ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 134.

³⁴ Typów, a nie – jak się czasami pisze – „rodzajów” (zob. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 134), gdyż nie zidentyfikowano dotąd czynników lub kryteriów pozwalających na skonstruowanie zupełnych i rozłącznych zbiorów, do których poszczególne postacie przymusu będą podlegały zaliczeniu.

³⁵ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 134.

³⁶ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 291–292.

³⁷ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 291–292.

³⁸ Zob. W. Gromski, *pozytywizm prawniczy* [w:] *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznica, Wrocław 1997, s. 232.

³⁹ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 291–292.

R. Tokarczyka „przymus prawny (...) tworzą wszystkie legalne, prawnie określone środki, zmuszające adresatów prawa do jego przestrzegania”⁴⁰, a pod pojęciem przymusu prawnego można rozumieć zarówno to, do czego obliguje prawo natury lub prawo pozytywne, jak i to, co jest konsekwencją wewnętrznej lub zewnętrznej determinacji zachowań człowieka (wynikającej nie tylko z zachowań organów państwa), można dojść do wniosku, że przymus prawny nie musi wcale wiązać się z państwem i być przymusem państwowym. Jednak gdy wskazany filozof prawa stwierdza, że środki zmuszające adresatów prawa do jego przestrzegania „określa państwo” i dlatego przymus prawny nabiera zarazem charakteru przymusu państwowego⁴¹, wyraźnie da się zauważyć pozytywistyczne podejście do tematu.

W polskiej rzeczywistości prawnej oraz w naszej doktrynie prawa przymus prawny utożsamiany jest z relacją państwa z obywatelami, czyli podmiotu przymuszającego z adresatami prawa, tj. podmiotami przymuszanymi do przestrzegania prawa⁴². Nawet wówczas, gdy moc wiążącą w określonej sytuacji ma mieć zwyczaj lub precedensowe orzeczenie sądu, konieczność podporządkowania się im znajduje swoje źródło w aktach prawa stanowionego. Należy natomiast zgodzić się z twierdzeniem, że obywatele znajdują się stale w sytuacji, która potencjalnie umożliwia zastosowanie przymusu prawnego, ale dopiero niewykonanie przez jednostkę ciężących na niej obowiązków uzasadnia sięgnięcie po przymus i doprowadzić może do jego użycia⁴³.

Oprócz przymusu prawnego prawo reguluje przymus bezprawny, określany niekiedy „formą regulowanego prawem przymusu”, występujący pod postacią przemocy bądź bezprawnej groźby⁴⁴. Zauważono, że przemoc, w znaczeniu czynów bezprawnych dokonywanych przy użyciu siły fizycznej, jest pojęciem węższym niż przymus⁴⁵, który przekształca się w przemoc głównie z uwagi na wysoki stopień brutalizacji działania oraz cel i skutek, jakim bywa zastraszanie, bezprawne pozbawianie kogoś wolności, a nawet zabijanie⁴⁶. Wprawdzie mogłoby się wydawać, że przemoc i bezprawna groźba nie mają nic wspólnego z omawianą problematyką, jednak musimy być świadomi, że w okolicznościach,

⁴⁰ R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 301.

⁴¹ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 301; J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 135.

⁴² Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 135.

⁴³ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 301; J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 135.

⁴⁴ J. Radwanowicz-Wanczewska świadomie i trafnie pomija wśród odmian regulowanego przymusu przymus pozaprawny, który nie nosi cech bezprawności, gdyż wynika on z innych norm społecznych, np. moralnych, obyczajowych, religijnych itp.; por. A. Gryniuk, *Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne*, Toruń 1994, s. 26.

⁴⁵ Zob. A. Gryniuk, *Przymus...*, s. 25.

⁴⁶ Szerzej na ten temat zob. R. Tokarczyk, *Przymus...*, s. 444 i n.

w których środki przymusu państwowego stosowane są w sytuacjach lub w sposób niezgodny z prawem, mogą się przekształcić w przemoc lub też być przejawem bezprawnej groźby. Ponadto, konsekwentnie, należałoby zaniechać wypowiadania się o poszczególnych postaciach przymusu jako o jego formach, bo przymus i stan przezeń wywoływany są czymś realnym, rzeczywistością, a nie jedynie jakąś „formą”.

Jak zwraca się uwagę w doktrynie, przemoc związana jest z istnieniem dużej dysproporcji sił pomiędzy stosującym przemoc a jej ofiarą, a element siły fizycznej to cecha definicyjna przemocy⁴⁷. Istotą przemocy jest jednak to, że użycie tej siły jest w przypadku przemocy nielegalne⁴⁸. Problem związany z przejawianiem się przemocy, w tym także w przypadkach bezprawnego używania instrumentów stosowania przymusu państwowego, wiąże się z niekwestionowanym współcześnie faktem występowania przemocy nie tylko pod postacią bezprawnego używania siły fizycznej. Jako przemoc kwalifikować bowiem należy nadużywanie lub bezpodstawne użycie przeważającej siły organów państwa używających aktów i czynności władczych (podobnie jak ma to miejsce w relacjach rodzinnych, w których nadużywana bywa władza rodzicielska).

Z powyższych względów należy zgodzić się z poglądem, że przemoc pojawia się także w postaci przybierającej różne formy przemocy państwowej. Przemoc taka ma miejsce wtedy, gdy przymus państwowy wykracza poza granice legalności⁴⁹. Zgadzamy się w tym miejscu z H. Arendt, że przemoc można usprawiedliwić, ale nigdy nie będzie ona prawna⁵⁰.

Teoretykom prawa przymus administracyjny jawi się jako „forma przymusu państwowego”⁵¹, co możemy zaakceptować, aczkolwiek dostrzegając przy tym zasadność zastąpienia w tym twierdzeniu wyrazu „forma” wyrazem „odmiana” lub „jedna z postaci”. Jak pisał J. Jendrośka, „w nauce istnieje zgodny pogląd, że przymusu administracyjnego nie można uzasadnić logicznie, można go jedynie wytłumaczyć historycznie”, a historia przymusu administracyjnego to „historia państwa prawnego”⁵². Temu zagadnieniu poświęcono więcej miejsca w osobnym, następnym podrozdziale. W tym miejscu zajmujemy się natomiast próbą przybliżenia poglądów polskiej doktryny na pojęcie przymusu administracyjnego.

⁴⁷ Por. A. Gryniuk, *Przymus...*, s. 26, podaję za J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 136.

⁴⁸ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 136.

⁴⁹ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia...*, s. 307.

⁵⁰ H. Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1981, s. 52, podaję za J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 136.

⁵¹ Por. *Mała encyklopedia prawa*, red. Z. Rybicki, Warszawa 1980, s. 597 i n.

⁵² J. Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 55.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez J. Radwanowicz, sposób pojmowania przymusu administracyjnego w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat ulegał istotnym zmianom⁵³. W poglądach A. Peretiatkowicza występowały trzy formy przymusu administracyjnego: egzekucja (na którą składały się cztery środki przymusowe: kara pieniężna celem przymuszenia, czyli kara egzekucyjna, egzekucja na majątku, wykonanie zastępcze i przymus bezpośredni), kara administracyjna oraz przymus policyjny (rozumiany jako zastosowanie przymusu bezpośredniego przez władze policyjne bez konieczności posiadania tytułu egzekucyjnego i wystawiania tytułu wykonawczego w wypadkach niecierpiących zwłoki ze względu na bezpieczeństwo publiczne)⁵⁴. Jaskrawo uwidacznia się w tym podejściu bardzo uniwersalne pojmowanie środków przymusu oraz zdeterminowanie prawem pozytywnym obowiązującym na ziemiach polskich jeszcze przed II wojną światową. Z kolei M. Zimmermann pisał o dwóch postaciach przymusu administracyjnego: przymusie egzekucyjnym – służącym do bezpośredniego zapewnienia wykonania nakazów czy zakazów właściwych organów oraz o przymusie pośrednim („prewencja generalna”), a więc postaci kary administracyjnej⁵⁵. Warto zauważyć, że samo ustanawianie nakazów i zakazów nie było przez tych Autorów postrzegane jako przejaw przymusu administracyjnego.

Jeszcze bardziej wąsko pojmował przymus administracyjny J. Starościak, definiując go jako „zastosowanie środków przymusowych bezpośrednio przez organy administracyjne w celu zabezpieczenia w tym trybie wykonania dyspozycji administracyjnej”⁵⁶. W definicji tej na pierwszy plan zdaje się wysuwać to, że środki przymuszające mogą być stosowane przez sam organ administrujący, bez potrzeby uciekania się do władzy sądowniczej. Ponieważ na ziemiach polskich znaczący wpływ na pojmowanie prawa publicznego miały austriacka i pruska szkoły prawne, według których organy administracyjne nie były (a w Austrii, poza egzekucją należności podatkowych, nadal nie są) władne same stosować środków przymusu, mogąc jedynie ubiegać się o to w sądzie, występując w charakterze wierzyciela, akcentowanie owego bezpośredniego stosowania środków przymusu przez samą administrację miało szczególne znaczenie.

⁵³ Szerzej na temat przymusu administracyjnego zob. J. Radwanowicz, *Uwagi o przymusie administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 381 i n.; J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 137 i n.

⁵⁴ Por. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 43 i n. Na temat przymusu zob. także J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 184 i n.

⁵⁵ Por. M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 402.

⁵⁶ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 320.

W ocenie J. Jendrośki przymus administracyjny stanowi „formę przymusu państwowego”. Jego zdaniem jest to „uprawnienie administracji państwowej do realizowania swoich zarządzeń własnymi środkami, a więc bez udziału organów z innego układu niż administracyjny”⁵⁷. Jak widać, jest to jeszcze bardziej zawężone podejście do wyjaśnianego pojęcia (ograniczające je do realizowania własnych zarządzeń administracji), charakteryzowanego przez tego Autora kilkadziesiąt lat później jako „całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów administracyjnych (w tym oczywiście organów samorządu terytorialnego) w tym zakresie”⁵⁸. Nie sposób nie zauważyć, że jest to już raczej definicja administracyjnego prawa egzekucyjnego niż przymusu administracyjnego.

Odmianę przymusu administracyjnego miałyby stanowić – na co już wskazywano wyżej – kara administracyjna⁵⁹, chociaż wydaje się, że racje mają ci, którzy traktują taką karę jako odmianę szerszego terminu „sankcja administracyjna”⁶⁰. Czy jednak rzeczywiście kary administracyjne (nakładane, wymierzane czy też jedynie pobierane przez organy administracyjne) są jakąś kategoryczną odmianą przymusu administracyjnego? Odpowiedź pozytywna mogłaby być udzielona jedynie przy zaakceptowaniu, że przymusem administracyjnym jest także oddziaływanie prewencyjne na adresatów norm prawnych. Ustanowienie kary (sankcji) ma na celu wymuszenie na adresacie danej normy prawnej, aby zachował się w taki sposób, aby jej nie ponieść. Niekorzystne konsekwencje odmiennego zachowania mają odwrócić każdego od naruszenia obowiązujących nakazów lub zakazów.

Jak trafnie zauważa J. Radwanowicz, kary administracyjne posiadać mogą różną naturę⁶¹. Mogą być nakładane na podmiot zachowujący się niezgodnie z prawem – jak wynika z obowiązującego prawa – w sposób bezwarunkowy, bez możliwości miarkowania ich wysokości z uwagi na osobę karaną i sytuację, w jakiej doszło do naruszenia prawa, oraz sytuację osoby karanej, jako obiektywna konsekwencja spowodowania powstania okoliczności lub stanu faktycznego⁶². Przepisy prawa mogą też ustanawiać kompetencję organu administracyjnego do miarkowania kary, a nawet odstępowania od jej wymierzenia⁶³. Występują też przypadki, że karze podlega osoba zachowująca się niezgodnie z obowiązującą

⁵⁷ J. Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 55.

⁵⁸ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 133.

⁵⁹ Por. J. Jendrośka, *Polskie...*, s. 139.

⁶⁰ Por. M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 17 i n.

⁶¹ Por. J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 139.

⁶² Zob. np. art. 40 ust. 12 u.d.p.

⁶³ Tak jest z administracyjnymi karami pieniężnymi, do których zastosowanie mają przepisy art. 189d k.p.a.

normą i z tego tytułu ma ponieść karę, której na nią nikt nie nałoży, nie wymierzy, lecz jedynie pobierze⁶⁴, a nawet którą sama będzie obowiązana obliczyć i uiścić właściwemu organowi⁶⁵.

Od 1.06.2017 r. nie ma już wątpliwości, że administracyjne kary pieniężne nakładane i wymierzane mają być co do zasady w trybie określonym przepisami działu IVa k.p.a., ale już w drugim przepisie tego działu (art. 189a § 2 k.p.a.) znajdujemy zastrzeżenie, że jego przepisów nie stosuje się w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. W kolejnym przepisie (art. 189a § 3) znajdujemy regulację potwierdzającą poglądy doktrynalne, że czymś odrębnym od administracyjnych kar pieniężnych są kary nakładane przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ukazuje to znaczne zróżnicowanie sankcji za naruszenia prawa związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, a do tego można jeszcze dodać kary przewidziane do nakładania przez te organy na inne organy administracji publicznej w związku niedotrzymaniem obowiązku załatwienia sprawy administracyjnej w ustawowo określonym terminie⁶⁶. Mamy też do czynienia w wielu procedurach administracyjnych z tzw. karami porządkowymi, związanymi z niewykonaniem przez uczestników postępowania ich obowiązków proceduralnych bądź z naruszaniem spokoju podczas przeprowadzanych rozpraw⁶⁷. Jak zauważył Z. Leoński, kary te „zmierzają (...) niekiedy – podobnie jak środki egzekucyjne – do wymuszenia obowiązku administracyjnego”⁶⁸. Jego zdaniem w „układach wewnętrznych podobną funkcję spełniają kary dyscyplinarne, stosowane z kolei niezależnie od sankcji karnych prawa powszechnego. W swej istocie różnią się one od środków egzekucji administracyjnej (choć niekiedy różnice między nimi mogą być mało uchwytne) i dlatego są stosowane niezależnie od

⁶⁴ Zob. art. 13f u.d.p., w którym mowa jest wprawdzie o „opłacie dodatkowej”, ale w świetle definicji administracyjnej kary pieniężnej zawartej w art. 189b k.p.a. jest to także kara administracyjna.

⁶⁵ Zob. np. art. 18 ust. 12a u.w.t.p.a.

⁶⁶ Zob. np. art. 35 ust. 6 pr. bud.

⁶⁷ Zob. np. art. 88 i 96 k.p.a. oraz art. 262 o.p.

⁶⁸ Por. Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Poznań 2003, s. 11.

siebie”⁶⁹. Oprócz tego pojawiają się jeszcze sankcje o podobnym charakterze w odpowiedzialności zawodowej.

Ustalenia doktryny oraz badania nad współczesnym materiałem normatywnym skłaniają do kilku konkluzji. Po pierwsze, przymus administracyjny jest jedną z odmian przymusu, który pojmować należy jak sytuację czyjaś lub działania kogoś, przejawiające się w tym, że podmiot, wobec którego jest stosowany, pozbawiany jest możliwości swobodnego korzystania ze swej wolności. Stosowane środki przymusu mają albo skłonić go do podporządkowania się obowiązującym regułom, albo doprowadzić do stanu zgodnego z tymi regułami nawet bez działań osoby, wobec której są stosowane. Po drugie, ponieważ przymus administracyjny oparty jest na pozytywnym prawie, stanowionym lub uznawanym przez dane państwo, jest przymusem państwowym, a zarazem – to po trzecie – winien być przymusem prawnym (przewidzianym prawem i mieszczącym się w granicach prawa). Nie można przy tym wykluczyć, że będąc przymusem państwowym, w przypadku wykroczenia poza granice prawem wyznaczone będzie musiał być uznany za przymus bezprawny. Po czwarte, przymus administracyjny przejawia się nie tylko w postaci przymusu egzekucyjnego, ale także poza tym, co określane jest mianem egzekucji administracyjnej. Jednocześnie także wówczas możliwość wywierania go stwarzana jest w celu zapewnienia przestrzegania dóbr i wartości chronionych obowiązującym prawem. Po piąte, środki przymusu, zwłaszcza te wykorzystywane w postępowaniu egzekucyjnym, uległy i ulegają znacznym przeobrażeniom. Dlatego warto przyjrzeć się bliżej ich genezie i ewolucji.

1.1.3. GENEZA I EWOLUCJA ŚRODKÓW PRZYMUSU

W badaniach dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji istotne znaczenie ma spostrzeżenie, że początki prawa administracyjnego sięgają starożytności. Odniesienie do prawa rzymskiego oraz praktyki rzymskiej administracji pozwala na pełniejsze zrozumienie dzisiejszego prawa administracyjnego, w tym w szczególności kwestii dotyczących przymusu administracyjnego oraz związanych z nim nierozłącznie środków przymusu służących egzekwowaniu należności pieniężnych i obowiązków o charakterze niepieniężnym. Zagadnienia te są bardzo ważne, gdyż dotyczą przestrzegania prawa przez podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji i stabilizacji ładu prawnego. Zwrócenie uwagi na tło historyczne, a przede wszystkim na czasy starożytne, służyć może

⁶⁹ Z. Leoński, *Administracyjne...*, s. 11.

dalszemu rozwojowi prowadzonych przez administratywistów badań dotyczących przymusu administracyjnego, władztwa administracyjnego i władczych form działania administracji. Imperium rzymskie stworzyło bowiem kompletną koncepcję administrowania, z której wyrosły zarodki nowoczesnej administracji państwowej⁷⁰.

Efektem procesu cywilizowania w sferze stosowania przymusu są natomiast działania związane z odchodzeniem od wykorzystywanej od wieków siły fizycznej (stosowanej wcześniej w wielu postaciach, często bardzo okrutnych) w kierunku innych form, łagodniejszych dla jednostki, ale również zapewniających wykonanie przez nią obowiązku⁷¹. W odniesieniu do użycia tej siły podstawowe znaczenie ma problematyka przymusu bezpośredniego, będącego jednym ze środków służących egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W związku z tym, że w rozwoju prawa rzymskiego pierwszym chronologicznie źródłem prawa był zwyczaj (*mos maiorum*), dopiero później środki przymusu, przewidziane tym prawem, uzyskały swoje odbicie w prawie pisanym⁷². Środki te obejmowano łącznie nazwą *coercitio*⁷³, odpowiadającą dzisiejszemu pojęciu przymusu administracyjnego. Stosowanie *coercitio* miało bardzo istotne znaczenie, gdyż zmierzało do wymuszenia zachowania zgodnego z prawem. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że rzymscy urzędnicy cywilni dysponowali szerokimi uprawnieniami w zakresie użycia przymusu. Należy zauważyć, że w nauce polskiego prawa administracyjnego zyskało akceptację twierdzenie, zgodnie z którym *coercitio* wywodzi się z *imperium* jako źródła władzy⁷⁴. Jednakże *coercitio*, jako źródło cywilnej władzy, podlegała pewnym ograniczeniom, które odróżniają ją od wielkiej i nieograniczonej władzy wojskowej wynikającej

⁷⁰ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 40–41.

⁷¹ Szerzej na temat poszanowania godności zobowiązanego zob. A. Uricchio, J. Radwanowicz-Wanczewska, *Respecting an Individual's Subsistence Minimum in Administrative Enforcement Proceedings*, „Rocznik Teologii Katolickiej”, t. XVII/2, Białystok 2018, s. 125–136.

⁷² Szerzej na temat początków przymusu administracyjnego zob. J. Radwanowicz-Wanczewska, *Początki przymusu administracyjnego w prawie rzymskim i praktyce rzymskiej administracji*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2015/4, s. 80–121 i podana tam literatura.

⁷³ Zob. np. A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953, s. 393, hasło *coërcitio*; J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 163, hasło *coercitio*.

⁷⁴ Na związek przymusu administracyjnego z *imperium* jako źródłem władzy wskazywał np. J. Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 55–56. Uzasadnienie stanowiska, zgodnie z którym *coercitio* wywodzi się z *imperium*, znajdowano w poglądach T. Mommsena, które są obecnie w pewnym stopniu weryfikowane przez współczesnych badaczy prawa i historii; zob. F. Pina Polo, *The Consul at Rome*, Cambridge 2011, s. 228.

z *imperium*⁷⁵. Trudno jest przy tym zakładać, że urzędnicy potrzebowali *imperium*, aby sprawować władzę w Rzymie⁷⁶, jeżeli *coercitio* uprawniała do wystarczająco dolegliwego użycia siły⁷⁷. Ze względu na to, że wszyscy urzędnicy rzymscy dysponowali w jakimś stopniu możliwością wymuszania posłuchu, nie wydaje się zasadne przyjmowanie, że *coercitio* pochodziła z jakiegokolwiek innego źródła niż *potestas*⁷⁸. To bowiem *potestas*, jako władza publiczna przysługująca magistraturom rzymskim, obejmowała przestrzeń działania administracji pozostającą poza sferą oddziaływania władzy wojskowej⁷⁹. *Potestas* w sensie ogólnym oznaczała prawo (władzę) jednej osoby nad inną osobą lub jej majątkiem. W sferze prawa publicznego termin *potestas* oznaczał władzę wszystkich urzędników. Należy przy tym zaznaczyć, że *potestas* miała niejedolitą naturę, uzależnioną od charakteru sprawowanego urzędu⁸⁰. Akceptacja wskazanych powyżej argumentów skłania do twierdzenia, że to władza publiczna przysługująca urzędnikom rzymskim określana jako *potestas*, a nie władza wojskowa wynikająca z *imperium*, dała początek władczym działaniom administracji publicznej w ich obecnym rozumieniu. Jak z tego wynika, analizowanie problematyki przymusu administracyjnego w ujęciu interdyscyplinarnym i zwrócenie uwagi na aktualne

⁷⁵ Słowo to pochodzi od łacińskiego czasownika *imperare*, odnoszącego się do sfer militarnych i podkreślającego władzę wojskową sprowadzającą się do wydawania rozkazów. W okresie klasycznym Rzymianie wierzyli, że *imperium* było atrybutem królów, zaś później określali tym pojęciem przede wszystkim władzę magistratury. Stosowano je także w szerszym znaczeniu dla określenia samego państwa rzymskiego. Zob. J.S. Richardson, *The Language of Empire*, Cambridge 2008, s. 57–58, 61, 77–79.

⁷⁶ Należy wskazać na coraz bardziej powszechne w literaturze łączenie *imperium* jedynie z władzą wojskową, która była stosowana poza Rzymem. Zob. np. R.E. Mitchell, *The Definition of 'patres' and 'plebs': An End to the Struggle of the Orders* [w:] *Social Struggles in Archaic Rome: New Perspectives on the Conflict of the Orders*, red. K.A. Raafaub, Oxford 2005, s. 157.

⁷⁷ F.K. Drogula, *Commanders & Command in the Roman Republic and Early Empire*, Chapel Hill 2015, s. 99–100; zob. także A. Lintott, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999, s. 99.

⁷⁸ Z punktu widzenia etymologii należy wskazać na pochodzenie tego słowa od łacińskiego czasownika *possum* oznaczającego 'móc, potrafić'. *Potestas regia* określała najwyższą władzę króla; zob. A. Berger, *Encyclopedic...*, s. 640, hasło *potestas regia*.

⁷⁹ Potężna władza *imperium* (z wyjątkiem szczególnych okoliczności) nie przekraczała granicy miasta Rzym. *Imperium* pozostawało na zewnątrz miasta z wszystkimi sprawami wojskowymi, zaś w obrębie Rzymu urzędnicy wykonywali powierzone im obowiązki przy pomocy przysługującej im *potestas*. Zob. F.K. Drogula, 'Imperium', 'potestas', and the 'pomerium' in the Roman Republic, „Historia. Zeitschrift für Alte Geschichte” 2007/4, s. 430–431, 451.

⁸⁰ Urzędnicy otrzymywali władzę *potestas* dzięki wyborowi na konkretny urząd. W jej zakresie mieli prawo wydawania edyktów przewidujących, jakich zasad urzędnik będzie trzymał się w czasie swojej działalności, oraz nakładania kar w celu wymuszenia posłuchu. Porównywane jest to obecnie z ograniczonym prawem organów władzy wykonawczej do stanowienia prawa w zakresie określonym ustawami. Zob. A. Jurewicz, B. Sitek, *Ustrój królewski* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, red. B. Sitek, P. Krajewski, Olsztyn 2004, s. 32.

stanowiska nie tylko prawników, ale też historyków oraz badaczy prawa rzymskiego (polskich, a także amerykańskich i niemieckich), dotyczące między innymi kwestii władzy przysługującej władcom oraz urzędnikom rzymskim, pozwala na głębszą refleksję i przekonuje do weryfikacji poglądów wyrażanych na ten temat od dawna w nauce prawa. Należy zwrócić uwagę, że przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego stosują wytrwale pojęcie *imperium* (nie analizując dogłębnie kwestii jego pierwotnego znaczenia), zaś nie używają obecnie pojęcia *potestas*. Czynione w nauce rozróżnienie na *imperium* i *dominium* bywa też krytykowane, gdyż postrzegane jest jako raczej pandektystyczne i w ocenie F. Longchamps de Bériera „lepiej już, gdy się weźmie relację zazębiających się między sobą *imperium* – *gestio*”⁸¹.

Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego łączą również ze sobą pojęcia *dominium* i *gestio*. Wskazują oni niekiedy na istnienie „sfery tzw. gestii administracyjnej (inaczej – sfery dominalnej, właścicielskiej), czyli działań administracji publicznej podejmowanych w innych niż władcze formach prawnych”, określając z kolei działania władcze (związane z możliwością stosowania przymusu administracyjnego) mianem *imperium*⁸². Jak wynika z powyższego, w doktrynie zaobserwować można pewne zamieszanie terminologiczne, którego da się jednak uniknąć dzięki podejmowaniu głębszej refleksji nad znaczeniem stosowanych pojęć.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że przymus administracyjny przejawia się w dwóch klasycznych postaciach: kary i egzekucji⁸³. Odnosząc się do czasów starożytnych, można zauważyć, że początkowo odróżnienie służącej wymuszeniu posłuszeństwa wobec magistratury *coercitio* jako władzy o charakterze policyjno-administracyjnym od kar wynikających ze skazujących wyroków karnych (również magistraturalnych) było dość trudne. Wynikało to z faktu, iż *coercitio* służyła często tym samym organom, które wykonywały funkcje sądownicze (*iudicatio*)⁸⁴. Niektóre środki stosowane w ramach *coercitio* były pierwotnie bardzo surowe i poza grzywną (*multa*) oraz zajęciem rzeczy (*pignoris capio*) obejmowały również zatrzymanie, uwięzienie (*ductio in vincula publica*), jak też uśmiercenie, poprzedzone chłostą⁸⁵. Istniała także możliwość stosowania

⁸¹ F. Longchamps de Brier, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 110.

⁸² Szerzej J. Radwanowicz-Wanczewska, *Początki...*, s. 86–90.

⁸³ K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 262.

⁸⁴ Szerzej na temat środków stosowanych w ramach *coercitio* J. Radwanowicz-Wanczewska, *Początki...*, s. 80–121. Zob. też podaną tam literaturę.

⁸⁵ W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 42–43, hasło *coercitio*; W. Nippel, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge 1995, s. 5–12.

innych środków przymusu w ramach *coercitio*, np. odebrania rzeczy (także pieniędzy) czy też rozbiórki budowli na podstawie nakazu odpowiedniej władzy (*demolitio*). Rozbiórka dotyczyła przykładowo budynków postawionych bezprawnie na gruncie publicznym (państwowym). Należy też zauważyć, że celem urzędowej *pignoris capio* było wymuszenie określonego zachowania obywatela rzymskiego, czyli np. uczestniczenia przez niego w posiedzeniach różnych gremiów. Przykładowo nieobecnemu na posiedzeniu senatorowi mogła być zabrana z domu jakaś rzecz tytułem zastawu. Możliwe było wykupienie rzeczy przez jej właściciela, ale także zniszczenie rzeczy zabranej w zastaw⁸⁶. Wzięcie zastawu było stosowane przez magistraturę rzymską jako środek przymusu gwarantujący wykonanie pewnego nakazu (rozkazu) realizowanego w ramach *coercitio*. W tym postępowaniu, zmierzającym do wymuszenia posłuszeństwa, widoczne jest podobieństwo do nakładania grzywny (*multa*)⁸⁷ jako środka przymusu używanego przez magistraturę, ponieważ także *multa* mogła być stosowana na przykład przez urzędnika przewodniczącego obradom senatu wobec senatorów z uwagi na nieuzasadnioną nieobecność.

Należy zauważyć, że początki przymusu administracyjnego widoczne są także w prawie germańskim, w którym za odpowiednik rzymskiego *coercitio* uznawana jest tzw. *Banngewalt*, tzn. władzy zwierzchniej, od czasów frankońskich, przez cały okres średniowiecza, przysługiwało prawo wprowadzania w życie swoich rozkazów drogą przymusu⁸⁸. Uprawnienie takie nie przysługiwało ówczesnym sędziom. Ich wyroki egzekwowane były przez osoby zainteresowane w drodze środków pomocy własnej, czyli zemsty i zajęcia. Dopiero połączenie w jednym ręku sprawowania funkcji sędziego z władzą zarządzającą grafa spowodowało rozciągnięcie jego władzy egzekucyjnej także na wykonanie wyroków sądowych, poprzez stosowanie tzw. *missio in banum*. Stanowiło to załączek współczesnej egzekucji sądowej. Z uwagi na powyższe źródła dzisiejszej egzekucji administracyjnej i sądowej upatruje się także w tzw. prawach zwierzchności (*obrigkeitliches Recht*)⁸⁹.

W odniesieniu do kwestii początków przymusu administracyjnego (nowożytnego) należy wskazać na ich związek z rozgraniczeniem sądownictwa i administracji. W państwach europejskich proces ten przebiegał różnie. Przyjmuje się, że np. we Francji ostateczne rozdzielenie organów państwowych nastąpiło w 1790 r., a w Prusach dopiero w 1808 r.⁹⁰

⁸⁶ A. Berger, *Encyclopedic...*, s. 630, hasło *pignoris capio*.

⁸⁷ Na temat grzywny zob. A. Berger, *Encyclopedic...*, s. 588–589, hasło *multa*.

⁸⁸ Szerzej J. Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 56.

⁸⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 56.

⁹⁰ J. Jendrośka, *Polskie...*, s. 145.

Badając zagadnienie stosowania środków przymusu, należy zauważyć, że przepisy pochodzące z czasów, gdy Polska była pod zaborami, przewidywały możliwość stosowania określonych środków przymusu przez administrację. Przykładowo ustawa pruska o ogólnej administracji kraju (*Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*) z 30.07.1883 r. w tytule V („Zwangsbefugnisse”) w § 132 wyróżniała następujące środki przymusowego wykonania: polecenie wykonania przez trzecią osobę i ściągnięcia kosztów w drodze przymusowej u zobowiązanego; zagrażanie i nakładanie kar pieniężnych; przymus bezpośredni⁹¹.

Po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości Polska nie miała skodyfikowanych przepisów regulujących stosowanie przymusu administracyjnego. W związku z tym stosowano cechujące się brakiem jednolitości, niekompletne przepisy państw zaborczych, które uzupełniano przepisami polskimi. Egzekucję należności pieniężnych normowała ustawa z 14.12.1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych⁹². Z kolei obowiązki niepieniężne egzekwowano przez zastosowanie: kary za nieposłuszeństwo, wykonania obowiązku na koszt nieposłusznego, przymusu bezpośredniego⁹³. Należy też wskazać na art. 112 rozporządzenia Prezydenta RP z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁹⁴, dotyczący stosowania przymusu bezpośredniego, wykonania czynności przez osobę trzecią i kar pieniężnych lub aresztu. Występujący w Polsce okresu międzywojennego wpływ kultury prawniczej państw zaborczych wyraźnie rzutował na sposób uregulowania administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Artykuł 44 Konstytucji marcowej⁹⁵ stanowił podstawę do wydania rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji z 1928 r. Przepisy zawarte w rozporządzeniu, kodyfikującym po raz pierwszy tryb postępowania administracji w tym zakresie, były wzorowane na austriackiej ustawie o egzekucji administracyjnej z 23.05.1925 r. (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*)⁹⁶. W art. 4 r.p.p.a. znalazły się środki egzekucyjne dotyczące:

- przymusu mającego na celu zapłatę świadczeń pieniężnych (*executio ad solvendum*);
- przymusu mającego na celu czynienie, zaniechanie lub znoszenie (*executio ad faciendum vel omittendum*)⁹⁷.

⁹¹ Por. T. Hilarowicz, *Przymus administracyjny* [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, *Państwo związkowe – Źródła lecznicze*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1929, s. 798 i n.

⁹² Dz.U. z 1924 r. Nr 5, poz. 37.

⁹³ Zob. T. Hilarowicz, *Przymus...*, s. 798 i n.

⁹⁴ Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.

⁹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁹⁶ Zob. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji*, Warszawa 1959, s. 4.

⁹⁷ Zob. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część pierwsza*, Kraków 1929, s. 1120.

Wymienione w rozporządzeniu środki przymusowe to: egzekucja na majątku⁹⁸ oraz kara pieniężna celem przymuszenia, wykonanie zastępcze, przymus bezpośredni. Trzy ostatnie z wymienionych środków przymusowych były stosowane w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji stanowiło podstawę prawną egzekucji świadczeń zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Następnie jednak ustawą z 10.03.1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych⁹⁹ uregulowano odrębny tryb postępowania w odniesieniu do egzekucji świadczeń pieniężnych. Wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 25.06.1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych¹⁰⁰ przewidywało możliwość stosowania w trybie administracyjnym egzekucji z ruchomości oraz z wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych niezabezpieczonych na nieruchomości lub na wierzytelności hipotecznej.

Po II wojnie światowej, 28.01.1947 r., wydany został dekret o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, w którym połączono egzekucję świadczeń pieniężnych skarbowych oraz pozostałych świadczeń pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej. Przyjęta regulacja prawna umożliwiła stosowanie w trybie administracyjnym egzekucji z ruchomości, z wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych, z pożytków i dochodów z nieruchomości przez zarząd przymusowy oraz z przedsiębiorstw przez zajęcie, zarząd przymusowy i wydzierżawienie przedsiębiorstwa. Z kolei egzekucję z nieruchomości, z własności górniczej i prawa wydobywania żywic ziemnych, z kolei żelaznych, z handlowych statków morskich i statków żeglugi śródlądowej można było stosować tylko w egzekucji sądowej. Na uwagę zasługuje to, że – jak wynika z art. 6 d.e.a.s.p. – w odniesieniu do obowiązków administracyjnoprawnych egzekucja sądowa mogła być wszczęta tylko wówczas, gdy środki egzekucyjne stosowane w trybie administracyjnym okazały się niedostateczne. Podany powyżej katalog środków egzekucyjnych był więc szerszy niż ten, który zawierało przedwojenne ustawodawstwo.

Potrzeba unifikacji egzekucji świadczeń pieniężnych i obowiązków niepieniężnych, występująca między innymi z uwagi na wspólność zasad rządzących postępowaniem przymusowym, doprowadziła do wydania ustawy

⁹⁸ Po wejściu w życie dekretu o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych z 1947 r. zawarte w tym rozporządzeniu postanowienia dotyczące egzekucji świadczeń pieniężnych stały się nieaktualne.

⁹⁹ Dz.U. Nr 32, poz. 328.

¹⁰⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 580 ze zm.

z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰¹, regulującej egzekwowanie obu rodzajów obowiązków. Ustawodawca zastosował w tej ustawie podział środków egzekucyjnych oparty na kryterium przedmiotu egzekucji. Wyliczył środki egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (egzekucja: z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych, z ruchomości) oraz środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, przymus bezpośredni). Wykaz środków stosowanych w egzekucji obowiązków niepieniężnych pozostał nadal w tym samym kształcie, natomiast katalog środków służących egzekucji należności pieniężnych, ze względu na zmiany dotyczące ustroju i gospodarki państwa, był poszerzany. Ustawa egzekucyjna w jej obecnej postaci zawiera w art. 1a pkt 12 lit. a wyliczenie środków egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (egzekucja: z pieniędzy; z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z weksla; z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej; z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością; z pozostałych praw majątkowych; z ruchomości; z nieruchomości) oraz w art. 1a pkt 12 lit. b wykaz środków egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym (grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, przymus bezpośredni).

¹⁰¹ Tekst pierwotny zob. Dz.U. Nr 24, poz. 151. Ustawa ta była wielokrotnie (niemal 120 razy) zmieniana.

1.1.4. POJĘCIE, ISTOTA I CEL ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO, ZABEZPIECZAJĄCEGO I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

1.1.4.1. POJĘCIE POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO I EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

W myśl aktualnej wersji ustawy egzekucyjnej stosownie do jej art. 1 określa ona:

- 1) sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a.;
- 2) prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a., oraz
- 3) zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru.

Od 2004 r. do 20.11.2013 r. ustawa ta regulowała ponadto (na co wskazywał art. 1 pkt 3 u.p.e.a.) sposób i zakres udzielania pomocy obcemu państwu lub korzystania z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych. Z dniem wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy, tj. 21.11.2013 r., skreślono odnoszące się do tej materii przepisy zawarte w rozdziale 7 działu I u.p.e.a., bo materię tę uregulowała właśnie ta odrębna ustawa.

Ponieważ art. 1 u.p.e.a. informuje o tym, co reguluje ustawa zatytułowana „o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, mogłoby to sugerować, że brzmienie tego przepisu pozwala na zidentyfikowanie, jak ustawodawca rozumie pojęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Od 1966 r. przepis ten ulegał kolejnym zmianom. Zamierzamy w tym miejscu wykazać, że ani pierwotne, ani aktualne jego brzmienie nie jest jednak tożsame z tym, jak pojmowane jest egzekucyjne postępowanie administracyjne (zwane także postępowaniem administracyjnym wykonawczym lub przymusowym) w polskiej doktrynie i orzecznictwie sądowym (niezależnie od tego, że pojęcie to rozumiane jest na wiele różnych sposobów). Spróbujemy też określić, jak oba te pojęcia powinny być rozumiane.

Należy się zgodzić z M. Masternakiem, że „refleksja naukowa nad pojęciem egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego wydaje się być wielce pożądana ze względu na jej fundamentalne znaczenie zarówno dla teorii

egzekucji administracyjnej, jak i praktyki”¹⁰². Nie do końca Autor ten oddaje jednak właściwe miejsce zdefiniowaniu obu tych pojęć oraz analizie ich wzajemnego stosunku, pisząc o ich ewentualnym, istotnym znaczeniu nie tylko dla uporządkowania siatki pojęciowej, ale także dla prowadzenia badań nad poszczególnymi instytucjami postępowania egzekucyjnego¹⁰³. Ustalenia takie przesądzić bowiem mogą także o prawdziwości uzyskanych wyników badań. W relacjach praktycznych właściwe określenie istoty i zakresu znaczeniowego tych pojęć decydować będzie o prawidłowości rozstrzygnięć i innych czynności podejmowanych w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków administracyjnych. Niejednokrotnie bowiem sam ustawodawca wskazuje, że dane działanie może być podjęte w trakcie „egzekucji administracyjnej”, podczas „postępowania egzekucyjnego” itp.

Żadne z interesujących nas w tym miejscu pojęć nie zostało zdefiniowane w prawie pozytywnym. Co więcej, po uzupełnieniu katalogu środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym o egzekucję nieruchomości w dwóch przepisach ustawy egzekucyjnej znalazły się zwroty mogące świadczyć o traktowaniu egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego jako pojęć równoznacznych (w art. 110l § 2 i art. 111o § 3 u.p.e.a. posłużono się wyrażeniem „umorzenie egzekucji”, podczas gdy regulacja zawarta w art. 59–61 u.p.e.a. traktuje jednoznacznie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego).

Poglądy polskiej nauki prawa na pojęcie egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego (jak też pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji) zaprezentował w sposób syntetyczny, ale zarazem rzetelny, M. Masternak, uzupełniając je własną koncepcją rozumienia tych kategorii pojęciowych¹⁰⁴. Z uwagi na to, że sposób skonstruowania przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne w administracji wskazuje na oparcie ich na wzorcach egzekucji sądowej w postępowaniu cywilnym, rozsądne było rozpoczęcie przez niego rozważań od przedstawienia poglądów cywilistów na pojęcia egzekucji i postępowania egzekucyjnego. Ustalił, że na gruncie nauki postępowania cywilnego ukształtowały się dwa podejścia do tej kwestii: pierwsze polegające na zamiennym posługiwaniu się terminami „egzekucja” i „postępowanie egzekucyjne”, bez dopatrywania się między nimi różnic znaczeniowych, i drugie, według którego egzekucja i postępowanie egzekucyjne to dwa różne

¹⁰² Por. M. Masternak, *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017, s. 8.

¹⁰³ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 8.

¹⁰⁴ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 8–15.

pojęcia¹⁰⁵. Za zwolennika pierwszego podejścia M. Masternak uznał W. Siedleckiego, którego zdaniem postępowanie egzekucyjne jako rodzaj postępowania cywilnego pojmować należy jako „stosowanie przez państwo środków przymusu w celu urzeczywistnienia normy prawnej ustalonej przez orzeczenie sądowe w postępowaniu rozpoznawczym”. Jak zauważył, omawiając regulację prawną tego postępowania, W. Siedlecki używa zamiennie określeń „postępowanie egzekucyjne” i „egzekucja”, nie podejmując próby zdefiniowania terminu „egzekucja”. Jednak sposób zdefiniowania postępowania egzekucyjnego przez tego Autora sprawia wrażenie, jakby bardziej pasował do tego drugiego pojęcia¹⁰⁶. Stosowanie środków przymusu kojarzy się bowiem raczej z kwintesencją – głównym efektem działania organu egzekucyjnego, a nie z wszystkimi poprzedzającymi je (i następującymi po zastosowaniu tych środków) czynnościami tego organu i innych uczestników postępowania.

Za reprezentatywne dla drugiego podejścia do pojmowania obu pojęć M. Masternak uznał stanowisko E. Wengerka, twierdzącego, że „egzekucja polega na zastosowaniu przez powołane państwowe organy egzekucyjne środków przymusu przewidzianych przez ustawę procesową celem spełnienia świadczeń, przysługujących wierzycielowi od dłużnika, a ustalonych w tytule egzekucyjnym”, natomiast postępowanie egzekucyjne reguluje sposób stosowania środków przymusu i „polega na podejmowaniu czynności przez strony i innych uczestników oraz organy egzekucyjne w celu przymusowej realizacji świadczenia określonego w tytule egzekucyjnym, a tym samym ostatecznej realizacji normy prawnej w tytule tym ustalonej”¹⁰⁷. Jak z powyższego wynika, postępowanie egzekucyjne jest w tym ujęciu postrzegane jako coś szerszego niż stosowanie środków przymusu, obejmuje także inne czynności podejmowane przez wszystkie uczestniczące w nim podmioty.

Uniwersalną – jak się wydaje – definicję postępowania egzekucyjnego zaproponował W. Berutowicz, który odróżnia ją od samej egzekucji i uważa, że sądowe postępowanie egzekucyjne jest to „prawnie zorganizowane działanie organów egzekucyjnych, z udziałem zainteresowanych podmiotów, mające na celu ostateczne urzeczywistnienie konkretnej normy prawnej, ustalonej w tytule egzekucyjnym, przez doprowadzenie za pomocą środków przymusu do uzyskania przez wierzyciela należnego mu od dłużnika świadczenia”¹⁰⁸. Egzekucja

¹⁰⁵ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 9.

¹⁰⁶ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 9, z powołaniem się na W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 18 oraz 433 i n.

¹⁰⁷ Por. E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970, s. 9–10, podają za M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 9.

¹⁰⁸ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 382.

utożsamiana była przez tego Autora z zastosowaniem przymusu wobec dłużnika¹⁰⁹. Warto zauważyć, że taki kształt definicji postępowania egzekucyjnego i egzekucji mógłby być wykorzystany także na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, i to praktycznie bez żadnych korekt.

Nieco bardziej rozbudowaną wersję podejścia do obu wyjaśnianych pojęć przedstawił, odróżniając je od siebie, W. Broniewicz, twierdząc, że egzekucja jest to „przymusowe uzyskanie od dłużnika przez organy egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego w sposób prawem przewidziany należnego świadczenia”, a postępowanie egzekucyjne to „ogół czynności związanych z egzekucją rozpoczętych złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji”¹¹⁰. Autor ten dostrzegał występowanie pojęcia postępowania egzekucyjnego w Kodeksie postępowania cywilnego w dwóch znaczeniach – szerszym i ścisłym. To pierwsze znaczenie obejmuje – jego zdaniem – całość materii uregulowanej w księdze drugiej części drugiej tego kodeksu, natomiast w znaczeniu ścisłym postępowanie egzekucyjne miałyby oznaczać jedynie postępowanie mające na celu przeprowadzenie egzekucji (tzw. właściwe postępowanie egzekucyjne)¹¹¹. Szeroko pojmowane postępowanie egzekucyjne miałyby obejmować, oprócz właściwego postępowania egzekucyjnego, postępowanie klauzulowe (czyli w sprawie nadania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności), postępowanie mające na celu przeprowadzenie egzekucji oraz nieegzekucyjne tryby przymusowego wykonania obowiązku stwierdzonego tytułem wykonawczym (określone art. 1060–1062, 1065 oraz 1089–1095 k.p.c.). W takim znaczeniu pojęciem postępowania egzekucyjnego ustawodawca posługuje się – w ocenie tego badacza – tylko w kilku miejscach (w tytule książki drugiej oraz w art. 743, 760 § 1 i w art. 771¹¹². Podobny sposób pojmowania egzekucji i postępowania egzekucyjnego reprezentują inni autorzy¹¹³, także współcześni (nieco je modyfikując w związku ze zmianami kodeksowymi)¹¹⁴.

Nie mniej zróżnicowane poglądy na pojęcie egzekucji i postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez organy administracji występują w doktrynie prawa administracyjnego. Da się w nich dostrzec spore podobieństwo w podejściu

¹⁰⁹ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie...*, s. 382.

¹¹⁰ W. Broniewicz, *Postępowanie egzekucyjne i egzekucja w sprawach cywilnych*, PiP 1988/8, s. 47 i 48.

¹¹¹ Por. W. Broniewicz, *Postępowanie...*, s. 39.

¹¹² Por. W. Broniewicz, *Postępowanie...*, s. 39.

¹¹³ Por. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 19; S. Cieślak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Komentarz do art. 758–1088*, red. J. Jankowski, Warszawa 2011, s. 10–11.

¹¹⁴ Por. np. A. Hrycaj [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 5, *Artykuły 1096–1217*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX 2013, art. 1110⁴, nt 3.

do problematyki definiowania i rozróżniania obu tych pojęć. Po przeprowadzeniu badań doktrynalnych wspomniany już M. Masternak uznał za zasługującą na wyróżnienie w pierwszej kolejności koncepcję W. Kałuskiego, traktującego postępowanie egzekucyjne jako „postępowanie administracyjne władz i organów przy wymuszaniu roszczeń prawnych”, a egzekucję – jako „wprowadzanie w czyn aktów administracyjnych”¹¹⁵. Nawet jak na ówczesne czasy obie te definicje trudno uznać za precyzyjne i oddające istotę obu tych pojęć. Wszak swych roszczeń administracja dochodzić musiała (i nadal musi) również na drodze sądowej, a stosowanie środków przymusowych powołane wcześniej rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji przewidywało nie tylko w celu doprowadzenia do wykonania aktów administracyjnych, skoro już w art. 1 tego aktu ustalono, że reguluje ono „sposób wprowadzania w życie za pomocą odpowiednich środków przymusowych (...) obowiązujących przepisów prawnych”.

Od lat 30. zeszłego wieku, za T. Bigo, rozpoczęto traktować egzekucję administracyjną jako „formę” przymusu administracyjnego¹¹⁶. Zdaniem tego Autora egzekucja „polega na przymusowym wykonaniu nakazów prawnych, czyli realizowaniu przymusowym sytuacji przewidzianych przez prawo”, a przeprowadzana i wykonywana jest „przez organy egzekucyjne w postępowaniu przymusowym w administracji”¹¹⁷. Jak widać, są to definicje o wiele bardziej precyzyjne i nad wyraz lapidarne, co – zwłaszcza gdy chodzi o wyjaśnienie, czym jest administracyjne postępowanie egzekucyjne – niekoniecznie wspomaga próby jego zrozumienia. Zdecydowanie mniej dokładne jest wyjaśnienie pojęcia egzekucji administracyjnej w wykonaniu M. Zimmermanna, dla którego jest to – podobnie jak u W. Kałuskiego – „przymusowe wykonanie decyzji władz administracyjnych”, a zatem nieobejmujące przymusowego wykonywania nakazów i zakazów wynikających *ipso iure*. Co więcej, Autor ten używał obu przedmiotowych pojęć wymiennie, dodatkowo posługując się pojęciem postępowania przymusowego¹¹⁸.

¹¹⁵ W. Kałuski, *Postępowanie przymusowe w administracji (egzekucja administracyjna)*, Warszawa 1932, s. 3, podają za M. Masternakiem, *Pojęcie...*, s. 11.

¹¹⁶ Por. np. K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 260 i n.

¹¹⁷ Por. T. Bigo, *Postępowanie administracyjne. Wedle wykładów uniwersyteckich, opracował H. Kawalec*, Lwów 1938, s. 98–99; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje Ogólne, opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich Dziekana Dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948, s. 150 – podają za M. Masternakiem, *Pojęcie...*, s. 11.

¹¹⁸ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne. Część I, wykłady dr Mariana Zimmermanna profesora Uniwersytetu Poznańskiego, opracował K. Skubiszewski*, Poznań 1949, s. 103 – podają za M. Masternakiem, *Pojęcie...*, s. 11.

Podobne podejście reprezentowała – jak trafnie ocenił M. Masternak – K. Jandy-Jendrośka, posługująca się przede wszystkim pojęciem egzekucji administracyjnej, używanym zamiennie z takimi określeniami jak: administracyjne postępowanie egzekucyjne, postępowanie wykonawcze, postępowanie przymusowe¹¹⁹. Egzekucję administracyjną traktowała ona jako jedną (obok kary) z form przymusu administracyjnego, stosowaną w celu zapewnienia wykonania dyrektyw administracyjnych nawet wbrew woli zobowiązanego¹²⁰. Jej zdaniem egzekucja to „zespół określonych czynności egzekucyjnych”, będących „faktami administracyjnoprawnymi, uregulowanymi przez prawo i wywołującymi skutki prawne”¹²¹. Nie sposób powstrzymać się w tym miejscu od uwagi, że jest to sposób wyjaśniania wykorzystujący dość znaczną ilość sformułowań, które same w sobie wymagają wyjaśnienia.

Zdaniem tej Autorki istotą postępowania przymusowego jest „zastosowanie środków egzekucyjnych, za pomocą których administracja zapewnia wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych”¹²². W przekonaniu M. Masternaka takie rozumienie postępowania przymusowego w zasadzie nie odbiega od przyjmowanego przez tę Autorkę rozumienia egzekucji administracyjnej¹²³. Tę ocenę warto uzupełnić spostrzeżeniem, że jest to kolejny przykład zawężającego wyjaśniania pojęcia i istoty administracyjnego postępowania egzekucyjnego, pomijający – mający (w warunkach ciągłych rozliczeń z wykorzystania nienależnie pobranych bądź wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem środków z funduszy UE) coraz większe znaczenie – fakt poddania egzekucji administracyjnej należności uzyskanych w wyniku zawartych umów cywilnoprawnych. Tymczasem już w pierwotnej wersji ustawy egzekucyjnej jej art. 2 § 2 przewidywał egzekwowanie w drodze administracyjnej obowiązków niemających charakteru administracyjnoprawnego.

¹¹⁹ Do grupy autorów używających obu wyjaśnianych pojęć zamiennie można zaliczyć też E. Bojanowskiego (por. E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 6), definiującego pojęcie postępowania egzekucyjnego jako „zespół powiązanych ze sobą czynności egzekucyjnych (o różnym charakterze prawnym), podejmowanych przez podmioty prowadzące postępowanie, skierowanych na wykonanie obowiązku, niezależnie lub wbrew woli zobowiązanego”.

¹²⁰ Por. K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 263.

¹²¹ Por. K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 265–266.

¹²² K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 282. Podobnie podszedł do rozważanej kwestii P. Przybysz, pisząc w swym komentarzu do ustawy egzekucyjnej, że postępowanie egzekucyjne to „zespół czynności organu egzekucyjnego, zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania, podjętych w celu ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa administracyjnego” – P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 26.

¹²³ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 12.

Powyżej zasygnalizowanego braku nie odnajdziemy w stanowisku E. Smoktunowicza, definiującego egzekucję administracyjną jako „uregulowany prawem sposób wymuszania na zobowiązanych wykonania ich obowiązków administracyjnych”¹²⁴. W jego ocenie jest to część szeroko rozumianego postępowania egzekucyjnego¹²⁵, a jej celem „jest przymusowe wykonanie obowiązków, które wynikają bezpośrednio z ustawy jeśli ona tak stanowi, z ostatecznego aktu administracyjnego, prawomocnego wyroku sądowego lub innego zrównanego przez ustawę dla celów egzekucyjnych z tymi aktami. Innymi słowy egzekucja jest sposobem doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym”¹²⁶.

Dość lapidarną definicję egzekucji administracyjnej przedstawił przed laty R. Hauser, uznając, że jest to „zastosowanie przez uprawnione organy państwowe środków przymusu przewidzianych przez prawo w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków określonych w tytule wykonawczym”, a „postępowanie egzekucyjne polega na podejmowaniu czynności faktycznych i prawnych przez uprawnione podmioty w związku z wykonywaniem obowiązków określonych w tytule egzekucyjnym przez zastosowanie środków przymusowych”¹²⁷. Cenne w tej definicji jest uniwersalne podejście do kręgu podmiotów podejmujących czynności „w związku z wykonywaniem obowiązków”. Dostrzega się w niej, że nie zawsze są to organy państwa, a podejmowane czynności faktyczne i prawne nie zawsze mają charakter prowadzących do wykonania obowiązków (jak np. wezwania do ujawnienia majątku, postanowienia o zawieszeniu lub umorzeniu postępowania, a trudno byłoby zaakceptować twierdzenie, że nie odbywa się to w ramach postępowania egzekucyjnego, ale ich związek z wykonywaniem obowiązków jest przecież oczywisty).

Godne szczególnej uwagi wydaje się podejście B. Adamiak, traktującej postępowanie egzekucyjne jako **„uregulowany prawem procesowym egzekucyjnym ciąg czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej”**¹²⁸ (podkr. aut.). Z podobnym

¹²⁴ E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 547.

¹²⁵ E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995, s. 17.

¹²⁶ E. Smoktunowicz, *Egzekucja...*, s. 18; E. Smoktunowicz [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa-Białystok 2000, s. 207.

¹²⁷ Zob. R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 12. Formułując definicję egzekucji administracyjnej, autor powołuje się na poglądy Z. Leońskiego oraz K. Jandy-Jendrośki; zob. R. Hauser, *Ochrona...*, s. 12, przyp. 15.

¹²⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2016, s. 573.

punktem widzenia możemy spotkać się w orzecznictwie sądowym¹²⁹, chociaż nie ma w nim zbyt wielu orzeczeń rozpatrujących interesujący nas w tym miejscu problem definicyjny. Jak to ustalił M. Masternak¹³⁰, czyni tak też wielu innych autorów, w tym także niektórzy autorzy formułujący odrębne, nieco odmienne, definicje postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji administracyjnej, m.in. Z. Leoński¹³¹, L. Klat-Wertelecka¹³², P. Ostojki i W. Piątek¹³³, A. Skoczylas¹³⁴, J.P. Tarno¹³⁵.

Wielokrotnie powoływany w tym miejscu M. Masternak w podręczniku poświęconym procedurze egzekucyjnej, wydanym w 2002 r., przedstawił jednoznaczny pogląd, że **egzekucja administracyjna i postępowanie egzekucyjne to dwa różne pojęcia**. Jak wówczas stwierdził, **egzekucja administracyjna to „stosowanie przez powołane do tego organy przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych obowiązków wynikających ze stosunków administracyjnych oraz innych obowiązków poddanych tej egzekucji”**¹³⁶ (podkr. aut.). Wyjaśnił przy tym, że „stosowanie środków przymusu, o których mowa w tej definicji, polega na wykonywaniu czynności egzekucyjnych, których definicję zawiera art. 1a pkt 2 ustawy – obejmując nią wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środków egzekucyjnych”. Z kolei będące głównym elementem tytułu ustawy postępowanie egzekucyjne w administracji Autor ten zdefiniował jako „zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną”¹³⁷. Doceniając precyzję powyższej definicji egzekucji administracyjnej, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że próba wyjaśnienia pojęcia postępowania egzekucyjnego w administracji poprzez powiązanie definicji tego pojęcia z celem postępowania daje efekt zapewne niezamierzony

¹²⁹ Zob. np. wyrok NSA z 26.03.2009 r., II FSK 1462/08, LEX nr 532596; wyrok WSA w Warszawie z 8.02.2018 r., VIII SA/Wa 973/17, LEX nr 2461044.

¹³⁰ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 14.

¹³¹ Por. Z. Leoński [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016, s. 8.

¹³² Por. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 109.

¹³³ Por. P. Ostojki, W. Piątek, *Egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych*, Wrocław 2014, s. 18.

¹³⁴ Por. A. Skoczylas, *Postępowanie...*, 2010, s. 320.

¹³⁵ Por. J.P. Tarno [w:] *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 42.

¹³⁶ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 15.

¹³⁷ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, 2002, s. 16.

przez ww. Autora. Okazuje się bowiem, że podejmowane na podstawie ustawy egzekucyjnej akty zmierzające w innym celu niż wskazany nie są już postępowaniem egzekucyjnym. A przecież takich aktów ustawa przewiduje немало (np. postanowienia o zawieszeniu lub umorzeniu postępowania, o uchyleniu czynności egzekucyjnej, zgoda na wypłaty z zajętych rachunków bankowych zobowiązanego).

Należy natomiast zgodzić się z M. Masternakiem, że „**szeroko rozumiane postępowanie egzekucyjne obejmuje, oprócz egzekucji (...) także inne czynności procesowe, podejmowane przez szerszy krąg podmiotów niż tylko organy egzekucyjne** (np. przez wierzyciela)”¹³⁸ (podkr. aut.). Ma on też rację, twierdząc, że „**postępowanie egzekucyjne rozpoczyna się z reguły wcześniej niż egzekucja**, bowiem **zastosowanie środków egzekucyjnych poprzedzone jest takimi czynnościami, jak np. przesłanie upomnienia zobowiązanemu, sporządzenie tytułu wykonawczego przez wierzyciela i skierowanie go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej do organu egzekucyjnego, badanie przez ten organ dopuszczalności egzekucji administracyjnej**”¹³⁹ (podkr. aut.). Należy zgodzić się, że „wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje dopiero w momencie doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego (przesądza o tym sam ustawodawca w art. 26 § 5 u.p.e.a.). Podobnie za prawdziwe uznać należy twierdzenie o braku koniecznego związku między zakończeniem postępowania egzekucyjnego a zakończeniem egzekucji, ponieważ postępowanie egzekucyjne może być kontynuowane po przeprowadzeniu egzekucji”¹⁴⁰. Zastrzeżenia wzbudzić jednak może podany przykład czynności podejmowanych po zakończeniu egzekucji w postaci podziału uzyskanej z niej sumy i przekazania jej wierzycielowi. Przecież poza podziałem kwoty uzyskanej z egzekucji w warunkach zbiegu egzekucji (co występuje w praktyce niezmiernie rzadko) ustawa egzekucyjna nie reguluje przekazywania wierzycielowi wyegzekwowanych kwot. Można wręcz twierdzić, że czynność przekazania kwot nie mieści się w zakresie regulacji ustawy egzekucyjnej enumeratywnie przedstawionym w art. 1 u.p.e.a. Zdecydowanie lepszymi przykładami czynności dokonywanych po zakończeniu egzekucji byłyby czynności i orzeczenia związane z ponoszeniem kosztów postępowania egzekucyjnego. Faktem jest jednak, że nie pasują już one do przyjętej

¹³⁸ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, 2002, s. 16.

¹³⁹ M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, 2002, s. 16.

¹⁴⁰ Por. M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, 2002, s. 14–15.

przez M. Masternaka definicji postępowania egzekucyjnego, bo nie są podejmowane „w celu przymusowego wykonania obowiązku”¹⁴¹.

Powyżej zaprezentowany sposób rozumienia egzekucji administracyjnej pozwolił mu wyodrębnić trzy następujące po sobie stadia postępowania egzekucyjnego: stadium poprzedzające egzekucję, stadium stosowania egzekucji oraz stadium następujące po zakończeniu egzekucji, które nie muszą wystąpić w każdym przypadku¹⁴².

Wyraźnie odmienne stanowisko wobec koncepcji M. Masternaka zajął P. Dobosz. Jego zdaniem „utożsamianie pojęcia egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego stanowi nie tylko wyraz umownych ustaleń terminologicznych w doktrynie”. Uznał on, że nadawanie analizowanym pojęciom odrębnego znaczenia „powoduje w istocie zawężenie pojęcia «egzekucji administracyjnej» do momentu zastosowania określonego środka egzekucyjnego”, a „egzekucja rozumiana jako tylko moment bezpośredniego przymusowego wykonania obowiązku pomija potencjalną możliwość wykonywania obowiązków częściowo, a także pomija egzekucyjne czynności przygotowawcze, bez których bezpośrednia egzekucja nie byłaby możliwa”, co „kłóci się (...) z nadaniem przez ustawodawcę pojęciu «czynność egzekucyjna» szerokiego znaczenia”¹⁴³.

Odnosząc się do powyższych obiekcji, warto zauważyć, że twierdzenia o „umownych ustaleniach terminologicznych w doktrynie” nie zostały potwierdzone przez P. Dobosza odesłaniem do źródeł potwierdzających ich dokonanie. Ponadto autor krytykowanej koncepcji odróżniania egzekucji administracyjnej od postępowania egzekucyjnego nie sprowadzał tego pierwszego pojęcia do momentu bezpośredniego przymusowego wykonania obowiązku¹⁴⁴. Za egzekucję uznawał przecież każdą czynność mającą na celu doprowadzenie do wykonania

¹⁴¹ Trafna jest natomiast ocena możliwości zaistnienia sytuacji zakończenia postępowania egzekucyjnego bez wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej (np. w przypadku zwrotu tytułu wykonawczego lub w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego); por. M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne...*, 2002, s. 16.

¹⁴² Bliższa charakterystyka tych stadiów zob. M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2013, s. 97–98. Analizę etapów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, którego przedmiotem są obowiązki o charakterze niepieniężnym w ujęciu prawnoporównawczym, przedstawia P. Ostojski, *Etapy...*

¹⁴³ P. Dobosz, *Pojęcie...*, s. 20–21.

¹⁴⁴ Być może obawa o domniemane przez P. Dobosza sprowadzanie egzekucji administracyjnej do momentu, w którym egzekwowany obowiązek zostanie wykonany, płynie z faktu użycia przez M. Masternaka w jego definicji zwrotu „zastosowanie i zrealizowanie obowiązku”. Mając na uwadze, że zwrot ten zaczerpnięty został z definicji ustawowej czynności egzekucyjnej (art. 1a pkt 2 u.p.e.a.), a stan zastosowania i zrealizowania obowiązku użyto w niej do określenia celu podejmowanych czynności, nie oznacza to, że pojęcie egzekucji ogranicza się tym sposobem do momentu definitywnego zakończenia wykonywania egzekwowanego obowiązku.

obowiązku. Co więcej, zaproponowana przez M. Masternaka konwencja rozumienia pojęcia egzekucji administracyjnej w żadnym stopniu nie pomijała możliwości „wykonywania obowiązków częściowo”, bo czynności egzekucyjne podejmowane po częściowym wykonaniu obowiązku nadal spełniają wskazane przez niego kryteria definicyjne egzekucji administracyjnej. Definicja ta w istocie pomija czynności przygotowawcze, bez których bezpośrednia egzekucja nie byłaby możliwa, ale to jest właśnie sens odróżniania jej od postępowania egzekucyjnego. Właściwe odczytanie koncepcji M. Masternaka, bez dodawania do niej niewypowiedzianych twierdzeń o momencie bezpośredniego przymusowego wykonania obowiązku, pozwala uwzględnić w tej definicji także czynności przygotowawcze, jak np. poprzedzenie wykonania środka egzekucyjnego czynnością jego zastosowania. Natomiast takie czynności organu egzekucyjnego jak ocena tytułu wykonawczego czy nadanie mu klauzuli wykonalności jako poprzedzające samą egzekucję administracyjną nie kwalifikują się do objęcia ich zakresem znaczeniowym pojęcia egzekucji administracyjnej (podobnie jak czynności organu egzekucyjnego i ewentualnie innych uczestników postępowania egzekucyjnego dokonywane po zakończeniu egzekucji).

Wartość koncepcji M. Masternaka rozróżniania egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego, a także wyodrębniania trzech faz postępowania egzekucyjnego, znalazła potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, co zostało zauważone w doktrynie¹⁴⁵, a obecnie można wręcz twierdzić, że stanowi ona utrwaloną linią orzecniczą¹⁴⁶.

W sposób zbliżony do M. Masternaka potraktował oba przedmiotowe pojęcia autor niniejszego opracowania, twierdząc, że administracyjne postępowanie egzekucyjne należy pojmować dwojako: w znaczeniu ścisłym (obejmującym wyłącznie czynności procesowe administracyjnego organu egzekucyjnego, jego pracowników wyznaczonych do podejmowania czynności w imieniu organu i ewentualnie organu rekwizycyjnego, podejmowane w celu wymuszenia wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym) oraz w znaczeniu szerokim (obejmującym ponadto czynności innych organów – wierzycieli,

¹⁴⁵ Na fakt wykorzystania w orzecznictwie wyników badań autora niniejszego opracowania zwracają uwagę D.R. Kijowski [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 33, oraz A. Skoczylas, *Postępowanie...*, 2010, s. 319, przyp. 96.

¹⁴⁶ Autor tej koncepcji dokumentuje ten fakt w powoływanym tu wielokrotnie opracowaniu na temat pojęcia egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego. Do zestawu wskazanych tam orzeczeń można jeszcze dodać 6 wyroków WSA w Warszawie z 8.02.2018 r.: VIII SA/Wa 971/17, LEX nr 2457471; VIII SA/Wa 972/17, LEX nr 2457476; VIII SA/Wa 973/17, LEX nr 2461044; VIII SA/Wa 974/17, LEX nr 2457481; VIII SA/Wa 975/17, LEX nr 2461040; VIII SA/Wa 976/17, LEX nr 2461041.

organów, instytucji udzielających pomocy i asystujących w czynnościach egzekucyjnych)¹⁴⁷. Podkreślił przy tym, że **pojęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu powinno odnosić się tylko do postępowania organów egzekucyjnych i rekwizycyjnych oraz organów wyższego stopnia nad organami egzekucyjnymi, występujących w nim jako organy zarówno rozpoznające środki odwoławcze, jak i przeprowadzające kontrolę i wydające akty nadzoru wobec aktów i innych czynności podejmowanych przez podporządkowane im organy**¹⁴⁸.

Akceptując propozycję D.R. Kijowskiego wyodrębnienia, obok szeroko rozumianego pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ścisłego znaczenia tego pojęcia jako usuwającą trudności w określeniu momentu wszczęcia postępowania egzekucyjnego pojawiające się w przypadku posługiwania się wyłącznie pojęciem postępowania egzekucyjnego w szerokim znaczeniu, M. Masternak zgłosił zasadne zastrzeżenia do ograniczenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia do czynności wykonywanych przez organ egzekucyjny (ewentualnie też przez organ rekwizycyjny) oraz jego pracowników wyznaczonych do podejmowania czynności w imieniu organu, podejmowane w celu wymuszenia wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym¹⁴⁹. Należy bowiem zgodzić się z tym, że również działania podejmowane w toku postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny przez innych uczestników postępowania (organ rekwizycyjny, wierzyciela, dłużnika zajętej wierzytelności, organy asystujące i udzielające pomocy, biegłego skarbowego itd.) traktować należy jako stanowiące element postępowania egzekucyjnego *sensu stricto*. Podobnie jak w postępowaniu orzeczniczym, traktuje się czynności stron i ich przedstawicieli, biegłych, świadków etc. Na wytłumaczenie przyjętej wcześniej wersji definicji postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu jej autor może tylko stwierdzić, że miało to na celu wyłączenie z tego pojęcia nie tyle samych czynności innych organów niż organ egzekucyjny i ewentualnie rekwizycyjny, ile postępowań prowadzonych przez takie organy jak wierzyciel, organ wyższego stopnia nad wierzycielem, minister właściwy do spraw finansów publicznych. Postępowanie egzekucyjne *sensu stricto* prowadzą tylko organy egzekucyjne oraz organy wyższego stopnia. Poza przypadkami występowania w charakterze organów właściwych do prowadzenia postępowań nadzwyczajnych dotyczących postanowień wydawanych przez organy egzekucyjne błędem w rozumowaniu D.R. Kijowskiego było zaliczanie do ściśle pojmowanego postępowania

¹⁴⁷ D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, s. 34.

¹⁴⁸ Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, s. 33.

¹⁴⁹ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 16 i n.

egzekucyjnego postępowania prowadzonych przez organy nadzoru na podstawie art. 23 i 25 § 2 u.p.e.a.

Nie jest to jedyny błąd w koncepcji przedstawionej nie tylko przez ostatnio powołanego autora, ale także przez M. Masternaka. Obaj ci autorzy posłużyli się w swych definicjach zwrotem uzależniającym zaliczenie danej czynności do czynności dokonywanych w ramach wąsko (ściśle) rozumianego postępowania egzekucyjnego od tego, czy podejmowana jest w celu przymusowego wykonania obowiązku poddanego egzekucji administracyjnej. Jak już to wcześniej sygnalizowano, właściwe rozumienie pojęcia postępowania egzekucyjnego nie może pomijać faktu, że wprawdzie każde takie postępowanie jest wszczynane w tym właśnie celu, to jednak obowiązujące prawo nie może być obojętne (i – jak świadczy polska ustawa egzekucyjna – nie jest) na okoliczności powodujące konieczność podjęcia w toczącym się postępowaniu czynności, których celem nie będzie przymusowe wykonanie egzekwowanego obowiązku, lecz udzielenie ochrony prawom i interesom uczestników tego postępowania, a nawet zakończenie go bez osiągnięcia pierwotnego celu. Z tego względu element definicyjny „czynności podejmowane w celu przymusowego wykonania obowiązku”, występujący (w takiej lub zbliżonej postaci) w wielu definicjach postępowania egzekucyjnego, należałoby zastąpić zwrotem „czynności związane z egzekucją, rozpoczęte złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji” (czyli na wzór W. Broniewicza) lub „czynności podejmowane w związku z wykonywaniem obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym” (czyli według koncepcji R. Hausera). Ta druga wersja ma swoje swoiste zalety – pozwala jako postępowanie egzekucyjne traktować także takie postępowanie, w którym egzekwowany obowiązek lub zobowiązany nie podlega egzekucji administracyjnej albo został określony niezgodnie z treścią obowiązku określonego w tytule egzekucyjnym. To, co jest w takich przypadkach umarzane, jest przecież także postępowaniem egzekucyjnym w ścisłym tego zwrotu znaczeniu.

Próbując ustalić aktualne znaczenie oraz wzajemne relacje pomiędzy takimi pojęciami jak: „postępowanie egzekucyjne w administracji”, „administracyjne postępowanie egzekucyjne” (rozumiane w dwóch znaczeniach: szerokim i ścisłym) oraz „egzekucja administracyjna”, w powoływanym już opracowaniu M. Masternak za punkt wyjścia uczynił konstatację, że znaczenie żadnego z nich nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak z uwagi na fakt, że są one używane w ustawie egzekucyjnej, należy przyjąć, że „są to pojęcia normatywne, a ich znaczenie powinno być w pierwszej kolejności rekonstruowane na podstawie przepisów zawartych w tejże ustawie”¹⁵⁰. Zauważył zarazem, że termin

¹⁵⁰ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 18.

„postępowanie egzekucyjne w administracji” użyty został jedynie w tytule wymienionej ustawy, natomiast terminy „postępowanie egzekucyjne” oraz „egzekucja administracyjna” występują w wielu jej przepisach, w rozmaitych kontekstach¹⁵¹. Z faktu posłużenia się przez ustawodawcę w tytule ustawy zwrotem „postępowanie egzekucyjne w administracji” wyprowadził wniosek, że pojęcie to zostało użyte na określenie całej materii uregulowanej w tej ustawie, a materię tę wskazano przede wszystkim w art. 1 ustawy, z którego treści wynika, że przepisy tego aktu normują sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków poddanych w myśl art. 2 tej ustawy egzekucji administracyjnej¹⁵². Jego zdaniem „analiza art. 1 ustawy wyznaczającego taki właśnie zakres jej obowiązywania prowadzi do wniosku, że ustawodawca nadaje pojęciu postępowania egzekucyjnego w administracji szerokie znaczenie i obejmuje nim zarówno działania wierzyciela podejmowane w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, jak i dwa rodzaje postępowań prowadzonych przez organy egzekucyjne, w których organy te stosują określone w ustawie środki przymusu państwowego: jedno ma na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku, drugie zaś – zabezpieczenie obowiązku. Pierwsze z nich można określić mianem postępowania egzekucyjnego, drugie zaś – zabezpieczającego”¹⁵³.

Powyższy sposób rozumowania zasadniczo zasługuje na akceptację, ale wymaga weryfikacji, przede wszystkim z tego względu, że od 2018 r. przedmiotem regulacji ustawy egzekucyjnej uczyniono zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru. Związek tej materii z postępowaniem egzekucyjnym może wydawać się bowiem podobnie luźny jak usunięta z ustawy egzekucyjnej regulacja udzielania i korzystania z wzajemnej pomocy przy dochodzeniu należności zagranicznych w kraju, a krajowych – za granicą¹⁵⁴. Wprowadzając do tej ustawy uregulowania związane z prowadzeniem ww. rejestru oraz z udostępnianiem zawartych w nim danych (zob. rozdział 1a działu I u.p.e.a.), ustawodawca uczynił coś podobnego do zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., do którego włączono regulację odnoszącą się do nakładania i wymierzania administracyjnych

¹⁵¹ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 18.

¹⁵² Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 18.

¹⁵³ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 18.

¹⁵⁴ Chodzi tu o przepisy rozdziału 7 działu I u.p.e.a. usunięte na mocy art. 111 u.w.p.

kar pieniężnych oraz do udzielania ulg w ich wymierzaniu¹⁵⁵. Wszak ten zabieg legislacyjny nie spowodował, że ta materia stała się w całości materią proceduralną i jest częścią prawa postępowania administracyjnego.

W przypadku prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru nie mamy do czynienia z postępowaniem egzekucyjnym, lecz z wykonywaniem przez właściwe organy działalności regulowanej prawem administracyjnym materialnym, ustrojowym oraz – w niewielkim stopniu – proceduralnym, lecz nie jest to prawo postępowania egzekucyjnego, lecz prawo postępowania orzeczniczego bądź postępowania regulującego wykonywanie zadań publicznych przez inne organy niż organy egzekucyjne. Dodana do ustawy egzekucyjnej regulacja odnosząca się do prowadzenia ww. rejestru przewiduje jednak dość istotną rolę odgrywaną w jego funkcjonowaniu przez wierzycieli w rozumieniu art. 1a pkt 13 u.p.e.a., chociaż przejawiającą się w innych formach prawnych niż akty administracyjne. Zgodnie z art. 18d § 1 u.p.e.a. dane o dłużniku należności podlegających ujawnieniu w tym rejestrze wprowadza do niego wierzyciel, który – stosownie do art. 18c § 1 u.p.e.a. – ma doręczyć zobowiązanemu przed wprowadzeniem tych danych do rejestru zawiadomienie o zagrożeniu ujawnienia jego danych. Ponadto to wierzyciel (zgodnie z art. 18d § 5 u.p.e.a.) zmienia i wykreśla wprowadzone przez siebie dane z rejestru, rozpatruje sprzeczwy w sprawie zagrożenia ujawnieniem w rejestrze oraz w sprawie wprowadzenia danych podlegających ujawnieniu w rejestrze (art. 18b § 2 i art. 18i u.p.e.a.). Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć, że w zakresie, w jakim w prowadzeniu rejestru uczestniczy wierzyciel, jego działania mieścić się będą w ramach wyznaczonych art. 1 pkt 1 u.p.e.a.

Druga kontrowersja w zaprezentowanym podejściu M. Masternaka do terminu „postępowanie egzekucyjne w administracji” łączy się z zaliczeniem do jego zakresu określenia stosowanych przez organy egzekucyjne środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej. Jak to już wykazano w innym miejscu, jest to w przeważającej części regulacja materialnoprawna¹⁵⁶. Do postępowania egzekucyjnego w administracji należałoby zatem zaliczyć jedynie stosowanie i realizowanie środków egzekucyjnych. Środki te powinny być określone ustawą i właściwe do wymuszenia wykonania danego obowiązku, ale nie jest to już cecha „definitywna”, lecz świadcząca o zgodności z prawem danego postępowania.

¹⁵⁵ Zob. art. 1 pkt 5 i art. 189a–189k k.p.a.

¹⁵⁶ Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, s. 28. Warto odnotować, że w innym miejscu M. Masternak pozytywnie ocenił odrębne pojmowanie regulacji zapowiedzianych w art. 1 pkt 2 u.p.e.a. (por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 20).

W oparciu o analizę art. 1 pkt 2 u.p.e.a. oraz dalszych przepisów tej ustawy M. Masternak zaproponował niedawno następującą definicję egzekucji administracyjnej, twierdząc, że jest nią „zastosowanie przez organy egzekucyjne określonych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej”¹⁵⁷. Mankamentem tej definicji wydaje się być użycie w niej definiowanego zwrotu („egzekucja administracyjna”) oraz to, że jej przyjęcie prowadziłoby do wniosku, iż zastosowanie przez organ egzekucyjny środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku, który nie został poddany egzekucji administracyjnej, albo innych środków przymusu niż określone ustawą nie byłoby egzekucją administracyjną. Nasuwa się retoryczne pytanie: to czym byłyby takie działania? Jest chyba oczywiste, że jest to także egzekucja administracyjna, tyle że prawem niedopuszczalna bądź z nim sprzeczna. Poprawna byłaby natomiast definicja, w myśl której **egzekucja administracyjna to stosowanie i realizowanie przez organy administracyjne środków przymusu państwowego w celu wykonania obowiązku przez osobę uznaną za zobowiązanego**. Jak widać, proponowany kształt definicji skonstruowano, mając na uwadze potrzebę usunięcia wątpliwości, czy nie zawęży ona tego pojęcia do stadium bezpośredniego, definitywnego wykonania egzekwowanego obowiązku w całości. Ponadto uwzględnia się w niej dodatkowo sytuację popełnienia błędu co do osoby zobowiązanego. Definicja powinna bowiem oddawać każdy rzeczywisty, realny stan, a nie sprowadzać wyjaśniane pojęcie do kształtu idealnego. Działania niezgodne z prawem (w tym także pozbawione podstawy prawnej) są przecież czymś występującym realnie, istniejącym. Gdy definiując dane pojęcie, uwzględnimy jedynie to, co jest z prawem zgodne, natknąwszy się na działania bezprawne, będziemy mieli wątpliwości, czy regulacje dotyczące np. egzekucji administracyjnej mają do nich zastosowanie.

Z kolei proponowane przez M. Masternaka wyjaśnienie terminu „zabezpieczenie obowiązku”, rozumianego przez niego jako „stosowanie przez organy egzekucyjne określonych w ustawie środków przymusu służących zabezpieczeniu wykonania spoczywających na zobowiązanych obowiązków publicznoprawnych”, przede wszystkim bezzasadnie zawęży takie postępowanie do obowiązków publicznoprawnych, a ponadto nie uwzględnia brzmienia art. 167 u.p.e.a. W myśl tego przepisu w przypadku zabezpieczania wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym środki zabezpieczania lub inną czynność, które stosownie do okoliczności zostają zastosowane, określa organ egzekucyjny (w zarządzeniu zabezpieczenia wykonania obowiązku), a nie ustawa. Prawidłowo

¹⁵⁷ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 21.

definicja postępowania zabezpieczającego powinna zatem brzmieć, że jest to **stosowanie przez organy egzekucyjne środków mających zapewnić możliwość przymusowego wykonania obowiązków spoczywających na podmiotach uznanych za zobowiązanych**. Nie dodajemy w tej definicji, że mają to być: środki określone w ustawie lub – w zakresie zabezpieczania wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym – przez organ egzekucyjny oraz obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej, kierując się tymi samymi argumentami, które wskazano przy definiowaniu egzekucji administracyjnej – w definicji należy uwzględnić to, co istotne dla ustalenia znaczenia definiowanego pojęcia. W tym przypadku to, czy podmiotem, wobec którego stosowane są środki zabezpieczające, jest faktycznie zobowiązany (podlegający egzekucji administracyjnej), czy stosowany środek przymusu jest określony ustawą lub zgodnie z nią przez organ egzekucyjny oraz czy zabezpieczany obowiązek podlega tej egzekucji, przesądza nie o tym, czy mamy do czynienia z postępowaniem egzekucyjnym, lecz o tym, czy jest to prawidłowe postępowanie zabezpieczające.

W art. 1 pkt 2 u.p.e.a. jako przedmiot regulacji tej ustawy wymieniono „prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie (...) służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2”. Sformułowanie to autor niniejszego opracowania wykorzystał do **wyodrębnienia pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu, które** nie obejmuje działań wierzyciela poprzedzających wszczęcie postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny, lecz **odnosi się tylko do postępowania prowadzonego przez organy egzekucyjne i rekwizycyjne oraz przez organy wyższego stopnia nad organami egzekucyjnymi**¹⁵⁸. Jak już wyżej sygnalizowano, jako odrębny obszar regulacji potraktowana została w tym miejscu materia normatywna określająca środki egzekucyjne. W chwili obecnej warto doprecyzować powyższe wyjaśnienie stwierdzeniem, że nie można wykluczyć, iż jedynie w początkowym stadium takiego postępowania będzie je można traktować jako prowadzone w celu przymusowego wykonania obowiązku przez osobę uznaną za zobowiązanego. Może się bowiem zdarzyć, że w trakcie tego postępowania ujawnią się, istniejące bądź to jeszcze przed jego wszczęciem, bądź powstałe w jego toku, okoliczności rodzące obowiązek zakończenia tego postępowania (w szczególności poprzez umorzenie go na zasadach art. 59 u.p.e.a.). Nie oznacza to, że poprzedzające ten moment działanie organu egzekucyjnego nie było postępowaniem egzekucyjnym bądź że akt lub czynność tego organu (lub organu wyższego stopnia) nie są podejmowane w ramach postępowania egzekucyjnego. Jest to postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu.

¹⁵⁸ D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, s. 33.

W art. 1 pkt 2 u.p.e.a. ustawodawca wymienił też postępowanie prowadzone przez organ egzekucyjny w celu zabezpieczenia wykonania obowiązku. Postępowanie to M. Masternak – trafnie – określił mianem postępowania zabezpieczającego w ścisłym znaczeniu, które – po dołączeniu do niego czynności wierzyciela poprzedzających rozpoczęcie postępowania zabezpieczającego – należy traktować jako postępowanie zabezpieczające w znaczeniu szerokim¹⁵⁹.

Autor niniejszego opracowania już wcześniej zwrócił uwagę na to, że zakres materii uregulowanej w ustawie egzekucyjnej wykracza poza obszary regulacji wskazane w art. 1 u.p.e.a., gdyż przepisy ustawy egzekucyjnej normują również takie zagadnienia jak postępowanie organów wyższego stopnia pełniących wobec organów egzekucyjnych funkcję organów odwoławczych oraz egzekucyjnych, a także działania innych podmiotów, np. organów asystujących, udzielających pomocy, dłużników zajętej wierzytelności, zawiera ona także unormowania przewidujące odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy¹⁶⁰, w tym – na co zwrócił uwagę P. Przybysz – stosowanie wobec zobowiązanego, dłużnika zajętej wierzytelności oraz innych podmiotów środków o charakterze represyjnym (art. 168d–168e u.p.e.a.)¹⁶¹. Nie wydaje się natomiast zasadna sugestia M. Masternaka, że do grupy zagadnień wykraczających poza ramy określone w art. 1 u.p.e.a. zaliczyć należy regulację dotyczącą gromadzenia informacji niezbędnych do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 36 u.p.e.a.)¹⁶². Wszak działania takie albo są czynnościami wierzyciela podejmowanymi w przypadku uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a., albo postępowaniem organu egzekucyjnego służącym doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania tych obowiązków.

Niezbyt przekonujące wydaje się być spostrzeżenie M. Masternaka o możliwości przyjęcia, że użyte w tytule ustawy sformułowanie „postępowanie egzekucyjne w administracji” jest nazwą zbiorczą obejmującą całość materii uregulowanej w ustawie, na którą – w istocie – składają się:

- 1) sposób postępowania wierzycieli w przypadku uchylania się przez zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków publicznoprawnych,
- 2) środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania obowiązków lub ich zabezpieczenia,

¹⁵⁹ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 21.

¹⁶⁰ Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 30.

¹⁶¹ P. Przybysz, *Postępowanie...*, 2015, s. 27.

¹⁶² Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 22.

- 3) postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu (właściwe postępowanie egzekucyjne), w którym organ egzekucyjny stosuje egzekucję, tj. środki przymusu w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku,
- 4) postępowanie zabezpieczające, w którym organ egzekucyjny stosuje środki przymusu służące zabezpieczeniu wykonania obowiązku (środki zabezpieczające),
- 5) inne środki związane z przymusowym wykonaniem oraz zabezpieczeniem obowiązków publicznoprawnych oraz postępowania, w których środki te są przez uprawnione podmioty stosowane (np. gromadzenie informacji niezbędnych do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, kontrola i nadzór przez sprawowane organy wyższego stopnia wobec organów egzekucyjnych, orzekanie o karach za naruszenie przepisów ustawy itd.)¹⁶³.

Wyjaśnienie znaczenia pojęcia postępowania egzekucyjnego w administracji poprzez zaliczenie do tej kategorii pojęciowej regulacji określającej środki przymusu oraz wyodrębnienie (wyłączenie) z postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu kontroli i nadzoru sprawowanego przez organy wyższego stopnia wobec organów egzekucyjnych rodzi kilka zasadniczych wątpliwości. Po pierwsze, usiłuje utożsamić regulację materialnoprawną z problematyką proceduralną. Po drugie, pomija, że czym innym jest regulacja prawna, a czym innym jej przedmiot. Przedmiotem regulacji są zarówno środki przymusu (egzekucyjne), jak i postępowanie. Z faktu, że jakąś materię uregulowano w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie wynika wcale, że to, co się w niej znalazło, zaliczyć należy do „postępowania”. Po trzecie, wyłączenie z pojęcia („właściwego”) postępowania egzekucyjnego czynności kontrolnych i nadzorczych organów wyższego stopnia byłoby tym samym co wyłączenie z pojęcia administracyjnego postępowania orzeczniczego (ogólnego czy szczególnego) postępowania odwoławczego, trybów nadzwyczajnych realizowanych przez organy wyższego stopnia, ministrów lub wojewodów. Tak zobrazowane postępowanie egzekucyjne wyglądałoby niczym budynek bez dachu. Dodatkowo ponownie zawęży się w ten sposób zakres wyjaśnianego pojęcia (w pkt 1) do obowiązków publicznoprawnych.

Konkludując, można zauważyć, że to, co M. Masternak określił postępowaniem egzekucyjnym w administracji, jest po prostu wyczerpującym, zasadnie wykraczającym poza wyliczenie zawarte w art. 1 u.p.e.a., przedstawieniem regulacji zawartej w ustawie egzekucyjnej.

Podjęta ostatnio przez M. Masternaka próba zdefiniowania pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego oparta została na założeniu, że oznacza

¹⁶³ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 22.

ono postępowanie prawne, którego istotę – podobnie jak w przypadku nazwy „postępowanie egzekucyjne w administracji” – należy rekonstruować na podstawie przepisów ustawy egzekucyjnej¹⁶⁴. Uważa on, że termin „postępowanie” można – za B. Adamiak – zdefiniować jako „prawnie zorganizowany ciąg czynności”¹⁶⁵. Jego zdaniem „w przypadku postępowania egzekucyjnego jest to ciąg czynności zarówno prawnych jak i faktycznych (materialno-technicznych)”. Z art. 1 pkt 2 u.p.e.a. wyprowadził wniosek, że jest to postępowanie prowadzone przez organy egzekucyjne w rozumieniu art. 1a pkt 7 u.p.e.a., a z dalszych unormowań ustawy wynika, że toczy się ono przy udziale także innych podmiotów (np. organów rekwizycyjnych, wierzyciela, organów nadzoru, dłużnika zajętej wierzytelności itd.). Ostatecznie zaproponował, aby objąć pojęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu nie tylko – jak proponuje D.R. Kijowski – „czynności wykonywane przez organ egzekucyjny (ewentualnie też przez organ rekwizycyjny) oraz jego pracowników wyznaczonych do podejmowania czynności w imieniu organu, podejmowane w celu wymuszenia wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym”, lecz również działania podejmowane w toku postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny przez innych uczestników postępowania (organ rekwizycyjny, wierzyciela, dłużnika zajętej wierzytelności, organy asystujące i udzielające pomocy, biegłego skarbowego itd.)¹⁶⁶.

Propozycja M. Masternaka, aby objąć pojęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu nie tylko – jak proponował wcześniej autor niniejszej części tomu – „czynności wykonywane przez organ egzekucyjny (ewentualnie też przez organ rekwizycyjny) oraz jego pracowników wyznaczonych do podejmowania czynności w imieniu organu, podejmowane w celu wymuszenia wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym”, lecz również działania podejmowane w toku postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny przez innych uczestników postępowania (organ rekwizycyjny, wierzyciela, dłużnika zajętej wierzytelności, organy asystujące i udzielające pomocy, biegłego skarbowego itd.), zasługuje na akceptację. Są to faktycznie czynności będące integralną częścią postępowania egzekucyjnego. Nie sposób jednak nie zauważyć, że zabrakło w tym rozszerzonym katalogu podmiotów podejmujących czynności w postępowaniu egzekucyjnym ważnej postaci – zobowiązanego¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 22.

¹⁶⁵ Zob. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:]: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 19.

¹⁶⁶ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

¹⁶⁷ Na marginesie warto tylko zastrzec, że organy rekwizycyjne zostały jednak wymienione w kontestowanej przez M. Masternaka definicji, a więc nie są „innymi uczestnikami postępowania”.

Zaproponowana ostatecznie przez M. Masternaka definicja administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu (tzw. **właściwe administracyjne postępowanie egzekucyjne**) traktuje je jako **prawnie uregulowany, zorganizowany ciąg działań podejmowanych przez organ egzekucyjny przy współudziale uczestników postępowania w celu zastosowania przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania ciężących na zobowiązanych obowiązków publicznoprawnych**¹⁶⁸.

Jak z powyższego wynika, Autor tej definicji nadal przedstawia raczej idealny niż realny obraz wyjaśnianego zjawiska, zawężając postępowanie egzekucyjne *sensu stricto* do czynności podejmowanych wyłącznie w celu zastosowania przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania ciężących na zobowiązanych obowiązków publicznoprawnych. Można z tej definicji wywnioskować, że postępowanie, w którym organ egzekucyjny podejmuje działania, które nie zostały uregulowane prawnie, ale podejmowane są w celu zmuszenia do wykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym albo w celu uwzględnienia żądania osoby trzeciej, aby wyłączyć jej rzecz lub prawo spod egzekucji, bądź w celu umożliwienia zobowiązanemu dokonania wypłat z zajętego rachunku bankowego, albo w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku niemającego charakteru publicznoprawnego, nie jest postępowaniem egzekucyjnym. Podobnie jak w przypadku definiowania egzekucji administracyjnej, pojęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego *sensu stricto* należałoby wyjaśniać w taki sposób, aby nawet wówczas, gdy ciąg działań organu administracji publicznej podejmowanych w celu przymusowego wykonania obowiązku odbiegał od wzorca wyznaczonego obowiązującym prawem, a niektóre dokonywane czynności nie zmierzały do celu, w jakim dane postępowanie zostało wszczęte, ale pozostawały w związku z nim, a przede wszystkim także wówczas, gdy działania te dotyczą obowiązków niewynikających z prawa publicznego, lecz jednak przekazanych ustawą na drogę egzekucji administracyjnej, i uznawać, że jest to właśnie postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu.

Powyższe założenia prowadzą do wniosku, że **administracyjne postępowanie egzekucyjne w wąskim (ściśłym) znaczeniu to ciąg działań administracyjnego (czyli pozasądowego) organu egzekucyjnego podjęty w celu zastosowania środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania obowiązków ciężących na podmiocie, w stosunku do którego środki te mają zostać użyte, prowadzony przy współudziale także innych**

¹⁶⁸ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 24.

uczestników tego postępowania oraz polegający na zastosowaniu i zrealizowaniu tych środków, o ile nie zaistnieją przeszkody uniemożliwiające osiągnięcie takiego efektu. Istotną zmianą w tej definicji w stosunku do innych proponowanych w doktrynie jest to, że nie każdej czynności podejmowanej w tym postępowaniu przypisać musimy podejmowanie jej w celu wykonania obowiązku. Taki cel przypisać możemy natomiast ciągowi działań podejmowanych przez organ egzekucyjny (pojedyncze czynności mogą mieć inny cel). Użyty w niej zwrot „organ egzekucyjny” rozumieć należy jako organ stosujący środki przymusu państwowego mające zmusić adresata do wykonania obowiązku.

Dzięki takiemu podejściu (i rezygnacji z zawartego w ustawowej definicji zwrotu „uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków (...)”) osiągamy ten efekt, o którym wyżej była mowa. Organem egzekucyjnym będzie każdy organ administracji publicznej, który stosuje każdy środek przymusu i wobec każdego podmiotu prawa. Dodawanie do tej definicji zastrzeżeń, że ma to być organ uprawniony do stosowania środków przymusu, że mają one być określone ustawą, podejmowane wobec zobowiązanego do wykonania obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej na mocy ustawy, konieczne jest do opisanego prawidłowego, zgodnego z prawem postępowania egzekucyjnego. Natomiast każdy przypadek zastosowania środków przymusu państwowego przez organ korzystający z pozycji organu administracji publicznej wobec jednostki będzie egzekucją administracyjną, a prowadzone w tym celu postępowanie – administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym, także wówczas, gdy nie będą one spełniały powyższych wymagań. Dzięki temu nie mylimy tego, co jest, z tym, jakie być powinno. Wszelkie przeszkody w osiąganiu stanu wykonania egzekwowanego obowiązku powodujące nieprzystąpienie do egzekucji lub jej przerwanie są stwierdzane, a skutki oceniane, także w ramach postępowania egzekucyjnego *sensu stricto*, prowadzonego nie tylko przez organ egzekucyjny, ale także przez wierzyciela oraz ich organy wyższego stopnia.

Ostatnią odmiennością powyższej definicji jest uzupełnienie jej o fragment wskazujący, że postępowaniem egzekucyjnym jest także zastosowanie i zrealizowanie środków przymusu, które odbywa się przecież także w ramach tego postępowania, co z pozostałych zaprezentowanych tu definicji nie wynikało w sposób oczywisty.

Ponieważ oprócz ściśle rozumianego postępowania egzekucyjnego ustawa egzekucyjna reguluje szereg innych postępowań, zasadne wydaje się być podjęcie trudu odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie pozostałe rodzaje postępowań poza ściśle rozumianym postępowaniem egzekucyjnym można określić jako

stanowiące łącznie z nim postępowanie egzekucyjne w szerokim znaczeniu. Po zmianie art. 1 tej ustawy, dokonanej na mocy art. 3 pkt 1 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności¹⁶⁹, poprzez dodanie do niej przepisów określających zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz udostępniania danych z tego rejestru, nie jest to wcale takie oczywiste. Rozsądna zdaje się być propozycja, aby administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym *sensu largo* określić wszystkie postępowania regulowane ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mające związek z postępowaniem egzekucyjnym *sensu stricto*.

Rację ma M. Masternak, twierdząc, że posługiwanie się terminem „administracyjne postępowanie egzekucyjne” w szerokim znaczeniu jest w pełni zasadne, ponieważ „pozwala na uwzględnienie w strukturze postępowania egzekucyjnego czynności wierzyciela poprzedzających wszczęcie właściwego postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez organ egzekucyjny”¹⁷⁰. Rzecz jednak w tym, że użyteczność tego kroku ma o wiele bardziej zasadnicze znaczenie, co wspomniany ostatnio Autor dostrzega, ale – oceniając znaczenie wyodrębniania w strukturze postępowań administracyjnych postępowania egzekucyjnego *sensu largo* – jakby przeoczył. Przede wszystkim trzeba tu mieć na uwadze – zauważone przez M. Masternaka – postępowanie zabezpieczające, ale dodać do tego należy też postępowania podejmowane przez organy nadzoru nad egzekucją administracyjną. Są to także postępowania, które należy zaliczyć do postępowania egzekucyjnego *sensu largo*. Ich celem nie jest jednak doprowadzenie do wykonania obowiązków administracyjnych, lecz zapewnienie przestrzegania zasad i przepisów postępowania egzekucyjnego przez organy egzekucyjne. Podobnie jak postępowanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych prowadzone w stosunku do wierzycieli i organów egzekucyjnych na podstawie art. 25 § 1 u.p.e.a.

Zdecydowanie jednak podtrzymać trzeba wcześniej zgłoszoną obiekcję co do zaliczania do szeroko rozumianego postępowania egzekucyjnego postępowania prowadzonego przez organy wyższego stopnia w związku ze skorzystaniem przez uprawnione do tego podmioty z przysługujących im środków prawnych. Takie działania są elementarną częścią postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu. Tak samo jak nieodłączną częścią (ogólnego i szczególnego) postępowania administracyjnego orzeczniczego jest postępowanie odwoławcze czy postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych. Bliżej strukturą poszczególnych postępowań regulowanych ustawą egzekucyjną zajmiemy się w kolejnym podrozdziale.

¹⁶⁹ Dz.U. poz. 933 ze zm.

¹⁷⁰ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 24.

W tym miejscu należy poruszyć jeszcze dwie kwestie: zaliczenia do postępowania egzekucyjnego *sensu largo* postępowania związanego z prowadzeniem Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz z wprowadzaniem, ujawnianiem, udostępnianiem, zmienianiem i usuwaniem danych z tego rejestru oraz relacji między pojęciami „postępowanie egzekucyjne w administracji” a „administracyjne postępowanie egzekucyjne”. Pomijamy w tym miejscu określenie związku z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym postępowania organów właściwych w sprawach udzielania i korzystania z pomocy wzajemnej. Zostały one omówione w odrębnym rozdziale niniejszego tomu.

Krótki okres od dnia ogłoszenia ustawy zmieniającej ustawę egzekucyjną i wprowadzenia do niej przepisów o Rejestrze Należności Publicznoprawnych¹⁷¹ jest zapewne przyczyną mizernego zainteresowania doktryny tą regulacją¹⁷².

Jak już wyżej sygnalizowano, postępowania prowadzone w oparciu o te przepisy mają związek z należnościami podlegającymi egzekucji administracyjnej, mogą mieć wpływ na zachowanie zobowiązanych, którzy zalegają z uiszczeniem ciężących na nich należności pieniężnych, a wierzyciele należą do podstawowej grupy podmiotów uczestniczących w gromadzeniu danych wprowadzanych i ujawnianych w rejestrze, a następnie zmienianych i usuwanych z niego. Nowe przepisy rozdziału 1a działu I u.p.e.a. nie pozwalają jednak przyjąć, że głównym ich celem jest to, o czym mowa w art. 1 pkt 1 u.p.e.a., czyli określenie sposobu postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej. Tym bardziej że znacząca część postępowań regulowanych przepisami nowego rozdziału ustawy egzekucyjnej prowadzona jest nie przez wierzycieli, lecz przez organ prowadzący rejestr (tj. przez Szefa KAS lub inny, upoważniony przez niego, organ KAS). Fakt umieszczenia danych w rejestrze i możliwość udostępnienia ich „podmiotom zainteresowanym”¹⁷³ może jednak – jak już sygnalizowano – mobilizować zobowiązanego do uiszczenia ciężącej na nim należności. Stąd też zawiadamianie o zagrożeniu ujawnieniem w rejestrze, rozpatrywanie wnoszonych sprzeciwów (przez wierzyciela i organ wyższego stopnia) należy traktować

¹⁷¹ Nastąpiło to na mocy art. 3 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz.U. poz. 933 ze zm.).

¹⁷² W kilku publikacjach odnoszących się do omawianego rejestru nie sposób wskazać rozważań na temat istoty i charakteru postępowania związanego z jego prowadzeniem i udostępniania z niego wprowadzonych danych.

¹⁷³ Brak ustawowego określenia, kto jest lub może być podmiotem zainteresowanym, zapewne stanie się przedmiotem dociekań doktrynalnych i problemów w orzecznictwie, którego – jak dotąd – praktycznie nie ma. Tym bardziej że z art. 18n u.p.e.a. wynika, że zainteresowany może uzyskać dane z rejestru o niektórych kategoriach zobowiązanych również bez ich zgody.

jako działania podejmowane w przypadku niewykonania obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej.

Z powyższego wynika wszakże, że jedynie w nieznacznym zakresie postępowania prowadzone w związku z funkcjonowaniem ww. rejestru pozwalają na zaliczenie ich do kategorii postępowania egzekucyjnego *sensu largo*.

Jeżeli chodzi o drugi z zasygnalizowanych problemów, to wydaje się niecelowe dopatrywanie się w użytym jednokrotnie w ustawie terminie „postępowanie egzekucyjne w administracji” jakiegokolwiek innej treści niż ta, jaką przypisano powyżej administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu w szerokim znaczeniu. Nie da się bowiem znaleźć w ustawie egzekucyjnej jakiegokolwiek postępowania, które nie mieściłoby się w zakresie znaczeniowym tego pojęcia, a jednocześnie byłoby postępowaniem, które jest sens nazywać egzekucyjnym. Wprawdzie postępowanie organu prowadzącego Rejestr Należności Publiczno-prawnych jest uregulowane ustawą egzekucyjną, ale nie jest prowadzone w celu wykonania jakiegokolwiek konkretnego obowiązku administracyjnego.

1.1.4.2. ISTOTA I CEL ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO *SENSU STRICTO*

Próbując określić istotę i cel wąsko pojmowanego administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należy oprzeć się na ustalonym pojęciu tego postępowania oraz przepisach ustawy egzekucyjnej mających w nim zastosowanie.

Skoro przyjęto, że ściśle rozumiane postępowanie egzekucyjne to ciąg działań administracyjnego organu egzekucyjnego podjęty w celu zastosowania środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania obowiązków ciążyących na podmiocie, w stosunku do którego środki te mają zostać użyte, prowadzony przy współudziale także innych uczestników tego postępowania oraz polegający na zastosowaniu i zrealizowaniu tych środków, o ile nie zaistnieją przeszkody uniemożliwiające osiągnięcie takiego efektu, to można stąd dość prosto wywieść, że celem tego postępowania jest doprowadzenie do wykonania obowiązku będącego jego przedmiotem. W sposób świadomy pominięto tu przymiotnik „przymusowego”. Absolutnym celem jest bowiem wykonanie, także dobrowolne, obowiązku podczas toczącego się postępowania egzekucyjnego. Świadczy o tym brzmienie przepisów art. 34 § 4 w zw. z art. 33 § 1 pkt 1 oraz art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., nakazujących umorzyć postępowanie w przypadku potwierdzenia się w postępowaniu w sprawie wniesionego zarzutu, że obowiązek został wykonany bądź też – w dalszym stadium postępowania – że wygasł na skutek jego wykonania. Warto też pamiętać o zasadzie ogólnej postępowania egzekucyjnego wyrażonej w art. 7 § 3 u.p.e.a., w myśl której

stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany. Ustanawiając takie skutki wykonania obowiązku przez zobowiązanego, ustawodawca musiał być świadomy, że już samo wszczęcie postępowania egzekucyjnego może skłonić do podporządkowania się ciążącym na zobowiązanym ciężarom.

O wiele trudniejsze jest ustalenie istoty postępowania egzekucyjnego. Kwestią tą zajmowało się niewielu autorów. Jako pierwsza wypowiedziała się na ten temat K. Jandy-Jendrośka, twierdząc, że istotą tego postępowania – jak to już wyżej sygnalizowano – „jest „zastosowanie środków egzekucyjnych, za pomocą których administracja zapewnia wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych”¹⁷⁴. Szerzej podszedł do tej kwestii E. Smoktunowicz, zdaniem którego istota postępowania egzekucyjnego polega na podejmowaniu przez wyznaczone prawem organy wszelkich przewidzianych prawem, niezbędnych kroków do tego, aby doprowadzić do zgodności stanu faktycznego ze stanem odpowiadającym indywidualnej lub ogólnej normie prawnej, z której wynikają dla imiennie oznaczonego adresata obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu¹⁷⁵. Opierając się na tej wypowiedzi, D.R. Kijowski zaproponował wyjaśnienie istoty administracyjnego postępowania egzekucyjnego, twierdząc, że tkwi ona w podejmowaniu przez wyznaczone prawem organy administracji publicznej wszelkich przewidzianych prawem, niezbędnych kroków do tego, aby doprowadzić do zgodności stanu faktycznego ze stanem odpowiadającym indywidualnej lub ogólnej normie prawnej, z której wynikają dla imiennie oznaczonego adresata obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu w trybie administracyjnym, a nie sądowym¹⁷⁶. Nieco inaczej przedstawiła to M. Makowska, pisząc: „Istotą postępowania egzekucyjnego w administracji jest doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków określonych w tytule egzekucyjnym (wykonawczym)”¹⁷⁷.

Nie da się ukryć, że skrajne propozycje wyjaśnienia istoty administracyjnego postępowania egzekucyjnego trudne są do akceptacji – pierwsza bezzasadnie zawęża zagadnienie tylko do zastosowania środków przymusowych oraz do obowiązków administracyjnoprawnych, a ostatnia byłaby odpowiednia raczej do wyjaśnienia celu postępowania egzekucyjnego, a nie jego istoty. Trudne do przyjęcia są też oceny wyrażane w orzecznictwie sądowym, w myśl których istotą

¹⁷⁴ K. Jandy-Jendrośka, *System...*, s. 282.

¹⁷⁵ E. Smoktunowicz [w:] *Wielka...*, red. E. Smoktunowicz, s. 207.

¹⁷⁶ Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2010, art. 1, nt 3.5.

¹⁷⁷ M. Makowska [w:] M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, LEX 2019, art. 5, nt 4.

administracyjnego postępowania egzekucyjnego miałoby być to, co jest celem egzekucji – przymusowe wykonanie obowiązku w sytuacji uchylania się zobowiązanego od jego dobrowolnego wykonania¹⁷⁸. Nie wydaje się też poprawne podejście upatrujące istoty postępowania egzekucyjnego w stosowaniu środków egzekucyjnych, gdyż tylko ich stosowanie może doprowadzić do zrealizowania celu egzekucji¹⁷⁹. Samo zastosowanie tych środków nie jest nawet celem egzekucji, bo postępowanie egzekucyjne trwa nadal – wymaga ich zrealizowania.

Zaproponowana definicja oraz szczegółowe przepisy ustawy egzekucyjnej mogą prowadzić do wniosku, że istotą wąsko pojmowanego administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest podejmowanie przez organ administracji publicznej czynności, względem zobowiązanego oraz – ewentualnie – jego dłużników, które albo wpłyną na zmianę jego postawy i doprowadzą do wykonania ciążącego na nim obowiązku, albo – gdy chodzi o obowiązki, które nie muszą być wykonane osobiście przez zobowiązanego – które spowodują, że dojdzie do wykonania obowiązku przez inny podmiot, a zobowiązany poniesie koszt tego działania ze swego majątku. Istota tego postępowania tkwi także w tym, że stosowany przymus państwowy nie ma charakteru represyjnego, lecz służy doprowadzeniu do zgodności stanu rzeczywistego ze stanem odpowiadającym obowiązującym normom. Pisząc o wykonaniu obowiązku przez inne osoby, mamy na myśli nie tylko zastosowanie środka egzekucyjnego wykonania zastępczego, ale większość środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym. Zmierzające do ich zastosowania i zrealizowania postępowanie organu egzekucyjnego (oraz poborcy skarbowego i ewentualnie zarządcy, dozorczy, rzeczoznawcy skarbowego) odbywa się bowiem na koszt zobowiązanego i skutkuje stosownym zmniejszeniem jego aktywów. Takie skutki to efekt poprawnie i efektywnie przeprowadzonego postępowania, w którym podejmowanych jest szereg czynności o zróżnicowanym charakterze – począwszy od zwykłych czynności faktycznych, poprzez wywołujące skutki w sferze prawnej adresatów czynności materialno-techniczne, na podejmowanych przez organy egzekucyjne, wierzycieli i ich organy wyższego stopnia aktach administracyjnych w postaci stosownych postanowień rozstrzygających kwestie pojawiające się w toku tego postępowania kończąc.

¹⁷⁸ Taki wniosek płynie też z niektórych orzeczeń sądowych, jak np. z wyroku WSA w Olsztynie z 14.12.2017 r., II SA/Ol 899/17, LEX nr 2424022, w którym stwierdzono: „Istotą postępowania egzekucyjnego w administracji jest przymusowe wykonanie obowiązków wymienionych w art. 2 u.p.e.a. w przypadku uchylania się zobowiązanych od wykonania tych obowiązków”; podobnie WSA w Krakowie w wyrokach: z 12.06.2018 r., II SA/Kr 520/18, LEX nr 2543447, i z 30.08.2018 r., II SA/Kr 844/18, LEX nr 2562490.

¹⁷⁹ Tak tłumaczy to w szeregu wyroków NSA; zob. np. wyrok z 3.06.2016 r., II FSK 1280/14, LEX nr 2082825.

1.1.4.3. ISTOTA I CEL ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA ZABEZPIEZAJĄCEGO

W przypadku postępowania zabezpieczającego ustalenie jego celu jest podobnie proste jak w przypadku postępowania egzekucyjnego. Skoro ma być ono wszczynane i prowadzone – zgodnie z art. 154 § 1 u.p.e.a. – jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję, jego celem jawi się umożliwienie lub ułatwienie przymusowego wykonania obowiązku. Można też cel zabezpieczania przedstawić negatywnie – jako uniemożliwienie zobowiązanemu podjęcia czynności, które uniemożliwią lub utrudnią egzekucję. Taka negatywna wersja celu postępowania zabezpieczającego jest jednak ułomna, bo w przypadkach zabezpieczania wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym w postępowaniu tym podejmuje się środki przymusu, które nie mają uniemożliwić zobowiązanemu utrudniania lub uniemożliwiania egzekucji, lecz jedynie zapewnić organowi egzekucyjnemu lub wykonawcy zastępczemu skuteczne osiągnięcie celu egzekucji (np. zabezpieczenie dostępu do dokumentacji technicznej niezbędnej do wykonania obowiązku zastępczo, które wcale nie musi polegać na odbieraniu tej dokumentacji, gdy wystarczające będzie jej skopiowanie)¹⁸⁰.

Warto jednak odnotować również inny pogląd, w myśl którego celem zabezpieczenia jest stworzenie gwarancji, że w przyszłości dojdzie do skutecznego wyegzekwowania (wykonania) obowiązku¹⁸¹. Czy jednak samo stworzenie gwarancji jest stanem wystarczającym do przyjęcia, że cel postępowania zabezpieczającego został osiągnięty? Wszak mimo ich stworzenia zmieniająca się ustawicznie rzeczywistość może doprowadzić do tego, że stworzone gwarancje okażą się niewystarczające.

Trudniej ustalić, co jest istotą postępowania zabezpieczającego. W doktrynie zaproponowano przyjąć, że jego istotą jest „ochrona interesów wierzyciela w sytuacji, gdy zachodzi obawa utrudnienia lub udaremnienia egzekucji przez zobowiązanego”¹⁸². Większość wypowiedziających się na temat istoty tego postępowania wskazuje, że jest nią jego cel. Dotyczy to zarówno administratywistów, jak i cywilistów. Interesujące i inspirujące wyjaśnienie istoty postępowania zabezpieczającego w sprawach dotyczących nieuczciwej konkurencji zaproponował A. Górski, pisząc, że: „Istotą postępowania zabezpieczającego jest udzielenie

¹⁸⁰ Szerzej o postępowaniu zabezpieczającym zob. rozdział 3 części II niniejszego tomu.

¹⁸¹ Por. R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 566.

¹⁸² R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie...*, 2004, s. 566.

natychmiastowej, ale tymczasowej ochrony prawnej”¹⁸³. Takie podejście wydaje się być użyteczne także na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. O poprawności takiego podejścia świadczą w szczególności przesłanki wszczęcia postępowania zabezpieczającego, jak też przepisy określające, kiedy się ono kończy. Jest ono wszczynane na wniosek wierzyciela lub z urzędu z obawy przed zaistnieniem okoliczności powodujących, że egzekucja stanie się niemożliwa lub utrudniona, a kończy się wówczas, gdy rozpoczyna się ściśle rozumiane postępowanie egzekucyjne.

Odnosić należy także zasadne uwagi Z. Leońskiego, upatrującego istoty postępowania zabezpieczającego w jego szczególnym i pomocniczym charakterze w stosunku do głównego postępowania egzekucyjnego. Autor ten zdaje się upatrywać istoty postępowania zabezpieczającego w jego odmiennościach w stosunku do postępowania egzekucyjnego *sensu stricto* (precyzyjnie identyfikując je w swoim opracowaniu)¹⁸⁴.

1.1.4.4. ISTOTA I CEL EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

Po ustaleniu celu i istoty administracyjnego postępowania egzekucyjnego *sensu stricto* i postępowania zabezpieczającego określenie celu i istoty egzekucji administracyjnej staje się kwestią prostą. Skoro celem tych postępowań jest doprowadzenie lub umożliwienie doprowadzenia do wykonania egzekwowanego obowiązku, bądź uproszczenie jego przymusowego wykonania, celem egzekucji staje się po prostu jego przymusowe wykonanie. Przymusowe, a nie także dobrowolne, bo gdy już stosowane są środki egzekucyjne, czyni się to nie po to, aby nakłonić zobowiązanego do zaniechania „oporu” i podporządkowania się ciężącym na nim powinnościom, lecz po to, aby zaprowadzić stan zgodny z obowiązującym prawem.

Z kolei istotą egzekucji administracyjnej jest podejmowanie przez organ egzekucyjny czynności mających wywołać po stronie podmiotu, na którym spoczywa dany obowiązek, przeświadczenia, że korzystniejsze dla niego będzie odstąpienie od uchylania się od jego wykonania, albo powodujących, że – poprzez zastosowanie wobec tej osoby przymusu fizycznego lub prawnego – obowiązek zostanie zrealizowany, nawet bez jego woli i bezpośredniego w tym udziału.

¹⁸³ A. Górski, *Wybrane problemy postępowania zabezpieczającego w sprawach z zakresu nieuczciwej konkurencji* [w:] *Qui bene dubitat, bene sciet. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Nowińskiej*, red. J. Barta, J. Chwalba, R. Markiewicz, P. Wasilewski, Warszawa 2018, s. 187.

¹⁸⁴ Por. Z. Leoński, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 577 i n.

1.2. STRUKTURA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

Zamierzając przedstawić strukturę postępowania egzekucyjnego (w szerokim i w ścisłym znaczeniu), miano na myśli ukazanie, z jakich elementów składa się każde z tych dwojako pojmowanych postępowań. Przyjmujemy w tym miejscu, że na pojęcie postępowania egzekucyjnego w szerokim znaczeniu składają się cztery podstawowe kategorie postępowań: postępowanie wierzycieli (poprzedzające złożenie wniosku o przeprowadzenie egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego oraz podejmowane podczas trwających postępowań zabezpieczającego i egzekucyjnego), postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu, postępowanie zabezpieczające oraz postępowanie organów nadzoru nad egzekucją administracyjną. Poza tymi elementami mamy jeszcze do czynienia z postępowaniami niesamoistnymi, akcesoryjnymi, jak postępowanie wierzycieli w związku ze zgłoszeniem zarzutów do prowadzenia egzekucji administracyjnej lub zabezpieczenia wykonania obowiązku czy postępowania uzgodnieniowe prowadzone przez centralne biuro łącznikowe. Jednocześnie świadomie pomijamy w prezentacji struktury administracyjnego postępowania egzekucyjnego *sensu largo* postępowania prowadzone na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy w zakresie, w jakim nie następują one w toku postępowania egzekucyjnego *sensu stricto*. Ich związek z tym postępowaniem jest bowiem bardziej niż luźny, zwłaszcza w tej części, w jakiej polegają na udzielaniu informacji organom państw członkowskich lub państw trzecich oraz zmierzają do uruchomienia postępowania egzekucyjnego za granicą RP. Kwestie te omówiono wyczerpująco w odrębnym rozdziale drugiej części niniejszego tomu.

1.2.1. STRUKTURA POSTĘPOWANIA WIERZYCIELI ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

Identyfikując pierwszy element prawnej regulacji postępowania egzekucyjnego w administracji, czyli „sposób postępowania wierzycieli (...)”, M. Masternak wyróżnia w nim podejmowanie, w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej, określonych w ustawie czynności w celu doprowadzenia do wykonania lub zabezpieczenia obowiązków administracyjnoprawnych ciążących na zobowiązanych. Mają one – jego zdaniem – złożoną i niejednorodną formę, treść oraz tryb ich dokonywania, a ich „cechą wspólną jest to, że nie polegają one na

stosowaniu środków przymusu państwowego, chociaż ich celem jest doprowadzenie do wykonania lub zabezpieczenia obowiązku przez zastosowanie przewidzianego w ustawie przymusu egzekucyjnego¹⁸⁵. Wśród czynności wierzyciela mieszczących się w obszarze regulacji art. 1 pkt 1 u.p.e.a. powoływany ostatnio Autor wymieniał: przesłanie zobowiązanemu upomnienia (chyba że nie jest ono wymagane), sporządzenie tytułu wykonawczego oraz skierowanie tego tytułu wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji do organu egzekucyjnego, stwierdzając, że stanowią one „etap poprzedzający wszczęcie postępowania przed organem egzekucyjnym i mogą być zaliczane do szeroko rozumianego administracyjnego postępowania egzekucyjnego”¹⁸⁶. Do tej grupy czynności należy ponadto zaliczyć obecnie działania wierzyciela związane z prowadzeniem Rejestru Należności Publicznoprawnych, jak też wnioskowanie o wydanie postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji (przewidzianego w art. 29 § 2a u.p.e.a.).

Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny na wniosek wierzyciela ten ostatni powinien podejmować także – o ile są spełnione przesłanki określone w art. 154 u.p.e.a. – czynności służące wszczęciu postępowania zabezpieczającego (wydać zarządzenie zabezpieczenia oraz skierować je do organu egzekucyjnego wraz z wnioskiem o zabezpieczenie obowiązku). Ustawa egzekucyjna przewiduje bowiem inicjowanie postępowania zabezpieczającego jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, a jeśli wynika to z przepisów odrębnych – nawet przed ustaleniem (art. 155 u.p.e.a.). Skorzystanie z tej możliwości należy zatem traktować jako postępowanie wierzyciela w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku administracyjnego. Czynności te można – zdaniem M. Masternaka – zaliczyć do szeroko rozumianego administracyjnego postępowania zabezpieczającego¹⁸⁷. Ma on tu rację, bo jest to postępowanie nie organu egzekucyjnego – prowadzącego postępowanie zabezpieczające w ścisłym znaczeniu, lecz wierzyciela.

Warto rozważyć, czy w granicach wyznaczonych treścią art. 1 pkt 1 u.p.e.a. mieszczą się też inne działania wierzyciela, dokonywane podczas toczącego się już postępowania egzekucyjnego. Zaliczyć do nich należy w szczególności: wyrażanie stanowiska w sprawie wniesionych zarzutów¹⁸⁸, stwierdzanie niedopuszczalności zarzutów, wnoszenie środków prawnych na akty i czynności organu

¹⁸⁵ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 19.

¹⁸⁶ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 19.

¹⁸⁷ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 19.

¹⁸⁸ Po zmianie ustawy egzekucyjnej od 30.07.2020 r. nazwa i charakter tego typu działań wierzyciela ulegną zmianie. Według nowego brzmienia art. 34 u.p.e.a., przyjętego w art. 1 pkt 21 nowelizacji z 11.09.2019 r., wierzyciele będą podejmowali postanowienia rozstrzygające o oddaleniu, uznaniu (w całości lub w części) albo – tak jak obecnie – o niedopuszczalności zarzutu.

egzekucyjnego, określanie terminu lub rat, w jakich ma być spłacana należność ciążąca na rolniku, ponowne wydanie tytułu wykonawczego, wystawienie nowego tytułu wykonawczego i skierowanie go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego, sporządzenie zmienionego tytułu wykonawczego, zawiadomianie organu egzekucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej ze wskazaniem, w jakim zakresie egzekwowana należność pieniężna nie została zaskarżona, występowanie o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego zawieszonego na skutek wszczęcia postępowania w sprawie istnienia lub wysokości dochodzonej należności pieniężnej oraz o podjęcie postępowania egzekucyjnego zawieszonego w związku z wniesieniem sprzeciwu. Takich i podobnych czynności wierzyciela ustawa egzekucyjna przewiduje wiele. Wprawdzie wszystkie tego typu czynności wierzyciela dokonywane są w ramach postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny, jednak – aby je podjąć – wierzyciel musi przeprowadzić stosowne, czasami nawet bardzo rozbudowane¹⁸⁹, postępowanie. Ponieważ jest on obowiązany – na mocy art. 6 § 1 u.p.e.a. – podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w każdym przypadku uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku, a praktycznie każda z wymienionych czynności umożliwia zastosowanie środka egzekucyjnego, prowadzące do tego celu czynności wierzyciela należy traktować jako te, o których mowa w art. 1 pkt 1 u.p.e.a.

Trafnie podkreśla M. Masternak, że wśród przewidzianych w ustawie działań wierzyciela można też wskazać i takie, które nie są podejmowane bezpośrednio w celu wdrożenia i zastosowania wobec zobowiązanego egzekucji, lecz służą dobrowolnemu wykonaniu przezeń obowiązku (tzw. działania informacyjne)¹⁹⁰. Wypada wszakże dodać, że i takie czynności mieszczą się w granicach określonych art. 1 pkt 1 u.p.e.a., bo są podejmowane w przypadkach uchylenia się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków administracyjnych.

Ponieważ wierzycielami w postępowaniu egzekucyjnym bywają niemal zawsze podmioty publiczne¹⁹¹, ich zachowanie, zasadniczo inaczej niż czynności

¹⁸⁹ Mamy tu zwłaszcza na uwadze postępowania, jakie musi przeprowadzić wierzyciel w sprawach, w których zajmuje stanowisko wobec zgłoszonego przez zobowiązanego zarzutu nieistnienia lub wykonania obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa.

¹⁹⁰ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 19.

¹⁹¹ Szerzej na temat pojęcia i roli wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym por. rozdział 3 niniejszego tomu oraz M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153 i n.; W. Grześkiewicz [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 74–78; A. Skoczyła, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] *System*

podejmowane przez podmioty prywatne, można i należy określać mianem postępowania regulowanego prawem (zachowań podmiotów prywatnych, takich jak zgłaszanie żądań wszczęcia postępowania, wniosków dowodowych, wnoszenie środków prawnych etc., ustawodawca mianem postępowania raczej nie określa).

Oprócz zawężenia czynności wierzyciela do obowiązków administracyjno-prawnych oraz pominięcia działań wierzyciela związanych z funkcjonowaniem rejestru dłużników (unormowanych dopiero po ogłoszeniu dzieła M. Master-naka poświęconego pojęciom egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego) jego stanowisko o zakresie znaczeniowym pojęcia postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej zasadniczo zasługuje na akceptację.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że działania wierzycieli podejmowane w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego nie powinny zasadniczo być traktowane jako rodzajowo tożsame z postępowaniem organów egzekucyjnych i rekwizycyjnych, gdyż nie są one przejawem sprawowania funkcji władczych¹⁹². Czynności wierzycieli, podejmowane zarówno wobec zobowiązanych, jak i wobec organów egzekucyjnych i rekwizycyjnych, należy faktycznie traktować podobnie jak czynności zobowiązanych do wykonania egzekwowanego obowiązku. Jednak niektóre z nich przybierają postać działań władczych, np. postanowienia zawierające wiążące dla organu egzekucyjnego stanowiska wierzyciela w sprawie zarzutów, o których mowa w art. 33 § 1 pkt 1–5 u.p.e.a. Stąd też uwidocznienie w art. 1 u.p.e.a., że ustawa egzekucyjna reguluje postępowanie wierzycieli, uznać należy za mające swoje uzasadnienie. Ich działania nie są bowiem tym, co uznawano w doktrynie za postępowanie egzekucyjne, obejmując tym pojęciem jedynie postępowanie zapewniające przymusową realizację obowiązków administracyjnoprawnych¹⁹³. Dzięki wyodrębnieniu w art. 1 pkt 1 u.p.e.a. postępowania wierzycieli ustawodawca zapewnił ponadto, że zakres materii uregulowanej w ustawie został określony w sposób niemal wyczerpujący. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego dochodzić może do realizacji obowiązków wynikających nie z norm prawa administracyjnego, lecz z prawa cywilnego,

Prawo Administracyjne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak i in., *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 493–497.

¹⁹² Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 318; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 24.

¹⁹³ Por. J. Starościak, *Prawo...*, 1975, s. 318; J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 24.

przekazanych do realizacji w tym trybie albo na mocy przepisu szczególnego, albo przez sąd powszechny, w przypadku gdy egzekucja administracyjna zbiega się z egzekucją sądową¹⁹⁴. Pogląd ten zachowuje ciągle swą aktualność.

1.2.2. STRUKTURA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA *SENSU STRICTO* I *SENSU LARGO*

Próbę określenia struktury administracyjnego postępowania egzekucyjnego podejmowali dotąd różni autorzy. Na szczególną uwagę zasługują koncepcje przedstawione przez P. Przybysza¹⁹⁵ i przez M. Masternaka¹⁹⁶. Zdaniem tego pierwszego postępowanie egzekucyjne nie ma struktury linearnej, tak charakterystycznej dla postępowania jurysdykcyjnego¹⁹⁷. Strukturę postępowania egzekucyjnego w administracji można porównywać – jego zdaniem – do wiązki. Rdzeniem jej są ciągi czynności dotyczących stosowania środków egzekucyjnych, tj. działań organu egzekucyjnego i egzekutora, środków prawnych dotyczących tych działań i czynności oraz rozstrzygnięć w sprawach środków prawnych. Godna zauważenia miałaby być możliwość stosowania środków egzekucyjnych równolegle przez organ egzekucyjny oraz przez jeden lub wiele organów rekwizycyjnych, a także równoczesnego stosowania kilku środków egzekucyjnych, czego prawidłowość może być przedmiotem odrębnych ciągów działań. Dalejszymi elementami wiązki ciągów działań tworzącej postępowanie egzekucyjne w administracji są czynności niemające bezpośrednio związku ze stosowaniem środków egzekucyjnych, takie jak postępowanie w sprawie kosztów egzekucyjnych. Wszystkie elementy tej wiązki wychodzą – w ocenie P. Przybysza – „z jednego punktu, ale nie zbiegają się w jednym wspólnym punkcie końcowym, toczą się i kończą w sposób względnie samodzielny – zakończenie jednego z nich nie przesądza o konieczności zakończenia pozostałych. Postępowanie egzekucyjne zostaje zakończone dopiero w momencie zakończenia wszystkich postępowań: głównego i wypadkowych”¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, s. 32.

¹⁹⁵ Por. P. Przybysz, *Uprawienie do rozpoznania środka zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Glosa do postanowienia NSA z 24.05.2004 r., FW 8/04, GSP-Prz.Orz. 2005/1–2*, s. 29; P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, LEX 2012, rozdz. VI.1 „Uwagi wstępne”.

¹⁹⁶ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 21 i n.

¹⁹⁷ Autor ten powołał się w tym zakresie na dzieło T. Kielkowskiego, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 58.

¹⁹⁸ P. Przybysz, *Administracyjne...*, rozdz. VI.1 „Uwagi wstępne”.

Następnie P. Przybysz wyjaśnia, że „wprawdzie zdarzenia mające miejsce w ramach poszczególnych wiązek dzieją się względnie niezależnie od siebie, ale mają jeden wspólny punkt, który można uznać za centrum wycinków świata życia”. Przyjął on zarazem założenie, że „punktem tym jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego”¹⁹⁹.

Punkt widzenia M. Masternaka zdaje się być zasadniczo odmienny. Jego zdaniem pełną aktualność zachowuje zaprezentowana przed laty koncepcja wyodrębnienia „trzech faz postępowania egzekucyjnego: stadium poprzedzające egzekucję (obejmujące wszczęcie postępowania na skutek złożenia wniosku przez wierzyciela wraz z tytułem wykonawczym, badanie przez organ egzekucyjny dopuszczalności egzekucji administracyjnej, nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej, wybór środka egzekucyjnego), stadium stosowania egzekucji (obejmujące wszczęcie egzekucji oraz czynności związane z zastosowaniem i zrealizowaniem środka lub środków egzekucyjnych) oraz stadium następującego po zakończeniu egzekucji (obejmującego np. podział kwoty uzyskanej w egzekucji, orzekanie o kosztach egzekucyjnych, rozpoznanie wniesionych środków prawnych itp.)”. Aktualna jest też – jego zdaniem – konstatacja, że „administracyjne postępowanie egzekucyjne nie zawsze przebiega przez wszystkie wymienione stadia. Może ono zakończyć się na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji (np. w przypadku stwierdzenia niedopuszczalności egzekucji lub umorzenia postępowania egzekucyjnego przed wszczęciem egzekucji) albo też może przebiegać przez dwa pierwsze stadia i zakończyć się wraz z zakończeniem egzekucji administracyjnej”²⁰⁰.

Autor ostatnio przedstawionej koncepcji dokonał niedawno jej modyfikacji. Zauważył, że „przy ścisłym rozumieniu administracyjnego postępowania egzekucyjnego koncepcja trójfazowej struktury tego postępowania zachowuje aktualność wyłącznie w przypadku postępowania egzekucyjnego wszczętego na wniosek wierzyciela. Natomiast w sytuacji, gdy postępowanie egzekucyjne wszczynane jest z urzędu przez organ egzekucyjny będący jednocześnie wierzycielem, nie występuje pierwsze stadium administracyjnego postępowania egzekucyjnego (stadium poprzedzające egzekucję administracyjną), a moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego zbiega się w czasie z wszczęciem egzekucji administracyjnej. Wprawdzie organ egzekucyjny będący jednocześnie wierzycielem przed przystąpieniem do egzekucji wystawia tytuł wykonawczy, bada dopuszczalność egzekucji oraz nadaje tytułowi klauzulę o skierowaniu go

¹⁹⁹ P. Przybysz, *Administracyjne...*, rozdz. VI.1 „Uwagi wstępne”. Założenie to zostało pozytywnie zweryfikowane w dalszych rozdziałach powołanego dzieła.

²⁰⁰ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 22.

egzekucji administracyjnej, to jednak czynności te należy traktować jako działania przygotowawcze, poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego z urzędu²⁰¹. W ocenie M. Masternaka trudno uznać takie czynności „za stadium postępowania egzekucyjnego, choćby z uwagi na fakt, że na tym etapie brak jakiegokolwiek uczestnika postępowania wobec którego organ egzekucyjny mógłby podejmować jakieś czynności procesowe”²⁰². Zwraca on uwagę na to, że „w przypadku gdy wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje na wniosek wierzyciela, tenże podmiot staje się uczestnikiem postępowania od chwili doręczenia organowi egzekucyjnemu wniosku o wszczęcie egzekucji wraz z tytułem wykonawczym. Do niego też organ egzekucyjny kieruje swoje czynności procesowe w stadium poprzedzającym egzekucję administracyjną, np. postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji, o umorzeniu postępowania bądź jego zawieszeniu itp. Natomiast zobowiązany staje się uczestnikiem postępowania egzekucyjnego dopiero od momentu wszczęcia egzekucji administracyjnej, tj. doręczenia mu tytułu odpisu wykonawczego”²⁰³.

Kolejna korekta wizji struktury administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu dokonana przez M. Masternaka łączy się z wyraźniejszym zaakcentowaniem prowadzenia w jego obrębie – „oprócz zorganizowanego ciągu działań podejmowanych przez organ egzekucyjny przy współudziale uczestników postępowania dotyczących bezpośrednio stosowania przewidzianych w ustawie środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania obowiązków” – przez organ egzekucyjny, jak również przez inne podmioty, w tym przez organy rekwizycyjne, organy nadzoru, a nawet wierzyciela, rozmaitych „postępowania o charakterze pomocniczym (wpadkowym)”²⁰⁴. Zauważono w tej korekcie koncepcji struktury postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu, że niektóre z postanowień wydawanych w postępowaniach pomocniczych nakładają na uczestników postępowania egzekucyjnego nowe obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej (wskazując jako przykład postanowienie o wysokości nieprzekazanej kwoty przez dłużnika zajętej wierzytelności oraz postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 168d–168e u.p.e.a.). Do tej grupy postępowań zaliczył M. Masternak także kontrolę wykonywaną przez naczelnika urzędu skarbowego wobec dłużnika zajętej wierzytelności, a także kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem przepisów o postępowaniu egzekucyjnym sprawowane przez organy kontroli i nadzoru²⁰⁵.

²⁰¹ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

²⁰² M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

²⁰³ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

²⁰⁴ M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

²⁰⁵ Por. M. Masternak, *Pojęcie...*, s. 23.

Jak z powyższego wynika, struktura administracyjnego postępowania egzekucyjnego według M. Masternaka ukazana jest jakby na wzór postępowań jurysdykcyjnych – w postaci kolejnych, następujących po sobie faz. Gdy uwzględnimy, że także w postępowaniu orzeczniczym może dojść do zakończenia postępowania bez osiągnięcia jego zasadniczego celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (wszak po wniesieniu przez stronę lub inny podmiot żądania wydania decyzji w jakiejś sprawie może dojść do odmowy wszczęcia postępowania, a toczące się postępowanie może zakończyć się jego umorzeniem z uwagi na jego bezprzedmiotowość), odmiennosć struktur tych dwóch rodzajów postępowań jawi się jako niezbyt oczywista. Wszak i w postępowaniu jurysdykcyjnym toczą się równolegle ciągi różnych działań, niektóre (dalsze) jego fazy – podobnie jak w postępowaniu egzekucyjnym – czasami nie zostaną zrealizowane.

Można też rozważać, czy odmiennosć struktury postępowania egzekucyjnego od struktury postępowania jurysdykcyjnego (orzeczniczego) jest – jak zakłada P. Przybysz – faktycznie diametralnie różna. Czy w postępowaniu orzeczniczym nie możemy mieć do czynienia z jego równoczesnym prowadzeniem przez różne organy? Przecież – stosownie do art. 52 k.p.a. – w toku postępowania organ administracji publicznej może zwrócić się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Postępowanie w takim przypadku będzie w danej sprawie prowadziło kilka organów – organ prowadzący postępowanie główne i organ udzielający pomocy. Równolegle z postępowaniem głównym toczyć się też może w tej samej sprawie tzw. postępowanie uzgodnieniowe (na podstawie art. 106 k.p.a.). Z uwagi na to, że na wydawane w toku postępowania jurysdykcyjnego postanowienia przysługują (o ile ustawa tak stanowi) zażalenia, a ponadto mogą być składane w stosunku do nich żądania wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności takich postanowień, także i w postępowaniu orzeczniczym tworzą się wiązki ciągów działań. Po wydaniu decyzji w sprawie toczyć też się mogą postępowania w sprawach kosztów postępowania (użyta w tym zdaniu liczba mnoga to nie pomyłka – takich postępowań może być więcej niż jedno, bo w jednym postępowaniu konieczne będzie ustalenie obowiązku poniesienia kosztów więcej niż jednej stronie). Twierdzenia o istotnej odmiennosć postępowania jurysdykcyjnego i egzekucyjnego w powyższych zakresach nie są aż takie oczywiste. Tym, co je ewidentnie od siebie odróżnia, jest to, że to drugie postępowanie, w głównej jego fazie, nie kończy się co do zasady żadnym rozstrzygnięciem.

Na podstawie powyższych spostrzeżeń można wysunąć tezę, że odmienność struktur postępowania orzeczniczego i postępowania egzekucyjnego akcentowana przez P. Przybysza wynika nie z odmiennej rzeczywistości, lecz stąd, że przyjmuje on inny punkt widzenia na to, co jest istotnym elementem konstrukcyjnym danej struktury.

Jeżeli chodzi o postępowanie egzekucyjne *sensu stricto*, bliższa rzeczywistości wydaje się być zmodyfikowana koncepcja M. Masternaka. W sposób rozwinięty została ona zaprezentowana w rozdziale 5 części I niniejszego tomu. W tym miejscu warto jednak zasygnalizować pewne wątpliwości, jakie obecny kształt struktury postępowania egzekucyjnego zaproponowany przez tego Autora może wzbudzać.

Pierwszą z tych wątpliwości rodzi zaliczenie przez M. Masternaka do administracyjnego postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu postępowania nadzorczego. Przyczyną tych obiekcji jest brak bezpośredniego związku z prowadzoną egzekucją, a nawet z postępowaniem egzekucyjnym w konkretnej sprawie – skoro działania nadzorcze nie muszą być prowadzone podczas toczącego się postępowania egzekucyjnego (żaden przepis ustawy nie wprowadza takiego zastrzeżenia), jest to raczej postępowanie odrębne.

Tego typu zastrzeżeń nie należy raczej zgłaszać wobec zaliczonych do postępowania egzekucyjnego w wąskim znaczeniu działań kontrolnych naczelnika urzędu skarbowego (a nie organu egzekucyjnego) w stosunku do dłużników zajętej wierzytelności prowadzonych w warunkach określonych w art. 71a § 2 u.p.e.a. Mają one bowiem związek z prowadzoną konkretną sprawą egzekucyjną, a w ich konsekwencji ww. organ może wydać wiążące orzeczenie określające wysokość kwoty nieprzekazanej organowi egzekucyjnemu na poczet egzekwowanej należności pieniężnej (art. 71a § 9 u.p.e.a.), w oparciu o które będzie możliwe przeprowadzenie egzekucji zajętej, ale bezpodstawnie nieprzekazanej kwoty z majątku dłużnika zobowiązanego (art. 71b u.p.e.a.). Związek z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym powyżej opisanych działań kontrolnych jest zatem bardzo ścisły (jeszcze bardziej oczywisty jest wówczas, gdy organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego, bo wówczas dokonującym kontroli jest właśnie organ egzekucyjny, z czego jednoznacznie wynika, że takie działania są elementem realizacji zastosowanych środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym).

Na zakończenie tego podrozdziału należy spróbować określić strukturę postępowania egzekucyjnego *sensu largo*. Obejmuje ono – jak wyżej przyjęto – postępowania wierzyciela (zarówno poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jak i prowadzone w jego trakcie, a także po jego zakończeniu), administracyjne postępowanie egzekucyjne w wąskim (ścisłym) rozumieniu

(o strukturze przedstawionej powyżej), administracyjne postępowanie zabezpieczające w znaczeniu ścisłym (obejmującym ciąg działań zmierzających do zastosowania środka zabezpieczającego lub innego sposobu zabezpieczenia, ich zastosowanie oraz ewentualnie zmiany i uchylenie zabezpieczenia) i szerokim (obejmującym dodatkowo czynności wierzyciela podjęte w celu uzyskania zabezpieczenia egzekwowanego obowiązku) oraz postępowanie prowadzone przez organy kontrolujące i nadzorujące organy egzekucyjne i wierzycieli.

1.3. PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

1.3.1. UWAGI OGÓLNE

Przedmiotem postępowania egzekucyjnego są obowiązki określone w art. 2 u.p.e.a. Od pierwotnej swojej wersji artykuł ten przeszedł ogromną metamorfozę, gdyż przez początkowe 34 lata obowiązywania ustawy zawierał dosyć ogólną, zwięzłą regulację, zarysowującą zakres obowiązków podlegających przymusowemu wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej²⁰⁶ oraz upoważnienie dla Rady Ministrów do rozciągnięcia, w trybie rozporządzenia, mocy obowiązującej ustawy na inne należności pieniężne niż określone w samej ustawie, o ile przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej.

Od 15.01.2001 r. wymienia się w ustawie, bardzo szczegółowo, coraz liczniejsze nazwy obowiązków o charakterze pieniężnym (i w dwóch przypadkach – niepieniężnym) podlegających egzekucji administracyjnej. W art. 2 u.p.e.a. wskazane są także (i to jeszcze szczegółowiej) należności, do których ma zastosowanie ustawa egzekucyjna w związku z udzielaniem pomocy państwu członkowskiemu UE na zasadach określonych ustawą o wzajemnej pomocy. Ponadto – na mocy art. 3 pkt 2 ustawy z 21.06.2001 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰⁷, zmieniającej przepisy ustawy egzekucyjnej z dnia 25.08.2001 r. – rozszerzono

²⁰⁶ Zaliczono do tego zakresu: 1) należności pieniężne z tytułu podatków, opłat i wszelkich danin publicznych, grzywien (kar pieniężnych, kar porządkowych) z zakresu administracji państwowej, a także inne należności pieniężne wynikające z zakresu tej administracji lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego oraz 2) obowiązki o charakterze niepieniężnym z zakresu administracji państwowej lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

²⁰⁷ Dz.U. Nr 76, poz. 809.

zakres jej stosowania na obowiązki z obszaru bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Ponieważ organy PIP nie mieszczą się w kategorii pojęciowej „organy administracji rządowej” (a tym bardziej „organy samorządu terytorialnego”), a wcześniejszą zmianą ograniczono zakres obowiązywania ustawy jedynie do obowiązków o charakterze niepieniężnym pozostających we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego, uzupełnienie takie było wskazane. Jego alternatywą była zmiana sposobu określenia kręgu organów, w których właściwości pozostają podlegające egzekucji administracyjnej obowiązki ustanawiane lub określone wydawanymi przez nie decyzjami lub postanowieniami, wykorzystująca pojęcie organu administracji publicznej. Istniało jednak ryzyko, że organy PIP mogłyby w praktyce orzeczniczej zostać potraktowane tak jak Prezydent RP – jako niemieszczące się w tej kategorii pojęciowej.

Istotne zmiany w art. 2 u.p.e.a., mające wpływ na przedmiotowy zakres obowiązywania postępowania egzekucyjnego, nastąpiły na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z 29.10.2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw²⁰⁸, która weszła w życie z dniem 7.03.2011 r., art. 111 pkt 3 u.w.p. oraz art. 32 u.d.p.ś.u., obowiązującego od 18.06.2016 r. Pierwsza z nich rozszerzyła katalog obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej o obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Było to konieczne z uwagi na brzmienie pkt 10 § 1 art. 2 u.p.e.a., ograniczającego zastosowanie ustawy do obowiązków o charakterze niepieniężnym, o ile są to obowiązki pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (a GODO nie zaliczał się do żadnej z tych kategorii organów) lub zostały przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego (ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych²⁰⁹ nie przekazywała wyraźnie obowiązków wynikających z decyzji GODO do egzekucji administracyjnej, ograniczając się w art. 12 pkt 3 do wskazania, że zapewnienie wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji tego organu należy do jego zadań). Na zakres przedmiotowy egzekucji administracyjnej w nieznacznym stopniu wpłynęła zmiana art. 2 § 1 pkt 12 ustawy egzekucyjnej dokonana na mocy art. 110 pkt 1 u.o.d.o., gdyż zmiane

²⁰⁸ Dz.U. Nr 229, poz. 1497.

²⁰⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

uległa tu jedynie nazwa organu, którego decyzje podlegają egzekucji administracyjnej (stał się nim Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych).

Ostatnie zmiany w zakresie obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej miały miejsce w nowelizacji z 4.07.2019 r. zmieniającej ustawę egzekucyjną z dniem 20.02.2021 r., na mocy której art. 1 pkt 2 dodano do katalogu tych obowiązków pkt 9a, zaliczający do niego wprost koszty egzekucyjne i koszty upomnienia, oraz w ustawie z 31.07.2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym²¹⁰, usuwającej z tego katalogu z dniem 9.11.2019 r. składki do Funduszu Żeglugi Śródlądowej. O ile ta ostatnia zmiana ma charakter jedynie porządkowy (usunięte z wykazu obowiązków egzekwowanych składki na ww. fundusz nie są już do niego wpłacane), o tyle pierwsza z nich może spowodować zapewne nieplanowane przez projektodawców i ustawodawcę perturbacje. Jak dotąd nie budziło bowiem wątpliwości, że koszty egzekucyjne i koszty upomnienia podlegają egzekucji administracyjnej²¹¹. Natomiast już sam fakt uchwalenia ustawy dodającej te koszty do katalogu obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej może wzbudzić wątpliwości, czy nie jest to krok uzasadniający twierdzenie, że do czasu wejścia w życie tej zmiany kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia nie należy egzekwować w trybie administracyjnym. Racjonalność takiego działania może rodzić poważne zastrzeżenia. Dodawanie tej kategorii obowiązków do katalogu zawartego w art. 2 § 1 u.p.e.a. było całkowicie zbędne, bo są to obowiązki mieszczące się w kategorii obowiązków stanowiących niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych (wszak wszystkie organy egzekucyjne są jednostkami sektora finansów publicznych, a publicznoprawny charakter tych należności nie budzi żadnych wątpliwości). Spełniają one zatem kryteria publicznoprawnych niepodatkowych należności budżetowych w rozumieniu art. 60 ostatnio wymienionej ustawy oraz art. 2 § 1 pkt 1 i art. 3 pkt 8 o.p.

Jak to już wcześniej ustalono, na mocy art. 111 pkt 3 u.w.p. sprecyzowano niezbyt jednoznaczne brzmienie art. 2 § 1 pkt 8 u.p.e.a., zaznaczając w zdaniu wprowadzającym do zamieszczonego w nim wyliczenia, że obowiązki wskazane w tym przepisie to należności pieniężne państwa członkowskiego, a ponadto uporządkowano i zaktualizowano należności takiego państwa, do których ustawa egzekucyjna ma mieć zastosowanie²¹².

²¹⁰ Dz.U. poz. 1901 ze zm.

²¹¹ Nawet w samej ustawie egzekucyjnej znajdziemy przepisy przewidujące administracyjny tryb egzekucji kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 5) i kosztów upomnienia (art. 15 § 2).

²¹² Por. D.R. Kijowski [w:] *Ustawa...*, red. D.R. Kijowski, 2015, art. 2, nt 1.

Ostatnia z zasygnalizowanych zmian polegała na rozszerzeniu katalogu należności państw członkowskich egzekwowanych w Polsce w ramach udzielania pomocy takim państwom na należności wynikające z administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nałożonych na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

Obecnie – zgodnie z art. 2 § 1 u.p.e.a. – egzekucji administracyjnej podlegają:

- 1) podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III o.p.;
- 2) niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych;
- 3) należności z tytułu przychodów z prywatyzacji;
- 4) grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej;
- 5) należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 4, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej;
- 6) należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych z zobowiązaniami tych jednostek;
- 7) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw;
- 8) wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów;
- 9) należności pieniężne z tytułu składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego;
- 10) należności pieniężne państwa członkowskiego wynikające z tytułu:
 - a) podatków i należności celnych pobieranych przez to państwo lub w jego imieniu, przez jego jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej,
 - b) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami,
 - c) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru,
 - d) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w lit. a–c, nałożonych przez organy