

Magdalena Strożek-Kucharska

**ZASADY  
POSTĘPOWANIA  
EGZEKUCYJNEGO  
W ADMINISTRACJI**



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

## **Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji**



Magdalena Strożek-Kucharska

# **Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji**

Recenzent  
Tomasz Bąkowski

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	11
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Zasady ogólne – rozważania teoretyczne .....</b>	<b>21</b>
1.1. Definiowanie pojęcia <i>zasada prawa</i> .....	21
1.2. Kryteria wyodrębnienia zasad prawa .....	30
1.3. Funkcje zasad prawa i założenie systemowości prawa .....	31
1.4. Metody konstruowania systemu zasad prawa .....	39
1.5. Zasady prawa stosowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji .....	41
1.6. Zasady ogólne prawa w kontekście istoty egzekucji administracyjnej .....	44
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Konstytucyjne zasady administracyjnego postępowania egzekucyjnego .....</b>	<b>49</b>
2.1. Uwagi ogólne .....	49
2.2. Zasada godności człowieka .....	50
2.3. Zasada wolności człowieka .....	61
2.4. Zasada równości wobec prawa .....	65
2.5. Zasada nietykalności osobistej .....	71
2.6. Zasada prawa do sądu .....	75
2.7. Zasada ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia .....	84
2.8. Zasada nienaruszalności mieszkania .....	89
2.9. Zasada ochrony informacji .....	93
2.10. Zasada ochrony własności .....	97
2.11. Zasada odszkodowania za szkody wyrządzone na skutek niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej .....	102
2.12. Zasada prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji oraz dwuinstancyjnego postępowania sądowego .....	107
2.13. Zasada partycypacji obywateli w ponoszeniu ciężarów i świadczeń publicznych .....	110
2.14. Podsumowanie .....	112

**Rozdział 3**

<b>Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego wyrażone wprost w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji</b> .....	115
3.1. Uwagi ogólne .....	115
3.2. Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej .....	117
3.3. Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie (zasada legalności) .....	147
3.4. Zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku .....	157
3.5. Zasada stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego .....	161
3.6. Zasada niezbędności prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji .....	170
3.7. Zasada współpracy w postępowaniu egzekucyjnym .....	175
3.8. Zasada zagrożenia .....	176
3.9. Zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego .....	188
3.10. Zasada ochrony osób trzecich .....	200
3.11. Zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego .....	208
3.12. Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych .....	213
3.13. Zasada odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego .....	216
3.14. Podsumowanie .....	233

**Rozdział 4**

<b>Zasady wyrażone w kodeksie postępowania administracyjnego stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym</b> .....	235
4.1. Uwagi ogólne .....	235
4.2. Zasada legalności i praworządności .....	241
4.3. Zasada prawdy obiektywnej .....	247
4.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli ...	252
4.5. Zasada rozstrzygania wątpliwości co do treści norm prawnych na korzyść strony .....	258
4.6. Zasada współdziałania organów administracji publicznej .....	263
4.7. Zasada zaufania do władzy publicznej .....	266
4.8. Zasada utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw .....	271
4.9. Zasada informowania .....	272
4.10. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu .....	278
4.11. Zasada przekonywania .....	282
4.12. Zasada szybkości postępowania .....	285
4.13. Zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych .....	290
4.14. Zasada pisemności .....	292

4.15. Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów .....	296	
4.16. Zasada dwuinstancyjności .....	297	
4.17. Zasada trwałości decyzji administracyjnych i weryfikacji sądowej decyzji ostatecznych .....	299	
4.18. Podsumowanie .....	305	
<b>Rozdział 5</b>		
<b>Modyfikacje zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji egzekucji na wybranych przykładach .....</b>		<b>307</b>
5.1. Uwagi ogólne .....	307	
5.2. Egzekucja obowiązku szkolnego .....	311	
5.3. Egzekucja administracyjna tzw. samowoli budowlanej .....	316	
5.4. Egzekucja administracyjna obowiązkowych szczepień ochronnych .....	322	
5.5. Egzekucja administracyjna powszechnego obowiązku obrony .....	329	
5.6. Egzekucja administracyjna w prawie wodnym .....	330	
5.7. Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych .....	331	
5.8. Egzekucja administracyjna w wybranych przepisach dotyczących nieruchomości .....	333	
5.9. Egzekucja administracyjna wynikająca z ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne .....	335	
5.10. Egzekucja administracyjna w tzw. trybie uproszczonym .....	336	
5.11. Podsumowanie .....	339	
Zakończenie .....	341	
Bibliografia .....	345	
Wykaz orzeczeń sądowych .....	361	
Wykaz aktów prawnych .....	387	
Indeks osobowy .....	393	
Summary .....	399	





## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- EKPC – Europejska konwencja praw człowieka z dnia 4 listopada 1950 r.  
k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny  
k.k.w. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy  
Konstytucja – Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej  
Polskiej  
k.p. – Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy  
k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego  
k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego  
MPPOiP – Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia  
19 grudnia 1966 r.  
MPPGSiK – Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kultural-  
nych z dnia 19 grudnia 1966 r.  
PDPC – Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.  
p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2012 r., Prawo o postępowaniu przed sądami  
administracyjnymi  
pr.bud. – Ustawa z dnia 7 września 1994 r. Prawo budowlane  
pr.wod. – Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne  
o.o.s.o. – Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty  
u.p.e.a. – Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym  
w administracji

### Inne

- Dz.U. – Dziennik Ustaw  
ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka  
j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego  
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

- 
- OTK – Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego  
OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy  
Rady WE – Rady Wspólnot Europejskich  
SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
SN – Sąd Najwyższy  
TK – Trybunał Konstytucyjny  
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Wstęp

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>1</sup> jest jednym z najstarszych aktów prawnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym. To spowodowało, że na przestrzeni lat była kilkadziesiąt razy nowelizowana, a zmiany w jej pierwotnym kształcie wprowadzone w wyniku nowelizacji są tak dalekie, że właściwie można uznać, że obecnie jest to niemal nowy akt prawny. Wprowadzane przez ustawodawcę nowe przepisy oraz modyfikacje dotychczas istniejących spowodowane były przede wszystkim zmianami sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju, uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji, jak również członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Bezpośrednim powodem podejmowania przez ustawodawcę licznych procesów mających na celu nowelizację ustawy był fakt, że powyżej wskazana ustawa uchwalona została w zupełnie odmiennej od obecnej sytuacji społeczno-politycznej, prawnej i gospodarczej. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dostosowane były do realiów gospodarki socjalistycznej, a transformacja ustrojowa z 1989 r. spowodowała tak zasadnicze zmiany w polskiej gospodarce i administracji publicznej, że stosowanie przepisów ustawy w jej pierwotnym kształcie coraz bardziej utrudniało organom egzekucyjnym prowadzenie skutecznej egzekucji administracyjnej. Konieczne stało się zatem dostosowanie przepisów ustawy egzekucyjnej do nowej rzeczywistości. W szczególności chodziło również o zwrócenie uwagi na prawa jednostki w państwie oraz na służebną rolę państwa wobec obywatela, co wymusiło na ustawodawcy konieczność rozbudowania środków prawnych służących ochronie interesów zobowiązanego, ale i wierzyciela oraz innych podmiotów biorących udział w tymże postępowaniu. Zmiany ustrojowe, jak również uchwalenie Konstytucji w 1997 r. i przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmuszają ustawodawcę nieustannie do zmian legislacyjnych omawianej ustawy.

Od roku 1990 ustawodawca ponad 130 razy nowelizował ustawę egzekucyjną, wychodząc naprzeciw zmieniającej się sytuacji społecznej, prawnej, politycznej oraz

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1427, t.j. ze zm.) – dalej: u.p.e.a. oraz ustawa egzekucyjna.

mentalności światopoglądowej społeczeństwa. Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, „wprowadziła aż 99 zmian, polegających na dodaniu lub zmianie brzmienia 231 artykułów oraz uchyleniu 17”<sup>3</sup>. W wyniku nowelizacji rozbudowane zostały m.in. przepisy o środkach egzekucji należności pieniężnych<sup>4</sup> i wprowadzono regulację dotyczącą egzekucji z papierów wartościowych<sup>5</sup>, weksli<sup>6</sup> i nieruchomości<sup>7</sup>, co stanowiło swoiste *novum* w dotychczasowych sposobach prowadzenia egzekucji administracyjnej, a konieczność ich wprowadzenia potwierdza m.in. fakt, że do chwili obecnej funkcjonują w ustawie.

Mimo tak obszernej nowelizacji ustawodawca zmuszony dalszymi zmianami polityczno-gospodarczymi, społecznymi i prawnymi podejmował dalsze kroki zmierzające do dostosowania przepisów ustawy do „nowej” rzeczywistości. Proces ten jest w dalszym ciągu kontynuowany i porównując kształt ustawy pierwotnej z tekstem po zmianach wprowadzanych w ciągu ostatnich lat, faktycznie dostrzec można zaawansowany proces legislacyjny, który sprawia, że obecna ustawa już tylko w niewielkim stopniu jest zgodna z jej początkowym brzmieniem. Wprowadzane zmiany przede wszystkim uwzględniają konieczność dostosowania polskich regulacji do prawa unijnego, zwracają również uwagę na prawa podmiotowe jednostki, które niegdyś traktowane były przez ustawodawcę krajowego po macoszemu. Odnosząc się *stricte* do tematu rozprawy, należy nadmienić, że także zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji choćby przez ostatnie lata zostały przez ustawodawcę zmienione, i to kilkakrotnie. Wprowadzone zmiany i ich znaczenie zostaną omówione w dalszej części pracy. Nadto z dniem 1 stycznia 2021 r. wszedł w życie nowy tekst ww. ustawy oraz są kolejne wersje oczekujące, które będą modyfikowały ustawę w kolejnych okresach. Ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw<sup>8</sup> przyniosła zmiany od 1 stycznia 2021 r. między innymi w art. 6, 7 i 15 dotychczas obowiązującej u.p.e.a. Powyższe działania ustawodawcy świadczą bez wątpienia o tym,

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 125, poz. 1368).

<sup>3</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 12.

<sup>4</sup> L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna z pieniędzy*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 309–312.

<sup>5</sup> R. Biskup, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 356–373.

<sup>6</sup> M. Surma, *Egzekucja administracyjna weksla*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 374–391.

<sup>7</sup> C. Martysz, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, [w:] *System egzekucji administracyjnej...*, s. 420–432.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1553).

że dostrzega on konieczność zmian w ustawie egzekucyjnej, które wymuszają zarówno przemiany społeczno-gospodarcze, jak również wpływ prawa unijnego, a także orzecznictwo<sup>9</sup> i praktyka.

Prowadzenie egzekucji administracyjnej jest ciągiem czynności procesowych i faktycznych podejmowanych przez wierzyciela i organ egzekucyjny (lub wyłącznie przez organ egzekucyjny, jeśli pełni on również rolę wierzyciela), których prowadzenie stanowi niewątpliwą, aczkolwiek zasłużoną dolegliwość dla zobowiązanego. Zasłużoną z uwagi na to, że obowiązki o charakterze publicznoprawnym muszą być wykonywane przez wszystkie podmioty prawa na równych zasadach. Są to bowiem obowiązki, które z mocy prawa bądź poprzez konkretyzację w akcie administracyjnym dotyczą wszystkich obywateli, a nierzadko również cudzoziemców przebywających na terenie Polski. Zachowanie wysokich standardów postępowania egzekucyjnego ma umożliwić między innymi stosowanie w tym postępowaniu zasad ogólnych wyartykułowanych w u.p.e.a. Zasady te zostały przez ustawodawcę ujęte *expressis verbis* w tekście ustawy, w artykułach od 1 do 18, a w szczególności od art. 6 do 18. Uregulowanie prawne i nadanie poszczególnym przepisom rangi „zasad prawa” podkreśla ich kluczową rolę dla prowadzonej egzekucji. Ma na celu przede wszystkim wskazanie konieczności egzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym i efektywne prowadzenie tego postępowania z uwzględnieniem szczególnej sytuacji zobowiązanego i innych podmiotów zainteresowanych efektami prowadzonej egzekucji.

Dlatego też sformułowane przez ustawodawcę zasady prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji nakładają szereg obowiązków ustawowych na wierzyciela oraz organ egzekucyjny, by prowadzić egzekucję zarówno w sposób jak najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, ale i jak najbardziej efektywny i skuteczny. Chodzi o to, aby egzekucja została zakończona stosunkowo szybko z pełnym zaspokojeniem roszczeń i interesów wierzyciela, ale przy poszanowaniu praw zobowiązanego (jak również osób pozostających na jego utrzymaniu, na których egzystencję niewątpliwie ma wpływ prowadzona egzekucja administracyjna). Stąd ustawodawca wprost wprowadza do tekstu ustawy takie zasady, jak zasada obowiązku wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej (art. 6 u.p.e.a.), celowości (art. 7 § 2 u.p.e.a.) czy stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego (art. 7 § 2 u.p.e.a.).

Zawarty w ustawie egzekucyjnej katalog zasad tegoż postępowania nie ogranicza się wyłącznie do tekstu samej ustawy. Po pierwsze, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 18 ustawy egzekucyjnej w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., w sprawie SK 31/14 (LEX 1461213), w którym sąd uznał m.in. za niezgodne z Konstytucją postanowienia dotyczące kosztów egzekucyjnych.

zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. Oznacza to, że w postępowaniu tym stosowane będą również przepisy k.p.a. w takim zakresie, aby uzupełniać (ale nie modyfikować) przepisy zawarte w ustawie egzekucyjnej. W tym kontekście zasadnicze znaczenie dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji będą miały zasady ogólne procedury administracyjnej wyrażone również *expressis verbis* w art. 6 do 16 k.p.a. Pozwala to w sposób zdecydowanie bardziej kompleksowy na uregulowanie sytuacji prawnej uczestników postępowania egzekucyjnego, a przede wszystkim statusu prawnego zobowiązanego, wierzyciela i organu egzekucyjnego. Zgodnie z dyspozycją pozwalającą na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania egzekucyjnego konieczne będzie uwzględnienie od chwili jej wszczęcia do zakończenia między innymi takich zasad, jak zasada legalności (art. 6 k.p.a.), praworządności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania obywateli do działań organów administracyjnych (art. 8 k.p.a.), należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych prowadzonej sprawy (art. 9 k.p.a.), czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), przekonywania stron co do słuszności podejmowanych działań i rozstrzygnięć (art. 11 k.p.a.), szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) i dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (art. 15 k.p.a.). W związku z wejściem w życie nowelizacji k.p.a. w 2017 r. zastosowanie znajdą również wprowadzone do niego nowe zasady ogólne, jak zasada *in dubio pro libertate* (art. 7 a k.p.a.), współdziałania organów administracji publicznej (art. 7 b k.p.a) czy zasada nieodstępowania od utrwalonej praktyki (art. 8 § 2 k.p.a).

Poszerzenie katalogu zasad prowadzenia egzekucji administracyjnej o zasady wyrażone w k.p.a. jest zarówno działaniem pożądanym z punktu widzenia interesów prawnych i faktycznych wszystkich uczestników tego postępowania, jak również niewątpliwie sprzyja zgodnemu z prawem oraz świadomemu i efektywnemu podejmowaniu działań przez wierzyciela i organ egzekucyjny.

Gwarancję zgodnego z prawem oraz skutecznego podejmowania działań od chwili wszczęcia egzekucji administracyjnej do czasu jej skutecznego zakończenia mają zapewniać również zasady wynikające wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>11</sup>. Ustawa zasadnicza wprowadza szereg zasad ogólnych o istotnym znaczeniu dla prowadzonej egzekucji administracyjnej. Zastosowanie tych zasad do postępowania egzekucyjnego jest niewątpliwie ważną gwarancją, że postępowanie to rzeczywiście będzie prowadzone wyłącznie w celu wykonania obowiązku, któ-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020 r., poz. 256, t.j. ze zm.) – dalej: k.p.a.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja.

rego adresat (zobowiązany) nie mógł lub nie chciał wykonać w sposób dobrowolny, a nadto że prowadzone postępowanie będzie zgodne zarówno z normami zawartymi w ustawie egzekucyjnej oraz z przepisami konstytucyjnymi stanowiącymi trzon i fundament obowiązujących w Rzeczypospolitej praw i obowiązków. Nie bez znaczenia pozostaje również i fakt, że samo uchwalenie Konstytucji wymusiło na ustawodawcy zmiany w przepisach ustawy egzekucyjnej mające na celu dostosowanie przepisów ustawy do porządku prawnego wprowadzonego na mocy ustawy zasadniczej.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zasady postępowania egzekucyjnego w administracji uległy poszerzeniu również o zasady wynikające z prawa unijnego. Konieczność ich respektowania przede wszystkim przez organy państwowe, jak również możliwość bezpośredniego odwoływania się przez zobowiązanego i inne podmioty uczestniczące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji do zasad rangi międzynarodowej wpływają na poprawny przebieg egzekucji administracyjnej. W szczególności rozbudowany w prawie międzynarodowym system ochrony praw człowieka skłania zarówno organy stosujące, jak i stanowiące prawo do szerokiego spojrzenia na sytuację wszystkich uczestników postępowania. Stwarzane tym samym prawne gwarancje ochrony tych podmiotów w związku z prowadzoną egzekucją administracyjną muszą odpowiadać już nie tylko prawu wewnętrznemu, ale również standardom międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że dotychczas nie było w nauce szeroko pojmowanego prawa administracyjnego opracowania, które w sposób kompleksowy scharakteryzowałoby zasady obowiązujące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uzasadnione wydaje się poświęcenie uwagi temu zagadnieniu i omówienie najważniejszych zasad dotyczących tego postępowania wynikających zarówno z tekstu samej ustawy egzekucyjnej, jak również innych aktów prawnych.

Głównym problemem badawczym zawartym w opracowaniu jest analiza zasad postępowania egzekucyjnego w administracji uwzględniająca zasady wynikające z różnych aktów prawnych, które do tego postępowania mają zastosowanie. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest bowiem tylko jednym z aktów prawnych, które mają zastosowanie do postępowania egzekucyjnego w administracji. Natomiast konieczność stosowania innych aktów prawnych, w tym również ustawodawstwa międzynarodowego, sprawia, że katalog zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego jest zdecydowanie szerszy, niż wynikałoby to z tekstu samej ustawy.

Wybór tematu podyktowany był praktyczną oraz teoretyczną istotnością tego zagadnienia. W praktyce bowiem, jak również w literaturze przedmiotu brak jest szczegółowych odniesień do zasad dotyczących postępowania egzekucyjnego zawartych w innych aktach prawnych niż ustawa egzekucyjna. O ile literatura dość szeroko odnosi się do samych zasad zawartych wprost w ustawie o postępowaniu



egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup>, o tyle w opracowaniach dotyczących zagadnień związanych z egzekucją administracyjną nie ma szczegółowych odniesień do stosowania w czasie egzekucji innych zasad niż wynikające z u.p.e.a. Powoduje to tym samym konieczność uzupełnienia istniejących luk oraz stworzenia opracowania zawierającego odniesienie zarówno do zasad *expressis verbis* wynikających z u.p.e.a., jak również z innych aktów prawnych. Stąd w przedmiotowym opracowaniu podjęto próbę oceny przesłanek, zakresu oraz konsekwencji prawnych oddziaływania zasad wynikających z różnych aktów prawnych na postępowanie egzekucyjne w administracji. Ich analiza pozwoliła na wyodrębnienie grup zasad uregulowanych w różnych aktach prawnych, a mających bezpośrednie znaczenie dla prowadzonej egzekucji administracyjnej.

Celem opracowania było również podjęcie próby oceny, czy zakres zasad dotyczących prowadzenia egzekucji administracyjnej stanowi rzetelny system gwarancji procesowych, umożliwiających twierdzenie, że postępowanie egzekucyjne ma cechę sprawiedliwości proceduralnej, polegającej na poszanowaniu praw zarówno zobowiązanego, wierzyciela, jak również osób trzecich, których może również dotyczyć. Tym samym powstała konieczność szczegółowej analizy przepisów u.p.e.a., ale również odniesienie się do zasad wynikających z innych aktów prawnych, które niewątpliwie mają wpływ na egzekucję administracyjną.

Pierwszym, podstawowym aktem prawnym, do którego należało się odnieść, była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Jej przepisy mogą być stosowane bezpośrednio, co tym samym stwarza dodatkowe, konstytucyjne gwarancje (szczególnie dla osoby zobowiązanej) poszanowania jej praw oraz zapewnienia zgodnego z prawem działania organów administracyjnych na każdym etapie prowadzonej egzekucji oraz jeszcze przed jej wszczęciem i po jej zakończeniu, bez względu na powody zakończenia działań względem zobowiązanego. Stąd nie sposób wyczerpująco odnieść się do zasad mających szczególne znaczenie w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji bez wyprowadzenia szeregu z nich bezpośrednio z aktu najwyższej rangi. Ustawa zasadnicza stwarza bowiem szereg obowiązków dotyczących obowiązku partycypacji obywateli w kosztach utrzymania państwa, jak również obowiązku ich zgodnego z prawem egzekwowania w celu urzeczywistnienia choćby zasady równości obywateli względem prawa. Stwarza fundamentalny system ochrony praw zobowiązanego przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją państwa w jego dobra osobiste.

Zgodnie z powoływanym wyżej art. 18 u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a., chyba że sama ustawa stanowi ina-

---

<sup>12</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, red., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 41 oraz Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 123 i n.

czej. Konieczne było więc ustalenie znaczenia zasad ogólnych wyrażonych w k.p.a. dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji. Stąd też drugim aktem prawnym, do którego należało się odnieść, był kodeks postępowania administracyjnego (który również na przestrzeni ostatnich lat został poddany daleko idącej nowelizacji). Przepisy k.p.a. w sposób precyzyjny określają prawa i obowiązki stron oraz uczestników postępowania administracyjnego oraz sposób działania organów administracji i postępowania przed tymi organami. Przepisy odnoszące się do ogólnego postępowania administracyjnego muszą mieć zatem również zastosowanie w procedurze wtórnej do tego postępowania, w procedurze dotyczącej sposobu egzekwowania obowiązków określonych w akcie administracyjnym, na podstawie którego zostały ustalone. Egzekucja administracyjna jest bowiem pochodną postępowania administracyjnego, a w związku z tym jest niejako jego kontynuacją w przypadku, gdy określony aktem obowiązek z różnych przyczyn nie jest wykonany. O ile administracyjne postępowanie ogólne zawsze poprzedza postępowanie egzekucyjne w administracji, o tyle nie zawsze następnym etapem po zakończeniu ogólnego postępowania administracyjnego będzie postępowanie egzekucyjne. Będzie ono wszczęte jedynie wówczas, gdy zobowiązany w sposób dobrowolny nie chce (nie można wykluczyć, że z różnych przyczyn nie może) wykonać obowiązku skonkretyzowanego w akcie administracyjnym lub powstałego z mocy prawa.

Rozważania prowadzone w przedmiotowej pracy rozpoczynają się od przybliżenia w rozdziale 1 samej istoty zasad prawa oraz ich znaczenia dla interpretacji przepisów prawnych i *ratio legis* ich wprowadzenia przez ustawodawcę do tekstu aktów prawnych. Pojęcie *zasada prawa* jest nie tylko różnie pojmowane przez przedstawicieli nauki prawa, ale również różnie klasyfikowane są normy prawne, którym nadaje się walor zasad prawnych. Spowodowało to konieczność wstępnego ustalenia, czym są przepisy o tak doniosłym znaczeniu, że nadaje im się wprost przymiot *zasad prawa*, wyciągając je niejako przed nawias innych regulacji zawartych w danym akcie prawnym. I czy zawsze za zasadę prawa uznać trzeba tą dyspozycję, której ustawodawca wprost przymiot zasady nadaje, czy też katalog zasad prawa uznać należy za otwarty, dopuszczający modyfikację. Z oczywistych powodów modyfikacja ta w szczególności polegałaby na rozszerzeniu katalogu zasad prawnych poprzez uznanie, że również inne przepisy konkretnego aktu prawnego lub całej grupy aktów mają tak istotne znaczenie dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji, że warto również i je uznać za zasady prawa.

Kolejne rozdziały opracowania odnoszą się do wybranych zasad istniejących w różnych aktach prawnych, które mają znaczenie dla prowadzonej egzekucji administracyjnej. Z oczywistych względów, w tym również objętościowych, nie było możliwości poddania analizie wszystkich zasad, jakie mogą mieć wpływ na egzekucję administracyjną, konieczne stało się więc dokonanie wyboru w tym zakre-

sie. Przede wszystkim uwaga skupiona została na tych zasadach wyodrębnionych w różnych aktach prawnych, którym ustawodawca sam nadał rangę zasad prawa, czyniąc z poszczególnych przepisów pewnego rodzaju przepisy szczególne, mające decydujące znaczenie dla ukształtowania się określonych instytucji lub przebiegu poszczególnych procedur. Po drugie, konieczne stało się wyodrębnienie tych zasad, które mają istotne znaczenie (szczególne, niezbędne, konieczne) dla zapewnienia prawidłowego przebiegu egzekucji administracyjnej.

Rozdział 2 poświęcony jest przybliżeniu zasad prawa wyrażonych w ustawie zasadniczej, których wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne w administracji powinien być (i jest) niewątpliwy. Z szeregu przepisów konstytucyjnych, którym bez wątpienia zarówno ustawodawca, jak również doktryna nadają cechę „zasad prawa”, wybrano te, których wpływ na egzekucję administracyjną jest nie tylko teoretyczny, ale również praktyczny, w szczególności w kontekście sytuacji prawnej zobowiązanego oraz działań podejmowanych przez wierzycieli i organy egzekucyjne w czasie trwania postępowania egzekucyjnego w administracji.

Rozdział 3 dotyczy zasad postępowania egzekucyjnego w administracji wyrażonych wprost w tekście ustawy egzekucyjnej. Zostały one omówione przy uwzględnieniu stanowiska przedstawicieli nauki i judykatury oraz w aspekcie ich praktycznego zastosowania w czasie trwania postępowania egzekucyjnego w administracji. Stanowią zdecydowanie najobszerniejszą grupę zasad stosowanych zarówno w czasie trwania postępowania, jak i na etapie poprzedzającym jego wszczęcie. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim niewątpliwą dotkliwość, jaką stanowi prowadzenie egzekucji przeciwko zobowiązanemu, wprowadził szereg postanowień, którym wprost nadał rangę „zasad prawa”, uznając tym samym, że stanowią one niejako trzon i kierunek działań w toku egzekucji administracyjnej. Wszystkie pozostałe czynności zarówno organu egzekucyjnego, jak i zobowiązanego, wierzyciela (jeśli nie jest nim organ administracji) oraz innych uczestników postępowania egzekucyjnego mają bowiem swoje źródło oraz umocowanie (ewentualnie jego brak) właśnie w tychże przepisach, które ustawodawca uznał za „zasady prawa”. Stąd ich doniosła rola w kształtowaniu sytuacji prawnej zobowiązanego oraz w czynnościach podejmowanych przez organ egzekucyjny.

W rozdziale 4 omówiono zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego. Mają one odpowiednie zastosowanie w toku postępowania egzekucyjnego w administracji w związku z art. 18 ustawy egzekucyjnej. Powoduje to tym samym, że zasad postępowania egzekucyjnego nie można ograniczać wyłącznie do tych zawartych w ustawie egzekucyjnej, ale również interpretując pozostałe przepisy ustawy egzekucyjnej i prowadząc postępowanie egzekucyjne, konieczne jest odpowiednie stosowanie zasad zawartych w k.p.a. W związku z powyższym w przedmiotowym opracowaniu poddano analizie

tw. zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w k.p.a., rozpatrując je przede wszystkim w kontekście znaczenia czy też zakresu stosowania w czasie egzekucji administracyjnej. Samo odwołanie się w u.p.e.a. do postanowień k.p.a. pozwala wyłącznie na odpowiednie stosowanie tych postanowień do wszczynanej lub już prowadzonej egzekucji administracyjnej, a co za tym idzie na stosowanie ich zawsze, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania egzekucyjnego, jakże odmiennego od ogólnego postępowania administracyjnego.

Rozdział 5 przybliży problematykę wyjątków od zasad ogólnych wynikających z u.p.e.a. oraz z k.p.a. Wyjątki te dotyczą zarówno tzw. trybu uproszczonego prowadzenia egzekucji administracyjnej, jak również możliwości stosowania w konkretnych przypadkach wyłącznie niektórych środków egzekucyjnych. Tym samym powoduje to, że z katalogu środków wskazanych w u.p.e.a., w szczególności w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym, wybór środka egzekucyjnego jest zdecydowanie utrudniony, a często wręcz niemożliwy z uwagi na to, że określony środek egzekucji jest jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę jako jedyny możliwy do zastosowania. Tym samym mają ograniczone (lub wyłączone) zastosowanie w tych postępowaniach zasady, takie jak np. zasada wyboru najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego czy też środka prowadzącego bezpośrednio do celu.

W podsumowaniu rozważań nakreślone zostały zalety oraz wady obecnej regulacji, a w szczególności podjęta została próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy katalog zasad prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji zawarty w ustawie egzekucyjnej jest katalogiem wystarczającym oraz czy możliwość odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad wynikających z k.p.a. i zasad zawartych w ustawie zasadniczej nadaje tejże regulacji przymiot kompleksowej.

Na marginesie należy również podnieść, że w pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle zmieniające się warunki społeczne, polityczne, gospodarcze pozwalają na stworzenie zbioru norm prawnych, którym można byłoby nadać przymiot regulacji kompleksowej. Innymi słowy, czy istnieje w ogóle w sensie prawnym „regulacja kompleksowa” rozwiązująca wszystkie problemy, jakie mogą pojawić się w związku ze stosowaniem określonego aktu prawnego.

Przedmiot badań wpłynął na przyjęte metody badawcze. Badania dotyczące zasad postępowania egzekucyjnego w szerokim znaczeniu (czyli wynikające zarówno z Konstytucji, jak i z u.p.e.a. i k.p.a.) mają charakter poznawczy, ale należy im również nadać element użytkowy, mają bowiem znaczenie w kontekście możliwości praktycznego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad prawa zawartych w innych aktach prawnych niż u.p.e.a.

Spowodowało to tym samym konieczność odniesienia się do metody porównawczej, realizowanej na płaszczyźnie różnych aktów prawa powszechnie obowiązujących.

zującego. Za R. Tokarczykiem<sup>13</sup> przyjąć należy, że pod pojęciem metody porównawczej rozumie się „określony specyfiką badanego przedmiotu sposób osiągania celu, charakteryzujący się uporządkowaniem czynności badawczych”. Wprawdzie metoda porównawcza zdaniem K. Działochoy<sup>14</sup> „zmierza ku wykryciu podobieństw i różnic badanej instytucji prawa na tle ustawodawstwa czy praktyki kilku państw i ku budowie w oparciu o nie porównawczego pojęcia tej instytucji”, ale wydaje się, że można ją stosować również w ramach porównywania wewnątrz krajowego porządku prawnego. Aby można było jednak zastosować metodę porównawczą, konieczne stało się wcześniejsze zastosowanie metody prawnodogmatycznej, „polegającej w jak największym uproszczeniu na badaniu przepisów w celu ustalenia ich rzeczywistej treści”<sup>15</sup>. Z kolei „badanie treści przepisów jest przejawem działań poznawczych, których prawnik powinien dokonywać w procesie interpretacji prawniczej, stosując odpowiednie metody interpretacyjne. W teorii, wśród tych metod wyróżnia się: logikę, analizę, argumentację, hermeneutykę”<sup>16</sup>.

W rozprawie niezbędne było również zastosowanie metody historycznej<sup>17</sup>. Posłużenie się tą metodą pozwoliło na wskazanie – po pierwsze – konieczności wyodrębniania spośród przepisów zawartych w różnych aktach prawnych tych, którym nadaje się walor „zasad prawa”, jak również na wprowadzenie do tekstu ustawy egzekucyjnej tych zasad, które wypracowane zostały dzięki postulatami przedstawicieli nauki i doktryny. Wskazana metoda wydaje się istotna dla zrozumienia cech opisywanej instytucji prawnej, jej ewolucji oraz współczesnego odniesienia.

Z uwagi na możliwe zmiany stanu prawnego niniejsze opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 20 grudnia 2020 r.

---

<sup>13</sup> R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2002, s. 19.

<sup>14</sup> K. Działocha, *Naczelné organy prezydzalne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 7.

<sup>15</sup> A. Bator, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Warszawa 2008, s. 24–25.

<sup>16</sup> J. Stelmach, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, Kraków 2003, s. 33.

<sup>17</sup> J. Staroścziak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 21 i nast.

## Rozdział 1

### Zasady ogólne – rozważania teoretyczne

#### 1.1. Definiowanie pojęcia *zasada prawa*

Termin *zasada* w języku ogólnym jest związany z wieloma dziedzinami życia, jest wszechobecny w życiu codziennym<sup>1</sup>. S. Tkacz<sup>2</sup> stwierdza: „[...] posłużenie się określeniem »zasada« w kontekście przekazania treści z określonej dziedziny życia wskazywać może, że są to pewne normy powszechnie przyjmowane bądź obowiązujące w danej dziedzinie, podstawowe (zasadnicze) wiadomości z określonej dziedziny (podręczniki), pewne ukształtowane sposoby postępowania w danej dziedzinie (zasady gier), pewne pożądane sposoby zachowania w określonych sytuacjach. Stąd pojęcie »zasada« w języku powszechnym powiązane jest z wiedzą z zakresu danej dziedziny życia, tj. z ukształtowanymi w jej ramach regułami zachowania, które winny być stosowane przez adresatów”<sup>3</sup>.

W związku z wieloznacnością funkcjonowania terminu *zasada* w języku codziennym (potocznym) oczywiste jest, że również w języku prawniczym pojęcie to stosowane jest niejednolicie, nawet w obrębie tego samego aktu prawnego, a często nawet w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej (artykułu czy paragrafu).

Jak wskazuje m.in. powoływany wyżej autor, „zwrot *zasada prawa* współcześnie jest powszechnie spotykany zarówno w nauce prawa, jak i praktyce prawniczej. Dlatego trudno sobie dzisiaj wyobrazić dyskurs prawniczy pozbawiony refleksji poświęconej zasadom prawa”<sup>4</sup>. Jest to powodowane przede wszystkim występowaniem dwóch podstawowych okoliczności czy też powodów, które uzasadniają powyższe twierdzenie. „Po pierwsze, stały się najważniejszym instrumentem aktywizmu sędziowskiego, przy pomocy którego sądy rozwijają prawo. Po drugie, stanowią one modelowy przykład stosowania argumentacyjnych metod uzasadniania decyzji”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawodawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, s. 74.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 75.

<sup>4</sup> Z. Tobor, *Wprowadzenie*, [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 9.

<sup>5</sup> L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 231.



Biorąc równocześnie pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, a więc problematykę zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji, konieczne staje się poczynienie choćby podstawowych uwag na temat samego pojęcia *zasad prawa* oraz *systemu zasad prawnych*. Jest to niezbędne w celu wyczerpującego przeanalizowania znaczenia oraz roli zasad wyszczególnionych wprost lub wynikających pośrednio z ustawy o egzekucyjnym postępowaniu w administracji.

W nauce problematyka zasad prawa jest podejmowana zarówno przez teoretyków prawa, jak i stosujących prawo. Przedstawiciele obu wymienionych grup analizują przepisy, którym nadano walor zasad prawa, z dotychczasowych przepisów kształtują (wyprowadzają) nowe zasady, które nie zostały *expressis verbis* wprowadzone przez ustawodawcę, odnoszą się do nich, na ich podstawie konstruują poglądy czy też uzasadniają rozstrzygnięcia swoich decyzji. Uzasadnieniem powyższego jest przyjęcie założenia, że zasada prawa to norma nadrzędna nad innymi, kierunkowskaz interpretacyjny, podstawowa reguła wykładni.

W ramach nauk szczegółowych Z. Ziemiński wskazuje, że „[...] konstrukcja zasad prawa pozwala na uporządkowanie instytucji prawnych, ukazując faktyczne ich ukształtowanie, a także usprawnia proces dydaktyczny i jest przydatna dla praktyki prawniczej, stanowiąc podstawę dla formułowania określonych dyrektyw interpretacyjnych. Problem w tym, iż zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i dogmatycznej istnieją spory co do określenia samego pojęcia »zasady prawa«, jak i roli zasad prawa w nauce prawniczej. Poszczególne dyscypliny prawoznawstwa, a nawet poszczególni autorzy, w odmienny sposób charakteryzują »zasadę prawa«, wyodrębniając rozmaite katalogi zasad prawa, jak i przypisują im różne znaczenie. Zasady prawa są więc określane jako szczególnie ważne reguły czy też reguły, których znaczenie uznaje się za podstawowe ze względu na system prawa, wyróżnione bądź formalnie, albo wyodrębniane ze względu na ich doniosłość społeczną, ogólność odniesienia, tradycję, spełnianą przezeń rolę konstruowania systemu prawnego itp.”<sup>6</sup>.

Jak wskazują B.M. Ćwiertniak, Z. Góral i K. Baran, „charakteryzowane są jako normy prawa obowiązujące o zasadniczym znaczeniu lub normy wnioskowane z kolejnych norm, stanowiące ich konsekwencje logiczne”<sup>7</sup> czy też jako „normy prawne o podstawowym znaczeniu dla całego prawa lub jego poszczególnych gałęzi”<sup>8</sup>. Niektórzy autorzy podkreślają, że „zasady muszą być odpowiednio usytuowane w hierarchii aktów prawnych (konstytucje, ustawy), jak również w systematyce aktów prawnych (przepisy ogólne aktu normatywnego)”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 53.

<sup>7</sup> B.M. Ćwiertniak, Z. Góral, K. Baran, *Podstawowe zasady prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1, *Część ogólna prawa pracy*, red. K. Baran, Warszawa 2010, s. 517.

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 83.

<sup>9</sup> M. Korycka, *Zasady prawa*, „Jurysta” 2007, nr 8, s. 4.

Dla dalszych wywodów związanych z problematyką „zasad ogólnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji” konieczne jest podjęcie próby choćby podstawowego zdefiniowania terminu *zasada prawa*, a z uwagi na złożoność zagadnienia oraz różne sposoby definiowania tego terminu konieczne jest ograniczenie się do podstawowych, najbardziej popularnych i powszechnie akceptowanych sposobów jego definiowania.

Jak wskazywała S. Wronkowska, „termin *zasada* mający pełnić w stosunku do pojęcia *zasada prawa* funkcję pojęcia rodzajowego (*genus*) jest wyrazem z języka potocznego i jako taki obciążony jest wadami tego języka, w tym przede wszystkim wieloznacznością”<sup>10</sup>. Autorka podnosiła, że „do najczęściej spotykanych znaczeń pojęcia *zasada* należą:

- 1) teza formułująca jakieś prawo przyrodnicze czy inne rządzące się określonymi procesami,
- 2) podstawa czegoś, na czym coś powinno się opierać (lub opiera się),
- 3) reguła,
- 4) norma postępowania uznana przez kogoś za obowiązującą”<sup>11</sup>.

J. Wróblewski wskazywał natomiast, że „[...] *zasada prawa* jest zwykle określana, jako reguła należąca do systemu prawa zawarta w przepisie prawa, która ze względu na swą treść jest donioślejsza niż reguły zawarte w innych przepisach, ale może to być także reguła indukcyjnie wprowadzona przez uogólnienie kilku lub nawet wielu przepisów prawa. Nie wyklucza się również *zasad prawa* rozumianych jako pewne idee, postulaty czy ideały moralne lub polityczne, którymi kieruje się prawodawca w swej działalności, choć zostały one tylko częściowo wyrażone w przepisach, a nawet istnienia *zasad*, których w ogóle nie można doszukać się wśród postanowień prawa obowiązującego”<sup>12</sup>.

W innej publikacji ten sam autor używał terminu *zasada prawa* „w dwóch podstawowych znaczeniach:

- 1) jako normy (lub ich konsekwencje) prawa pozytywnego oceniane, jako *zasadnicze*,
- 2) jako reguły, które nie są normami prawa pozytywnego (ani ich konsekwencjami)”<sup>13</sup>.

Powyższej wskazani autorzy byli niewątpliwie prekursorami w zakresie teoretycznych rozważań dotyczących definiowania i funkcjonowania pojęcia *zasad*

<sup>10</sup> S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania zasad prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z 10, s. 167.

<sup>11</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 29.

<sup>12</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 225–260.

<sup>13</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące, a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965, Seria 1, z. 42, s. 18.



*prawa* oraz rozpoczęli szeroką wymianę myśli na temat ww. terminu, która w dalszym ciągu jest podejmowana przez kolejne pokolenia zarówno przedstawiciele nauki, jak również judykaturę.

Równocześnie w związku z wątpliwościami dotyczącymi definiowania *zasad prawa* pojawiała się aktualna do dziś koncepcja polegająca na wyróżnieniu zasad systemu prawa oraz postulatów systemu prawa. Zgodnie z tym rozróżnieniem „zasady prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu (zasady systemu prawa) są oparte na tekście prawnym i należą do systemu prawa, a „zasady postulatów” (postulaty systemu prawa) znajdują się poza systemem prawa”<sup>14</sup>.

Z pojęciem *zasady prawa* oraz podziałem wskazanym wyżej związane jest pojęcie *normy prawnej*, przez którą rozumie się „normę postępowania, ustanowioną przez państwo (organy państwowe) w następstwie wykonania posiadanej normotwórczej kompetencji prawnej lub w odpowiedni sposób uznaną przez państwo, wyrażającą w sposób stanowczy powinność określonego zachowania się określonej osoby lub grupy”<sup>15</sup>. I tak, w ślad za poglądami wyrażonymi przez J. Zimmermanna można przyjąć, że „są to normy prawne o podstawowym znaczeniu dla całego prawa lub poszczególnych gałęzi”<sup>16</sup>. Natomiast zasady postulatów, jak wskazuje S. Tkacz<sup>17</sup> oraz powoływani przez niego autorzy, „nie mają prawnie wiążącego charakteru, ale są wykorzystywane przez ustawodawcę do budowy systemu czy też stanowią pewne postulaty, jakim powinien odpowiadać poprawnie zbudowany system”<sup>18</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić za poglądami wyrażonymi w literaturze<sup>19</sup>, że „pojęcia zasada prawa używa się, przeważnie mając na myśli:

- 1) określony typ ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (zasada prawa w ujęciu opisowym),
- 2) dyrektywę postępowania lub wypowiedź oceniającą, na podstawie której da się łatwo sformułować dyrektywę postępowania (zasada prawa w ujęciu dyrektywalnym), niektóre z tak rozumianych zasad prawa są uznawane za prawnie wiążące (tj. za obowiązujące normy prawne), wśród nich można wyróżnić typ kwalifikowany – zasady dotyczące uznawania norm określonego rodzaju za normy obowiązujące w danym systemie prawnym (zwane często zasadami II stopnia),
- 3) jedno z ubocznych znaczeń terminu zasada, np. precedensowe orzeczenie SN wpisane do księgi zasad prawnych SN; przepis prawa; przepis ogólny (który

<sup>14</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–96.

<sup>15</sup> A. Bator, [w:] *Wprowadzenie do nauk...*, s. 115.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 83.

<sup>17</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 132.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 25.

traktuje się jako zasadę dla odróżnienia od wyjątków, czyli przepisów szczególnych); którąś z zasad współżycia społecznego etc.”<sup>20</sup>.

Powołani wyżej autorzy wskazują, że „spotykany aparat pojęciowy jest rozmaity, w związku z czym niektórzy przedstawiciele nauki piszą o zasadach prawa, zasadach prawnych, zasadach naczelnych, ogólnych, podstawowych, a często zdarza się, iż poszczególni autorzy posługują się niejednolicie proponowaną terminologią”<sup>21</sup>.

Analizując pojęcie *zasad prawa*, należy również wskazać jedną z najbardziej rozpowszechnionych koncepcji, a mianowicie o definiowaniu zasad przez R. Dworkina, który zaproponował definicję „zasady prawnej, przyjmując założenie, iż prawo składa się z dwóch rodzajów norm, a mianowicie reguł (*rules*) oraz zasad (*principles*)”<sup>22</sup>.

Zasady prawa sensu largo R. Dworkin dzieli na *principles* i *policeies*. „Wymóg polityki prawnej (*policy*) to ten rodzaj normy, która wyznacza cele do osiągnięcia – zwykle jest to postępek w zakresie jakiegoś ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości<sup>23</sup>. *Policeies* mają zatem strukturę norm programowych. Z kolei zasada prawa we właściwym rozumieniu (*principle*) jest normą, która ma być przestrzegana nie dlatego że jej przestrzeganie przybliży lub zapewnia ekonomiczną, polityczną, społeczną sytuację, która wydaje się być godna pożądaną, ale dlatego, że domaga się tego sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności”<sup>24</sup>. Dworkin twierdził ponadto, że „[...] u podstaw obowiązywania zasad leży [...] poczucie »odpowiedniości« zasady wśród prawników i obywateli kształtowane przez dominującą w danej wspólnotie moralność polityczną oraz instytucjonalne poparcie przejawiające się w faktycznym przywoływaniu zasady w działalności organów stosujących prawo czy odzwierciedlaniu jej treści w przepisach prawa stanowionego”<sup>25</sup>.

Dlatego też, jak wskazuje G. Maroń, „zasady prawa u R. Dworkina stanowią przykład norm moralnych zakorzenionych w tzw. instytucjonalnej historii konkretnej społeczności, na którą składają się decyzje organów władzy, czyli prawotwórcze decyzje stosowania prawa, a w mniejszym stopniu akty legislacji”<sup>26</sup>.

Według koncepcji R. Dworkina istnieją trzy podstawowe „logiczne” różnice między regułami (*rules*) i zasadami (*principles*). Po pierwsze, „reguły są stosowane

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>22</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56 i nast.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 59.

<sup>26</sup> G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 223.

w sposób „wszystko albo nic”. „To znaczy, że gdy reguła obowiązuje to rozwiązanie, które ona wyznacza, musi zostać przyjęte, jeśli zaś nie obowiązuje, nie wnosi nic do podjęcia decyzji. Zasady natomiast nie wyznaczają konsekwencji prawnych, które powinny nastąpić automatycznie, jeśli występują okoliczności przewidziane przez te zasady. Stanowią one jedynie „racje argumentacyjne”, które powinien uwzględnić stosujący prawo”<sup>27</sup>.

Przenosząc powyższe tezy na grunt zasad obowiązujących w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w szczególności w kontekście ich stosowania *more or less* (więcej lub mniej), można zauważyć, że wszystkie one realizują powyższy postulat.

Po drugie, „w przypadku kolizji reguł jedna z nich obowiązuje, druga zaś nie. Istnieje natomiast wiele zasad, które są niezgodne w ich zastosowaniu”<sup>28</sup>. Nie wyklucza to jednak ich częściowego, wzajemnego stosowania. Odnosząc powyższe do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w sposób jasny dostrzec można, że mimo sprzeczności w praktycznym stosowaniu tych zasad nie wykluczają się one lub też wykluczają tylko w części, ewentualnie wzajemnie uzupełniają. Przykładem mogą być choćby zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku ograniczona ustawowo przez zasadę stosowania środka najłagodniejszego, które są natomiast częściowo ograniczone przez treść zasady poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego oraz prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego.

Po trzecie, „zasady posiadają wymiar wagi lub znaczenia, którego reguły są pozbawione. W przypadku odwoływania się do zasad uwzględniona jest ich doniosłość”<sup>29</sup>. Innymi słowy przypisuje im się nadrzędną pozycję wobec pozostałych norm prawnych, uznaje się je za hierarchicznie wyższe, dominujące, stanowiące o wykładni innych norm prawnych. „Wpływ na model stosowania zasad ma przysługująca im cecha określana jako wymiar wagi lub doniosłości”<sup>30</sup>. O tej doniosłości, ponownie przechodząc do u.p.e.a., świadczy przede wszystkim zebranie podstawowych przepisów dotyczących sposobu prowadzenia egzekucji w jednym rozdziale zatytułowanym wprost *Zasady ogólne* oraz nadanie poszczególnym przepisom tam zawartym ustawowej rangi „zasad”, czyli przyznanie im wiodącej pozycji wśród innych przepisów ustawowych, założenie *a priori*, że są to najważniejsze postanowienia regulujące postępowanie egzekucyjne w administracji.

Modyfikacje koncepcji R. Dworkina w nieznacznym stopniu zaproponował R. Alexy. Jak piszą Z. Tobor i J. Nowacki: „Według jego koncepcji reguły mogą

<sup>27</sup> Z. Tobor, J. Nowacki, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007, s. 111.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej...*, s. 223.

zostać spełnione lub niespełnione (*tertium non datur*). Natomiast zasady wyrażają idealną powinność tzn. że to, co powinno, ma być spełnione w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości. Zgodnie z poglądami R. Alexego w przypadku kolizji reguły i zasady pierwszeństwo przyznaje się regule, która stanowi wyraz „prawnych możliwości” realizacji zasady. Jeżeli jednak zasada jest wyrażona w przepisie hierarchicznie wyższym, deroguje ona kolidującą z nią regułę<sup>31</sup>. Innymi słowy zasadę można zrealizować w stopniu większym lub mniejszym, reguła może natomiast zostać zrealizowana albo w całości, albo wcale.

Jak trafnie zauważa M. Kordela: „Istotnym zagadnieniem jest konsekwencja skodyfikowania przez ustawodawcę niektórych zasad (czyli wyrażenia ich *expressis verbis* w tekście prawnym) oraz braku skodyfikowania innych zasad prawnych. W przypadku ustabilizowanej kultury prawnej z formalnego punktu widzenia zasadzie skodyfikowanej oraz nieskodyfikowanej przypisuje się dokładnie taką samą moc obowiązującą. Jednakże wyraźne sformułowanie w tekście aktu normatywnego zasady, która do tego momentu była wprawdzie przedmiotem powszechnego i stanowczego uznania doktryny, ale swoje wiązanie musiała legitymować akceptowanym ciągiem argumentacyjnym – wydaje się nie mieć tylko ideologicznego czy też politycznego charakteru”<sup>32</sup>.

Powyższe stanowisko M. Kordela argumentuje następującymi twierdzeniami. Po pierwsze: „[...] odmienny jest status metodologiczny uzasadnień aktów stosowania prawa powołujących się na oba typy zasad. Przywołanie konkretnego przepisu czy jakiegoś ich ograniczonego zbioru, konstytuującego i nazywającego daną zasadę, pełni funkcję argumentu ostatecznego. Sięgnięcie po zasadę »nieskodyfikowaną« wprawdzie zamyka ciąg argumentacyjny, ale nie czyni go stanowczym”<sup>33</sup>. Po drugie: „[...] brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy co do wiązania danej zasady wynika z różnych źródeł. Często świadczy o tak głębokim jej zakorzenieniu w kulturze prawnej państwa, że nie istnieje racjonalna potrzeba jej kodyfikowania. Zaniechania prawodawcze wywodzą się także z faktu niedostatecznego jeszcze ukształtowania się zasady, chociaż – z drugiej strony – pojawienie się zasady w tekście aktu normatywnego niewątpliwie ten proces znacznie przyspiesza”<sup>34</sup>.

Odnosząc powyższe do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należy zauważyć, że zdecydowana większość zasad stosowanych w tej procedurze została skodyfikowana i ujęta przez ustawodawcę w rozdziale zatytułowanym *Zasady ogólne*. Możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. na pod-

<sup>31</sup> Z. Tobor, J. Nowacki, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 112.

<sup>32</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 14.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

stawie art. 18 u.p.e.a. sprawia, że katalog zasad obowiązujących w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest zdecydowanie rozszerzony. Nie można jednak wykluczyć istnienia innych zasad, które nie zostały wprost przez ustawodawcę wskazane w treści ustawy ani nie są traktowane jako zasady *expressis verbis* wyrażone w k.p.a.

Pionierami w usystematyzowaniu zasad prawa w Polsce w 1974 roku byli S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński<sup>35</sup>, według których termin „zasada prawa” używany jest przede wszystkim w dwóch znaczeniach – w sensie opisowym oraz dyrektywalnym. Odwoływanie się do zasad prawa w polskim systemie prawa spełnia przede wszystkim dwojakie funkcje:

- 1) w ujęciu dyrektywalnym – służy wyróżnieniu norm, które uważa się z jakichś powodów za nadrzędne względem innych („zwykłych”) norm systemu prawa,
- 2) w ujęciu opisowym – służy celom dydaktyki prawniczej i wskazywaniu na istnienie powiązań funkcjonalnych między normami tego systemu<sup>36</sup>.

W tym ogólnym znaczeniu zasady „[...] to przede wszystkim normy prawne o podstawowym znaczeniu dla całego prawa lub jego poszczególnych gałęzi, ewentualnie klauzule generalne »wyjęte przed nawias« po to, aby służyć całemu prawu lub całej jego gałęzi. Mogą to być również uogólnienia norm prawnych, zasady nadrzędne wydobyte z jakiegoś zespołu norm. W ten sposób powstaje norma prawna, zbudowana z niektórych elementów uznanych za istotne przez podmiot tworzący daną zasadę. Jednakże obok tego normatywnego ujęcia można mówić o zasadach jako regułach lub uogólnieniach norm stworzonych przez doktrynę albo o wzorcach zachowania, które nie są unormowane przez prawo, ale są uznawane za wiążące<sup>37</sup>.

Znacząca część teoretyków prawa<sup>38</sup> twierdzi jednak, iż „odmienności między normami oraz ich kwalifikacja jest jedynie sprawą stopnia. Reguły i zasady mają bowiem taką samą strukturę logiczną, przynależą do tej samej kategorii normatywnej w sensie jakości (norma prawna), a jedynie inaczej operują w prawniczym rozumowaniu<sup>39</sup>. Twierdzą również, że „zasadnicze różnice sprowadzają się przede wszystkim do tego, iż reguły uchodzą za normy bardziej precyzyjne od zazwyczaj językowo ogólnych zasad<sup>40</sup>. Po drugie, „zasady wyrażają czy chronią szczególnie cenne wartości porządku prawnego. Ponadto charakter nielicznych akcentowanych

<sup>35</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 25 i nast.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>37</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 99.

<sup>38</sup> G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie, a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 93.

<sup>39</sup> H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 347.

<sup>40</sup> G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej...*, s. 225.

kryteriów podziału sprawia, iż niejednokrotnie uznanie konkretnej normy za zasadę będzie ostatecznie determinowane subiektywnym przeświadczeniem tego, kto kwalifikację taką przeprowadza<sup>41</sup>.

Wszelkie wypowiedzi o istnieniu zasad prawa zgodnie z powyższymi twierdzeniami podzielić można na dwie podstawowe grupy, a mianowicie opisowe oraz dyrektywne. W pierwszej wyodrębnionej grupie „mianem »zasad prawa« określa się pewien wzorzec ukształtowania instytucji prawnej, który wskazuje sposób rozstrzygnięcia związanych z nią kwestii, przy czym może mieć charakter wzorca jedynie pomyślanego bądź wzorca odtworzonego na podstawie obowiązujących norm<sup>42</sup>. Jak wskazuje Z. Tobor: „analiza zasad w sensie opisowym może być podstawą formułowania ocen i rozmaitych dyrektyw, np. *de lege ferenda*, same jednak zasady w znaczeniu opisowym ocen ani dyrektyw nie wyrażają<sup>43</sup>”.

Spośród możliwych znaczeń zasad w sensie opisowym najczęściej wskazuje się, że jest to jakiś „wzorzec ukształtowania się jakiejś instytucji prawnej (czy częściej zespołu instytucji prawnych). Wzorzec ten może być albo jedynie pomyślany, albo odtworzony z obowiązujących norm prawnych tworzących instytucję prawną wchodzącą w skład systemu prawa. Celem rozróżnienia tych dwóch znaczeń można przyjąć terminologię – zasad-wzorca i zasad-odwzorowania<sup>44</sup>. Natomiast „W znaczeniu dyrektywalnym zasada prawa to określona dyrektywa postępowania, w jakimś sensie nadrzędna w stosunku do innych norm systemu, a przy tym wyodrębniana ze względu na szczególną rolę, którą pełni ona w systemie<sup>45</sup>. Wskazuje się również, że „[...] w danym porządku prawnym lub w jakiejś gałęzi prawa mogą obowiązywać normy o charakterze fundamentalnym. Ze względu na to, że obowiązują jako normy prawne, są to tzw. zasady w znaczeniu dyrektywalnym. Gdy więc mówimy o takich zasadach, nie stwierdzamy tego, co jest, ale wskazujemy, jak być powinno. Co więcej, zasady te mają charakter norm naczelných, to znaczy wytyczają granice, w których inne normy powinny się mieścić<sup>46</sup>”.

Każda gałąź prawa opiera się na pewnych fundamentalnych, niezmiennych, zasadniczych normach, które bardzo często nazywane są przez ustawodawcę „zasadami prawa”. Jak wskazują znawcy problematyki, „zasady te są normami

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Z. Tobor, *Wprowadzenie*, [w:] *Zasady prawa...*, s. 9.

<sup>43</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 86.

<sup>44</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 72 i 74.

<sup>45</sup> A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 224–225.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 85.



kierowanymi do całego systemu prawa bądź jego poszczególnych gałęzi<sup>47</sup>. Wyodróżnianie zasad prawa następuje natomiast przede wszystkim:

- „1) na podstawie wskazania ich szczegółowego miejsca w hierarchii norm prawnych (np. zasady konstytucyjne: demokratycznego państwa prawnego, podziału władzy),
- 2) z uwagi na to, że stanowią one podstawę (*ratio*) pewnej większej grupy norm i instytucji prawnych (np. zasada kontrydiktoryjności w prawie procesowym czy autonomii w prawie cywilnym)<sup>48</sup>.

Przyjmując powyższe rozróżnienia, ponownie należy wskazać, że ustawodawca w postępowaniu egzekucyjnym w administracji wprost wprowadza normy, którym nadaje rangę „zasad prawa”. Są to więc zasady w znaczeniu dyrektywalnym, nadrzędnym, a dzięki nadanej im przez ustawodawcę randze pełnią rolę wykładni dla pozostałych norm zawartych w u.p.e.a.

## 1.2. Kryteria wyodrębnienia zasad prawa

Jak było podnoszone wyżej, sam termin *zasada* jest wieloznaczny i różnie definiowany przez poszczególnych autorów. W ślad za S. Tkaczem i powoływaną przez niego literaturą<sup>49</sup> należy zaznaczyć, że „określenie kryteriów pozwalających na wyodrębnienie zasad prawa jest kwestią sporną. Próba sformułowania katalogu zamkniętego uznawania norm za zasady skazana jest na niepowodzenie<sup>50</sup>.

Pierwszą grupą „wyodrębnianych w literaturze cech, które pozwalają na nadanie niektórym normom rangi zasady, są różnego rodzaju kryteria formalne<sup>51</sup>, których przyjęcie sprawia, że „norma wiązana jest z aktem zajmującym określone (nadrzędne) miejsce w hierarchii<sup>52</sup>. Innymi słowy „umieszczenie normy w kodeksie czy w ustawie, czy też w odpowiednim miejscu w systematyce aktu prawnego (np. rozdziale zatytułowanym *Zasady*) może stanowić wskazówkę na rzecz uznania za zasadę prawa<sup>53</sup>. Kryterium tym, jak podnosi S. Tkacz, może być również „ich niezmienność (względnie niezmienny charakter)<sup>54</sup>. Drugim kryterium pozwala-

<sup>47</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 85.

<sup>48</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 110.

<sup>49</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 161.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 162.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 162, za: S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polski Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 47.

<sup>53</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 163.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

jącym na wyróżnienie zasad prawa „jest ich treściowy charakter, więc wyodrębnienie zasad prawa w tym kontekście stanowić może przedmiot unormowania, czyli to, czego dana norma dotyczy”<sup>55</sup>. Natomiast bez wątplenia „przyjęcie tego kryterium powoduje, że określonym normom przypisuje się cechę szczególnej doniosłości, fundamentalności”<sup>56</sup>. Innym kryterium pozwalającym na wyróżnienie zasad prawa jest „ich ogólność czy też fakt, że wyrażają pewne prawidłowości, dotyczą postępowania w określonej dziedzinie czy też są wspólne dla całości postępowania”<sup>57</sup>. Kolejnym kryterium pozwalającym na wyodrębnienie zasad jest „ustalenie jej roli, a nawet szczególnej roli, jaką dana norma odgrywa. Tym samym rola zasad może polegać na wskazaniu wartości, na których opiera się prawo czy też wskazaniu wartości, jakie te normy powinny zrealizować”<sup>58</sup>.

Podjęcie próby wyodrębnienia jednolitych kryteriów jest więc niemożliwe, dlatego na potrzeby niniejszego opracowania, zdając sobie sprawę z możliwych zastrzeżeń do przyjętych założeń, kryteria wyodrębnienia zasad przyjęte zostają zgodnie z poglądami K. Ziemskiego, który uznaje, że „[...] kryteriami pozwalającymi na wyodrębnienie zasad są normatywność, ogólność, ważność, doniosłość, fundamentalny charakter, wyrażanie podstawowych wartości, zapewnianie jednolitości systemu, wyrażenie w określonym akcie prawnym lub jego systematyce, wyznaczanie pozostałych regulacji prawnych, możliwość wyprowadzania dalszych zasad lub norm oraz zwiększenie elastyczności przepisów. Nieracjonalne byłoby przy tym sformułowanie wymogu, że wskazane wyżej kryteria muszą być spełnione przez określoną normę łącznie”<sup>59</sup>.

### 1.3. Funkcje zasad prawa i założenie systemowości prawa

Wyodrębnienie zasad ogólnych jest konieczne i w pełni uzasadnione, między innymi z uwagi na to, że skutecznie ułatwia interpretację wszystkich przepisów w danym akcie. J. Zimmermann podkreśla: „Wyodrębnia się przede wszystkim zasady konstytucyjne (np. zasadę demokratycznego państwa prawnego) i pozakonstytucyjne (np. zasadę szybkości działania administracji), zasady teoretyczne (np. zasada decentralizacji) i normatywne (np. zasada legalności), zasady opisowe (np. zasada zespolenia) i dyrektywne (np. zasada prawdy obiektywnej), a także

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 164.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 165.

<sup>59</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 75–78.



zasady materialne (np. zasada równości wobec prawa), procesowe (np. zasada dwuinstancyjności postępowania) i ustrojowe (np. zasada zespolenia)<sup>60</sup>.

Zasady ogólne są to „podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę”<sup>61</sup>. I choć szczegółowe uwagi poczynione w tym zakresie przez Z. Janowicza<sup>62</sup> oraz B. Adamiak<sup>63</sup> odnoszą się do zasad ogólnych zawartych w k.p.a., to uznać należy, iż niewątpliwie mają również zastosowanie do zasad ogólnych zawartych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wskazani wyżej autorzy w odniesieniu do zasad ogólnych wyrażonych *expressis verbis* w k.p.a. podnoszą, że są to reguły wyjęte niejako przed nawias (czyli wspólne dla całego postępowania administracyjnego), obowiązujące we wszystkich stadiach tego postępowania, stanowiące wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów zawartych w k.p.a.<sup>64</sup>. W związku z powyższym zasady te na podstawie art. 18 u.p.e.a. mogą być również odpowiednio stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i spełniać tam funkcje wskazane wyżej. Zasady ogólne wyrażone w k.p.a. mogą służyć ponadto do wypełnienia ewentualnych „luk” w obrębie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>65</sup>.

Zasodom ogólnym przypisuje się różnego rodzaju funkcje. Według J.P. Tarno<sup>66</sup> zasady ogólne służą:

- „1) ujednocnieniu praktyki stosowania prawa administracyjnego – wpływające z zasad ogólnych reguły postępowania służą ujednocnieniu wykładni zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego”<sup>67</sup>. W odniesieniu do postępowania egzekucyjnego w administracji obowiązujące zasady ogólne opisane w Konstytucji oraz k.p.a. służą jako wskazówka do interpretacji i wykładni postanowień u.p.e.a.;
- 2) „sterowaniu działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego”<sup>68</sup> – co w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego w admi-

---

<sup>60</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 99–100.

<sup>61</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 1987, s. 81.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> B. Adamiak, *Zasady ogólne*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 41.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 46 i nast.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 41; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 889; J. Wróblewski, *Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1, s. 87–88.

<sup>66</sup> J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 63.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 66.

nistracji będzie miało zastosowanie przede wszystkim w kontekście zasady prawdy obiektywnej (poprzez dołożenie należytej staranności przez organ administracji w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy, np. sytuacji zobowiązanego), stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego, prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego czy też gospodarnego prowadzenia egzekucji;

- 3) „pełnieniu roli dyrektyw interpretacyjnych – funkcja ta znajduje odbicie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dyrektywy te mogą dotyczyć np. interpretacji wyrażeń nieostrych, wyznaczenia granic uznania administracyjnego. Mogą odnosić się zarówno do konkretnych przepisów, jak i do poszczególnych instytucji prawnych”<sup>69</sup>. Nadto „zasady prawa odgrywają istotną rolę w ujednolicaniu procesu interpretacji przepisów prawa”<sup>70</sup>. Odnosząc powyższe do postępowania egzekucyjnego w administracji, podkreślić trzeba konieczność zwrócenia uwagi na liczne orzecznictwo sądowe dotyczące poszczególnych zasad ogólnych tego postępowania i wskazywanie choćby, jakie środki można zaliczyć do najłagodniejszych i jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy ich wyborze;
- 4) „zapewnieniu elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań – zasady ogólne można traktować jako dopełnienie obowiązujących norm prawnych, zapewniających niezbędną elastyczność działań administracji publicznej”<sup>71</sup>. W postępowaniu egzekucyjnym w administracji funkcja ta widoczna jest choćby w elastycznym podejściu do każdego zobowiązanego i każdorazowym uwzględnianiu jego indywidualnej sytuacji, np. w zakresie decydowania o wyłączeniu określonych składników majątkowych spod egzekucji administracyjnej;
- 5) „wypełnianiu luk w prawie administracyjnym – zasady ogólne mogą służyć do wypełniania luk istniejących w prawie administracyjnym w takim zakresie, w jakim dopuszczalność analogii w tej gałęzi prawa możemy dopuścić”<sup>72</sup>. Wyraźnym przykładem zastosowania tej funkcji w postępowaniu egzekucyjnym w administracji będzie możliwość stosowania w sprawach nieuregulowanych postanowień k.p.a. (art. 18 u.p.e.a.);
- 6) „wyznaczaniu kierunku pracom legislacyjnym – zasady ogólne stanowią pewien trzon regulacji procesowych”<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>70</sup> A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 74–105.

<sup>71</sup> J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego...*, s. 93.

<sup>72</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym...*, s. 154–173.

<sup>73</sup> A. Matan, *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. III i n.

Termin *ogólne zasady prawa* jest używany przez niektórych<sup>74</sup> znawców zagadnienia w dwóch podstawowych znaczeniach. Po pierwsze, „jako normy (lub ich konsekwencje) prawa pozytywnego oceniane jako zasadnicze. Po drugie, jako reguły, które nie są normami prawa pozytywnego (ani ich konsekwencjami). Te pierwsze nazywane są zasadami systemu prawa, a te drugie postulatami systemu prawa”<sup>75</sup>.

Wyraźne ich odgraniczenie ma podstawowe znaczenie z następujących względów:

- 1) „istnieje zasadnicza różnica teoretyczna między prawem obowiązującym (*lex lata*) i prawem postulowanym, z takiego czy innego punktu widzenia (*lex ferenda*);
- 2) praktyczne znaczenie tej różnicy teoretycznej wyraża się w tym, że skutki rozgraniczenia zasad i postulatów w danym systemie prawa (ustawowego) i w określonym kontekście funkcjonalnym tworzenia i stosowania prawa mogą się wyrażać w określonych kierunkach decyzji prawodawczych czy stosowania prawa;
- 3) teoretyczne ustalenie właściwości postulatów systemu prawa (prawo natury, moralność, reguły sprawiedliwości) może odgrywać znaczną rolę i wpływ na praktyczną ich rolę procesach tworzenia, stosowania i krytyki prawa, jest jednak niezależna od przeciwstawienia zasad i postulatów systemu prawa;
- 4) przeciwstawienie zasad i postulatów systemu prawa nie przesądza oceny roli, jaką jedno i drugie odgrywają czy też odgrywać powinny w określonych dziedzinach prawa pozytywnego, natomiast wyłącza w swym zakresie mieszanie *lex lata* i *lex ferenda* w przekonaniu, że nierozróżnianie ich (czy też niedostateczne rozróżnianie) może prowadzić w praktyce stosowania prawa do naruszenia praworządności”<sup>76</sup>.

Zasady systemu prawa „to te normy (lub uznane konsekwencje grupy norm) danego systemu prawa pozytywnego, które posiadają charakter zasadniczy”<sup>77</sup>. Przesłanki, na jakich opiera się uznanie zasadniczego charakteru normy, „nie są łatwe do uchwycenia, lecz sprowadza się je do czterech grup:

- 1) miejsce normy w hierarchii struktury systemu prawa,
- 2) stosunek logiczny normy do innych norm,
- 3) rola normy w konstrukcji prawnej,
- 4) inne oceny natury społeczno-politycznej”<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa...*, s. 18.

<sup>75</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 92.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 95–96.

<sup>77</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa...*, s. 18.

<sup>78</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 93 oraz B. Adamiak, *Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] *Współzależ-*

Postulaty systemu prawa stanowią „reguły o bardzo różnorodnym charakterze i dlatego ogólnie scharakteryzować je można tylko negatywnie. Są to reguły, którym przypisuje się charakter ogólnych zasad prawa, a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to ani normy prawa pozytywnego, ani też uznawane konsekwencje tych norm. Skoro nie są to normy (ani ich konsekwencje), a przypisuje im się właściwości normatywne, to nazywa się je właśnie postulatami systemu prawa”<sup>79</sup>.

Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia tzw. systemowości prawa<sup>80</sup>. Klasyczną typologię systemu prawa stworzył H. Kelsen, opierając ją na wyodrębnieniu dwóch rodzajów więzi (więzi dynamicznej oraz więzi statycznej), jakimi mogą być połączone ich elementy tak, aby utworzyły wyraźnie wyodrębnione całości: „Więź dynamiczna buduje system dynamiczny w ten sposób, że w jego skład wchodzi normy ustanowione na podstawie należącej już do systemu, hierarchicznie wyższej normy kompetencyjnej, wyznaczającej podmiot, formę i procedurę normodawstwa. Czyniąc użytek z przyznanej kompetencji, upoważniony podmiot może wykreować kolejną normę kompetencyjną, przedłużając tym samym o jedno ogniwo łańcuch descendencji kompetencyjnej. Taką samą możliwością posiada każdy następny potencjalny ustawodawca”<sup>81</sup>.

„Kwestię legitymacji naczelnej normy kompetencyjnej systemu H. Kelsen rozstrzyga poprzez przyjęcie założenia tzw. normy podstawowej, normy nie będącej elementem systemu pozytywnego, ale w sposób konieczny, bo transcendentalno-logiczny”<sup>82</sup>, uzasadniającej obowiązywanie norm tego właśnie systemu. Pojęcie normy podstawowej jako jedyne pozwala na „zinterpretowanie subiektywnego sensu aktu wydawania Konstytucji oraz subiektywnego sensu aktów dokonanych zgodnie z nią w ich znaczeniu obiektywnym, tj. zinterpretowanie ich jako obiektywnie obowiązujące normy prawne, a także zinterpretowanie stosunków ukonstytuowanych przez te normy jako stosunki prawne”<sup>83</sup>.

W ujęciu M. Kordeli „[...] tego typu mechanizm budowania systemu, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek założeń merytorycznych, wyklucza istnienie podstaw do przewidywania zarówno powstania normy, jak i jej treści. Tworzący

*ność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 171–178.

<sup>79</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa administracyjnego...*, s. 55.

<sup>80</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 78–80; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 349–352; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 180.

<sup>81</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 41.

<sup>82</sup> H. Kelsen, *Podstawa obowiązywania porządku normatywnego: norma podstawowa*, [w:] *Współczesna filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, red. T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Kraków 1985, s. 82.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 67.

się nieustannie – i stąd zakwalifikowany jako dynamiczny – system ujawnia obserwatorowi zewnętrznemu swój kształt dopiero w momencie faktycznego dokonania aktu ustanowienia normy, nakładając *de facto* na niego obowiązek zaakceptowania nowego stanu prawnego<sup>84</sup>.

J. Wróblewski stwierdza natomiast: „[...] w odróżnieniu od więzi dynamicznej więź statyczna ma charakter treściowy. Norma podstawowa systemu statycznego w swym sformułowaniu zawiera niejako *in nuce* całą jego merytoryczną treść, wyodrębnianą oraz uszczegółowianą w normach – konsekwencjach, formułowanych przy użyciu niespornych reguł inferencyjnych. Zawartość merytoryczna normy podstawowej systemu statycznego przesądza również o jej najwyższej pozycji hierarchicznej. Wszystkie pozostałe elementy konstruowane w kolejnych aktach wnioskania z coraz to bardziej uszczegółowianych postaci normy podstawowej, zajmują coraz to niższe poziomy systemu<sup>85</sup>.

Aby jednak w systemie statycznym „norma zyskała status podstawowej, musi spełnić wyjątkowo rygorystyczny warunek: jej brzmienie winno być bezpośrednio oczywiste<sup>86</sup>, a tym samym również jej „obowiązkiwanie właśnie ze względu na treść nie powinno budzić żadnych wątpliwości<sup>87</sup>. W odróżnieniu od więzi dynamicznej „[...] wszystkie normy porządku statycznego wyprowadzone z założonej normy podstawowej czerpią z niej zarówno swą podstawę obowiązkiwania, jak i treść. Jako normy-konsekwencje stanowią one tylko logicznie oczywiste uszczegółowienie ogólnej normy podstawowej. Aby rozwinąć system statyczny do postaci maksymalnie skonkretyzowanej, wystarczą więc dwa elementy: sformułowanie normy podstawowej oraz katalog niezawodnych reguł wnioskania<sup>88</sup>.

Modelowe ujęcie metody statycznej określane jest hasłowo jako „wynikanie logiczne normy z normy<sup>89</sup>. Nauka prawa jednak „uznaje za uzasadnione wiązanie także takich norm, które wyprowadza się na podstawie schematów inferencyjnych nie gwarantujących formalnej stabilności, bo odwołujących się do elementów pozalogicznych. W ramach tej kategorii status praktycznie pewnego wnioskania posiada tzw. wynikanie instrumentalne normy z normy zbudowane przez dwie dyrektywy: instrumentalnego nakazu oraz instrumentalnego zakazu<sup>90</sup>. Na jego

<sup>84</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 42.

<sup>85</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego...*, s. 316.

<sup>86</sup> H. Kelsen, *Podstawa obowiązkiwania porządku normatywnego...*, s. 61.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 43.

<sup>89</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 233–237; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 247–249.

<sup>90</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 237–240; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna...*, s. 250–251.

podstawie przyjmuje się, że „do systemu należą normy nakazujące czynić wszystko to, co stanowi warunek konieczny zrealizowania stanu rzeczy nakazanego przez normę wyraźnie ustanowioną (reguła instrumentalnego nakazu) oraz zakazujące czynienia czegokolwiek, co ma charakter warunku wystarczającego zapobieżeniu zaistnienia owego stanu rzeczy (reguła instrumentalnego zakazu)”<sup>91</sup>.

Jak uznaje się w literaturze, najsłabsze z punktu widzenia formalnego<sup>92</sup> są wnioski oparte na założeniu konsekwentności ocen prawodawcy<sup>93</sup>. Tym samym „[...] zarówno *analogia iuris*, jak i argumentacja *a fortiori* akcentują dwa najbardziej charakterystyczne elementy racjonalne w zachowaniach aksjologicznych: jednakowe wartościowanie obiektów przynależnych do tej samej kategorii oraz hierarchiczność cenionych prawnie dóbr. Zarzut nieracjonalności można bowiem postawić prawodawcy, jeżeli wyraźnym aktem woli wprowadza do systemu cały szereg norm niewątpliwie uzasadnionych aksjologicznie w precyzyjnie odtwarzanej wartości, odmawia zaś przymiotu obowiązywania normie znajdującej legitymację w tej samej wartości, ale nie ujętej literalnie w sformułowaniu tekstu aktu normatywnego”<sup>94</sup>.

Innymi słowy „*analogia iuris* występować będzie w tych sytuacjach, gdy podstawę do wnioskowania wywodzi się z treści postanowień systemu prawa jako całości bądź z części postanowień tego systemu (np. z danej gałęzi lub działu prawa) albo też stosuje się ogólne zasady obowiązującego ustawodawstwa”<sup>95</sup>. W świetle powyższego „reguła wnioskowania przez analogię opiera się na zasadzie, że fakty podobne do siebie pod istotnym względem powinny pociągać za sobą te same lub zbliżone konsekwencje”<sup>96</sup>. Podmiot dokonujący wykładni prawa może wykonać jedno z dwóch wykluczających się wzajemnie wnioskowań: wnioskowanie przez analogię albo wnioskowanie *a contrario*. Wybór analogii prowadzi do rozszerzenia zakresu normy poza przypadki, które są w niej wyraźnie określone. Z kolei wybór *a contrario* ogranicza zasięg normy tylko do grupy przypadków ściśle w niej określonych”<sup>97</sup>. Słuszny przy tym jest pogląd, że „o wyborze jednego z dwóch kon-

<sup>91</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 44.

<sup>92</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 203; A. Peczenik, *Wykładnia a fortiori*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1962, z. 9, s. 131.

<sup>93</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 240–243; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna...*, s. 251–253.

<sup>94</sup> M. Zieliński, A. Municzewski, *Interpretacyjna rola zasad prawa*, [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, red. J. Czapska, Warszawa 2000, s. 781–782.

<sup>95</sup> J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 48–49.

<sup>96</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 280.

<sup>97</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie...*, s. 17.



kurencyjnych wnioskowań decydują przesłanki elementarne i wartościujące przyjmowane przez podmiot dokonujący wykładni<sup>98</sup>.

Konkludując powyższy wątek, należy uznać, że „zakres zastosowania analogii uzależniony jest od istoty danej gałęzi prawa. Podstawowe znaczenie ma fakt, czy dany system ze względu na swoją istotę powinien być systemem zamkniętym o wyraźnie zarysowanych konturach, czy też systemem otwartym<sup>99</sup>. Jeśli chodzi o prawo administracyjne: „[...] brak jest w nim generalnego przepisu zakazującego bądź nakazującego stosowanie analogii. Jeśli chodzi o doktrynę prawa administracyjnego, to nie ma w nim jednolitego stanowiska na temat stosowania analogii, choć przekonujący wydaje się pogląd uznający za niedopuszczalne stosowanie analogii na niekorzyść obywatela (analogia nie powinna też szkodzić istotnemu interesowi społecznemu) przy jednoczesnej dopuszczalności analogii w pozostałych przypadkach wykładni i stosowania tego prawa<sup>100</sup>.”

Jak słusznie podnosi się w literaturze, „choćby modelowo system prawny, co do swej istoty zbudowany jest na więzi dynamicznej, to jego konkretne funkcjonowanie, na danym obszarze i w danym czasie, musi odwoływać się do więzi statycznej. Przy czym, gdy podstawy systemu tworzy zespół norm kompetencyjnych zawartych w konstytucji (Kelsenowska konstytucja w sensie pozytywno prawnym)<sup>101</sup>, to „dalsze jego rozwinięcia mają w coraz większym stopniu charakter statyczny. Nawet bowiem zasada nieograniczoności przedmiotowej ustawy odnosi się do nieograniczoności materii już ograniczonej treścią konstytucji<sup>102</sup>. Ze względu więc na powyższe można i należy uznać, że każdy faktycznie funkcjonujący system prawny ma charakter mieszany.

Według M. Kordeli: „Wyróżnianie zasad systemu prawa nie jest czynnością poznawczą. Kto w ten lub inny sposób spośród przepisów prawa wyodrębni jakąkolwiek zasadę lub z przepisów tych ją wyprowadza, ten wartościuje postanowienia prawa, i to niezależnie od tego, czy z dokonywanego przez niego procesu wartościowania zdaje sobie sprawę, czy też żywi przekonanie, że zasady te tylko odkrywa<sup>103</sup>.”

---

<sup>98</sup> B. Brzeziński, *Analogia legis a przepisy ogólne prawa podatkowego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, red. B. Brzeziński, Toruń 1998, s. 23.

<sup>99</sup> R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładania*, Wrocław 1989, s. 115.

<sup>100</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia legis...*, s. 152; E. Smoktunowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 marca 1994 r. (sygn. akt: SA/Ka 1857/93)*, „Glosa” 1997, nr 3, s. 11.

<sup>101</sup> H. Kelsen, *Podstawa obowiązywania porządku normatywnego...*, s. 64.

<sup>102</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 50.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 111.

Bez względu jednak na sposób wyłaniania zasad systemu prawa zawsze jest to proces oceniający i w dużej mierze oparty na subiektywnym przekonaniu dokonującego weryfikacji przepisów prawa, który z jakichś powodów uważa doniosłość, nadrzędność, zasadniczość jednych przepisów nad innymi. Nie można z powyższego czynić zarzutu pod warunkiem poprawnego uzasadnienia zastosowanych kryteriów.

#### 1.4. Metody konstruowania systemu zasad prawa

W pełni uzasadnione jest twierdzenie, że „[...] zasady, jeżeli tworzą systemy, to jedynie ze względu na więź statyczną. Jako nakazy realizowania określonych wartości, stanowione przez prawodawcę w akcie wykonywania kompetencji normodawczej, zaczynają być podstawą dla formułowania dwóch dyrektyw. Pierwszej, zakazującej kreowania norm chroniących wartość opozycyjną. Drugiej, nakazującej przyjąć jako obowiązujące takie normy – często kwalifikowane także jako zasady – jakie mają charakter warunku koniecznego wykonania zasady wyraźnie przyjętej do systemu”<sup>104</sup>.

Systemy zasad jako systemy statyczne „mogą być budowane przez każdy rodzaj wnioskowania inferencyjnego: wynikania tak logicznego, jak i instrumentalnego, oraz odwołującego się do konsekwentności aksjologicznej prawodawcy: *analogiae iuris* tudzież *argumenta a fortiori*”<sup>105</sup>.

Weryfikacja zgodności przepisów prawa z Konstytucją pozwoliła na dokonywanie tego rodzaju wnioskowania przez Trybunał Konstytucyjny, który niejednokrotnie przeprowadzał wnioskowanie oparte na wynikaniu logicznym normy. Przykładem może być:

- uzasadnienie obowiązywania zasady wyłączności ustawy w zakresie ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa zarówno osobistych, jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami oraz między obywatelami a państwem w zakresie nieustalonym umowami<sup>106</sup>;
- uzasadnienie obowiązywania zasady wyłączności ustawy w zakresie ustalenia obowiązków podatkowych;
- wyprowadzenie z zasady równości wobec prawa zasady równości wobec prawa w zakresie dostępu do służby publicznej<sup>107</sup>, równej ochrony wszystkich praw

<sup>104</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 30–41.

<sup>105</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 51.

<sup>106</sup> Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., w sprawie U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 19).

<sup>107</sup> Uchwała TK z dnia 25 września 1991 r., w sprawie W 1/91 (OTK 1991, poz. 19, s. 201); wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., w sprawie K 21/99 (OTK ZU 2000, nr 4., poz. 109, s. 563).



majątkowych<sup>108</sup>, równej ochrony prawa majątkowego przysługującego najemcom<sup>109</sup>, równości praw kobiet i mężczyzn<sup>110</sup>.

Wyjątkowym źródłem obowiązywania zasad na podstawie „logicznego wynikania normy z normy” w polskim systemie prawnym stała się zasada państwa prawnego, w szczególności przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Zgodnie za poglądami M. Kordeli<sup>111</sup> oraz wskazywanym przez niego orzecznictwem „należy uznać, iż to z niej ogromna grupa zasad „jest dedukowana”<sup>112</sup>, „wynika”<sup>113</sup>, a nawet „wynika immanentnie”<sup>114</sup> oraz „wywodzi się”<sup>115</sup>, ona je „obejmuje swym zakresem”<sup>116</sup>, zasady te także „składają się”<sup>117</sup> na zasadę państwa prawnego albo też są „istotną cechą demokratycznego państwa prawnego”<sup>118</sup>. Do najważniejszych zasad legitymowanych wiązaniem zasady państwa prawnego należą przede wszystkim: zasada praworządności materialnej<sup>119</sup>, zasada legalności<sup>120</sup>, zasady: *nul-lum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* oraz *lex severior retro non agit*<sup>121</sup>, zasada pewności prawa<sup>122</sup>, zasada zaufania obywateli do państwa oraz obowiązującego w tym państwie prawa<sup>123</sup>, zasada niedziałania prawa wstecz<sup>124</sup>, zasada ochrony praw nabytych<sup>125</sup>, zasada proporcjonalności<sup>126</sup>, zasada ochrony dobra ogółu<sup>127</sup>, zasada przyzwoitej legislacji<sup>128</sup>.

<sup>108</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., w sprawie K 34/98 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94, s. 478).

<sup>109</sup> Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., w sprawie K 33/99 (OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188, s. 1003).

<sup>110</sup> Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r., w sprawie K 35/99 (OTK ZU 2000, nr 8, poz. 295, s. 1422).

<sup>111</sup> M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 51.

<sup>112</sup> Orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., w sprawie K 3/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 1, s. 36).

<sup>113</sup> Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., w sprawie U 3/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 255); Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w sprawie K 21/96 (OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23, s. 215).

<sup>114</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K 27/95 (OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50, s. 446); Postanowienie TK z dnia 14 grudnia 2004 r., w sprawie SK 29/03 (OTK ZU 2004, nr 11, Seria A, poz. 124, s. 1457).

<sup>115</sup> Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie K 15/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 8, s. 158).

<sup>116</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w sprawie K 21/96 (OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23, s. 225).

<sup>117</sup> Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., w sprawie S 6/91 (OTK 1991, poz. 34, s. 294).

<sup>118</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w sprawie K 21/96 (OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23, s. 229).

<sup>119</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K 27/95 (OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50, s. 446).

<sup>120</sup> Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., w sprawie U 3/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 255).

<sup>121</sup> Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., w sprawie S 6/91 (OTK 1991, poz. 34, s. 294).

<sup>122</sup> Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., w sprawie K 2/94 (OTK 1994 – cz. II, poz. 36, s. 42).

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie K 15/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 8, s. 158).

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., w sprawie K 18/95 (OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1, s. 20).

<sup>127</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K 27/95 (OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50, s. 436).

<sup>128</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., w sprawie K 26/97 (OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64, s. 448).

„Jedną z najbardziej znamienitych cech zasad jest to, że każda taka wypowiedź, jeżeli zostanie uznana za zasadniczą, ma zdolność do samodzielnego utworzenia systemu”<sup>129</sup>. Wówczas taka zasada staje się tym samym zasadą naczelną.

## 1.5. Zasady prawa stosowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji oraz analiza poszczególnych przepisów regulujących tę problematykę pozwala na wskazanie, że w zakresie prowadzonej egzekucji zastosowanie będą miały przepisy kilku aktów prawnych. Po pierwsze, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; po drugie, przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; po trzecie, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego; po czwarte, przepisy ustaw szczególnych, w których egzekucja określonych obowiązków prowadzona jest w trybie u.p.e.a.; po czwarte, zasady wynikające z aktów prawa międzynarodowego, które również w sposób wyraźny odnoszą się przede wszystkim do praw osoby zobowiązanego, jak również obowiązków organów administracji publicznej. W związku z powyższym można faktycznie wyróżnić dwie grupy zasad, które będą stosowane w tym postępowaniu, a mianowicie zasady konstytucyjne oraz zasady ogólne, wynikające z innych ustaw oraz ustawodawstwa międzynarodowego.

Jak słusznie podnosi się w literaturze, „zasady prawa są wyodrębniane przez prawodawcę w postaci pojedynczego przepisu bądź przepisów zgrupowanych w odpowiednią jednostkę aktu normatywnego, posiadającą odpowiedni tytuł”<sup>130</sup>. Zasady muszą być ponadto „odpowiednio usytuowane w hierarchii aktów prawa (konstytucja i ustawy)”<sup>131</sup>. W świetle powyższego w pierwszej kolejności należy podjąć się próby odpowiedzi na pytanie, czym są zasady konstytucyjne.

W kwestii wyróżniania zasad konstytucyjnych istnieją różne teorie reprezentowane przez przedstawicieli nauki. Posługiwanie się bowiem pojęciem *zasada konstytucyjna* budzi liczne wątpliwości wśród przedstawicieli nauki. „Dyskusyjne są tak zasadnicze kwestie, jak kryteria identyfikacji zasady, jej treść, funkcje w systemie prawa konstytucyjnego, jak również ich stosunek do zasad obowiązujących w poszczególnych gałęziach prawa”<sup>132</sup>. Sposób rozumienia zasad konstytucyjnych

<sup>129</sup> L. Nowak, *U podstaw marksistowskiej aksjologii*, Warszawa 1974, s. 31.

<sup>130</sup> L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, Warszawa 2012, s. 239.

<sup>131</sup> J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984, s. 58.

<sup>132</sup> E. Łętowska, *Promieniowanie orzecznictwa*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 353–373.

„jest doktrynalnie tożsamy z ich rozumieniem na gruncie innych gałęzi prawa, co oznacza, że są traktowane, jako rekonstruowane albo wynikające bezpośrednio z brzmienia przepisów konstytucyjnych, albo indukcyjnie na podstawie kilku różnych przepisów”<sup>133</sup>, „szczególnie doniosłych dla systemu prawa konstytucyjnego norm o dużym stopniu ogólności”<sup>134</sup>, które „z uwagi na swoją przedmiotową obszerność służyć mają w szczególności zapewnieniu spójności i zupełności regulacji konstytucyjnej”<sup>135</sup>. Wobec powyższego w celu ustalenia treści pojęcia *konstytucyjna zasada prawa* konieczne jest odwołanie się do wybranej koncepcji teoretyczno-prawnej. Odwołując się do już wspomnianych koncepcji J. Wróblewskiego<sup>136</sup> oraz S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego i M. Zielińskiego<sup>137</sup>, za konstytucyjną zasadę prawa uznać należy normę „[...] która ma status najwyższego prawa w rozumieniu art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, wykazuje nadrzędność treściową w stosunku do innych norm konstytucyjnych, spełnia szczególną rolę w systemie prawa w tym sensie, że stanowi o istocie konkretnej instytucji prawa konstytucyjnego oraz nie wykazuje opozycyjności względem innych zasad”<sup>138</sup>.

S. Rozmaryn<sup>139</sup> twierdził, że „wszystkie przepisy zawarte w Konstytucji mają charakter zasad z uwagi na jej hierarchiczną nadrzędność nad innymi aktami prawa”. Stanowisko to potwierdzał również J. Wróblewski<sup>140</sup>. Odmienne stanowisko prezentują w tym zakresie M. Zieliński<sup>141</sup> oraz S. Tkacz<sup>142</sup>, twierdząc, że „kryterium usytuowania przez prawodawcę przepisu prawa w akcie prawnym najwyższej rangi nie przesądza o wyodrębnieniu zasady prawa, a rozróżnianie norm i zasad jest przede wszystkim kwestią doktryny i orzecznictwa”<sup>143</sup>. Dodatkowo, biorąc pod uwagę Rozdział I Konstytucji „można stwierdzić, że o ile z pewnością wszystkie przepisy Konstytucji mają charakter nadrzędny to najbardziej doniosłe normy ujęte są właśnie w tym rozdziale. Stwierdza się tym samym, że najbardziej fundamentalne normy ujęte są w pierwszym jej rozdziale”<sup>144</sup>. Przy czym, nie sposób

<sup>133</sup> P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2013, s. 52.

<sup>134</sup> T. Zalański, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8. s. 21–22.

<sup>135</sup> K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 91 i 93.

<sup>136</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 92.

<sup>137</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa administracyjnego...*, s. 28–48.

<sup>138</sup> Ibidem, s. 28 i nast.

<sup>139</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, s. 47.

<sup>140</sup> J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 58.

<sup>141</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa...*, s. 64.

<sup>142</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 80.

<sup>143</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 43.

<sup>144</sup> P. Sarnecki, *Systematyka Konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 20.

nie zgodzić się z stanowiskiem S. Jarosz-Żukowskiej<sup>145</sup>, że „nie wszystkie postanowienia tego rozdziału mają charakter zasad prawa i nie wszystkie zasady prawa zostały w nim zawarte”. Biorąc pod uwagę egzekucję administracyjną, a w szczególności jej przebieg oraz prawa i obowiązki stron, podstawowe znaczenie mają przepisy zawarte w Rozdziale II zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, którym zgodnie z powyższymi poglądami nadać można rangę zasad prawa.

W odniesieniu do zasad prawa wynikających z k.p.a., mających odpowiednie stosowanie w czasie egzekucji administracyjnej, oparto się na kwalifikacji przepisów wprowadzonej przez ustawodawcę, który w Rozdziale II k.p.a. zawarł przepisy, którym nadał rangę zasad ogólnych. Są to podstawowe reguły<sup>146</sup> uznane za takie przez prawodawcę<sup>147</sup>, mające charakter norm prawnych<sup>148</sup>, mimo że przepisy k.p.a. nie wprowadzają wprost terminologii ustawowej na nazwanie poszczególnych zasad<sup>149</sup>, stąd wśród przedstawicieli nauki istnieją rozbieżności w nazewnictwie zasad (o różnicach w nazewnictwie będzie mowa w rozdziale 4). Katalog zasad zawarty w rozdziale II k.p.a. „nie stanowi na gruncie ustawy katalogu zamkniętego”<sup>150</sup>. Tym samym szereg innych zasad można w drodze interpretacji wyprowadzić z dalszych przepisów k.p.a., mimo że nie zostały one nazwane przez ustawodawcę wprost zasadami prawa<sup>151</sup>. Jak podkreśla S. Tkacz<sup>152</sup>, „fakt, że prawodawca wyodrębnił w k.p.a. odrębny rozdział zatytułowany *Zasady ogólne*, wskazuje na znaczenie, jakie przyznał zawartym w nim normom”. Tym samym to w ramach tych przepisów należy poszukiwać zasad prawa<sup>153</sup>. Systematyka ta nie przesądza jednak o tym, że w dalszych przepisach ustawy nie będzie można doszukać się zasad prawa oraz nadać im odpowiednią nazwę. W przedmiotowym opracowaniu uwagę poświęcono właśnie zasadom prawa zawartym przez ustawodawcę w rozdziale II k.p.a., uznając, że to przede wszystkim one wyznaczają prawa i obowiązki stron postępowania egzekucyjnego. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem wyrażonym powyżej, wedle którego rozdział II k.p.a. i sformuło-

<sup>145</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, v. 1, *Idee, zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>146</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2009, s. 103.

<sup>149</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 55.

<sup>150</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne...*, s. 93–94.

<sup>151</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>152</sup> S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji...*, s. 114.

<sup>153</sup> Ibidem.

wane w nim zasady nie mają jednak charakteru zamkniętego i można doszukać się ich również w dalszych przepisach ustawy.

## 1.6. Zasady ogólne prawa w kontekście istoty egzekucji administracyjnej

Ponieważ monografia ukierunkowana jest na omówienie zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji, konieczne i uzasadnione jest poczynienie tytułem wstępu do dalszych rozważań odniesienia do istoty postępowania egzekucyjnego w administracji, w którym zasady te będą miały praktyczne zastosowanie. W związku z tym punktem wyjścia konieczne staje się zdefiniowanie pojęcia *postępowanie egzekucyjne w administracji*.

W tym kontekście pomocna może być interpretacja art. 1 u.p.e.a., w świetle którego ustawa określa sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się przez zobowiązanych od wykonywania ciążących na nich obowiązków oraz zasady prowadzenia postępowania i stosowane przez organy egzekucyjne środki przymusu. „Wprawdzie w piśmiennictwie nie ma jednolitości poglądów na to, jak należy rozumieć pojęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego i czy jest ono tożsame z pojęciem egzekucji administracyjnej, czy od niego różne”<sup>154</sup>. Jak wskazuje D.R. Kijowski: „[...] 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 [...], jego brzmienie nie jest jednak ani tożsame z tym, jak pojmowane jest egzekucyjne postępowanie administracyjne (zwane także postępowaniem administracyjnym wykonawczym lub przymusowym) w polskiej doktrynie i orzecznictwie sądowym”<sup>155</sup>.

W orzecznictwie przyjęto – jak się wydaje – koncepcję M. Masternaka, według której „nie są to pojęcia tożsame i zwroty *postępowanie egzekucyjne w administracji* oraz *administracyjne postępowanie egzekucyjne* należy odróżniać od pojęcia *egzekucja administracyjna*”<sup>156</sup>. Doprecyzowując to twierdzenie, M. Masternak uznał, że egzekucja administracyjna to „stosowanie przez powołane do tego organy przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu

---

<sup>154</sup> P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Nicyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 21.

<sup>155</sup> D.R. Kijowski, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 68.

<sup>156</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 15–16.

do wykonania przez zobowiązanych obowiązków wynikających ze stosunków administracyjnoprawnych oraz innych obowiązków poddanych egzekucji<sup>157</sup>. Postępowanie egzekucyjne natomiast to „zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną”<sup>158</sup>. Najlepszym przykładem rozróżnienia obu pojęć może być wyrok WSA w Gliwicach<sup>159</sup>, w którym stwierdzono: „[...] pojęcie *postępowanie egzekucyjne* nie jest tożsame z pojęciem *prowadzenia egzekucji czy egzekucji*. Ustawa z 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji określa bowiem zarówno prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie, lecz również sposób postępowania wierzycieli. Momentem rozpoczynającym postępowanie egzekucyjne jest – zdaniem sądu – dzień złożenia w organie egzekucyjnym wniosku wraz z tytułem wykonawczym wystawionym przez wierzyciela, o ile nie jest on organem egzekucyjnym, lub moment wystawienia tytułu wykonawczego, o ile wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym (art. 61 § 1 i § 3 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.). Natomiast egzekucja administracyjna zostaje wszczęta z chwilą zaistnienia zdarzeń wymienionych w art. 26 § 5 ustawy”.

Podobne rozróżnienie tych dwóch pojęć odnaleźć można w innych orzeczeniach sądów, np. w wyroku NSA<sup>160</sup>, który stwierdza: „[...] *egzekucja administracyjna* i *egzekucyjne postępowanie administracyjne* to dwa odrębne terminy. Egzekucyjne postępowanie w administracji to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną. Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane prędzej niż egzekucja.

W wyroku WSA w Warszawie<sup>161</sup> sąd orzekający w sprawie podnosi natomiast: „[...] w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym co do zasady można wyróżnić trzy stadia: stadium poprzedzające wszczęcie egzekucji administracyjnej, stadium stosowania egzekucji oraz stadium następujące po przeprowadzeniu egzekucji. Przy czym postępowanie egzekucyjne nie zawsze przebiega przez wszystkie stadia. Może ono bowiem zakończyć się na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji albo też może przebiegać tylko przez dwa pierwsze stadia i zakończyć się wraz z zakończeniem egzekucji administracyjnej. Związek między egzekucją i postępowaniem egzekucyjnym wyraża się w tym, że egzekucja odbywa się w ramach tego postępowania i nie może odbyć się inaczej niż w tym postępowaniu. Są to dwa odrębne

<sup>157</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>158</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>159</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 maja 2008 r., w sprawie I SA/Gl 932/07 (LEX 469776).

<sup>160</sup> Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., w sprawie II FSK 1462/08 (LEX 532596).

<sup>161</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., w sprawie III SA/Wa 3125/06 (LEX 311963).



terminy. Egzekucyjne postępowanie w administracji to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną. Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane prędzej niż egzekucja<sup>162</sup>.

Powyższe stanowiska orzecznicze zachowują aktualność. Wskazane wyżej tezy potwierdzają również nowe orzeczenia sądów administracyjnych, które w sposób wyraźny rozróżniają egzekucję administracyjną od postępowania egzekucyjnego w administracji. W jednym z nowych orzeczeń WSA w Gliwicach uznał, że „zakończenie egzekucji administracyjnej (co nastąpiło niewątpliwie z momentem wyegzekwowania dochodzonej należności) nie zawsze oznacza zakończenie postępowania egzekucyjnego<sup>163</sup>. Ten sam sąd w wyroku z dnia 22 października 2019 r. orzekł: „[...] wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje wcześniej niż sama egzekucja, a zakończenie nie musi nastąpić wraz z zakończeniem egzekucji. Postępowanie egzekucyjne jest pojęciem szerszym niż sama egzekucja. Egzekucja administracyjna jako element postępowania egzekucyjnego, stanowi jego najważniejszą, istotną i zasadniczą część, ale nie jedyną. Nie są to pojęcia tożsame<sup>164</sup>.

Podobne stanowisko w tym kontekście wyraził już wcześniej M. Masternak: „[...] postępowanie egzekucyjne rozpoczyna się znacznie wcześniej niż egzekucja, bowiem zastosowanie środków egzekucyjnych poprzedzone jest takimi czynnościami, jak np. przesłanie upomnienia zobowiązaniem, 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<sup>165</sup>.

Tezy powyższe potwierdzają również inne, stosunkowo nowe orzeczenia sądów<sup>166</sup>.

Podsumowując, należy uznać słuszność twierdzeń, że skoro z przepisów prawa wynika, że egzekucja administracyjna może być uznana za rozpoczętą w innym dniu niż postępowanie egzekucyjne, to nie można traktować tych pojęć jako toż-

---

<sup>162</sup> W literaturze pojawiał się również pogląd wyrażony przez R. Biskupa, *Egzekucja administracyjna z papierów wartościowych*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 361, zgodnie z którym postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte nie na skutek złożenia wniosku, ale w wyniku nadania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji. Pogląd jednak nie spotkał się z aprobatą w literaturze i orzecznictwie.

<sup>163</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2020 r., w sprawie I SA/GI 902/19 (Legalis 2391494).

<sup>164</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., w sprawie I SA/GI 279/19 (Legalis 2250155).

<sup>165</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 16.

<sup>166</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 czerwca 2019 r., w sprawie III SA/GI 52/19 (Legalis 1973879), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lutego 2019 r., w sprawie I SA/GI 1033/18 (Legalis 1878876), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/GI 905/18 (Legalis 1871546) czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2018 r., w sprawie I SA/GI 598/18 (Legalis 1833860).

samych<sup>167</sup>. Przytoczone wyżej wyroki nie definiują jednak istoty postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej.

Wobec braku definicji ustawowej oraz wobec braku określenia istoty powyższych pojęć przez orzecznictwo za E. Smoktunowiczem można uznać, że istota administracyjnego postępowania egzekucyjnego „[...] tkwi 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 sądowym”<sup>168</sup>.

Według M. Masternaka<sup>169</sup> administracyjne postępowanie egzekucyjne jest to „ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną”. Autor ten wyjaśnia, że szeroko rozumiane postępowanie egzekucyjne „[...] obejmuje również postępowanie wierzyciela podejmującego przewidziane ustawą czynności procesowe. Skoro postępowanie egzekucyjne wszczynalby wpływ wniosku wierzyciela do organu egzekucyjnego z załączonym do wniosku tytułem wykonawczym, to czynności wierzyciela poprzedzające to zdarzenie (upomnienie zobowiązanego czy wystawienie tytułu wykonawczego) nie dałyby się zaliczyć do postępowania egzekucyjnego (miałyby miejsce przed jego wszczęciem)”<sup>170</sup>.

Twórca przytoczonej definicji zaznacza zatem zasadnie, że wyjaśnia w niej postępowanie egzekucyjne w administracji „szeroko rozumiane”. Administracyjne postępowanie egzekucyjne należy zatem 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 i osób – wierzycieli, organów instytucji udzielających pomocy i asystujących w czynnościach egzekucyjnych)”<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Tak również: J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, *Egzekucja należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] *Egzekucja należności publicznoprawnych. Teoria i praktyka*, J. Glumińska-Pawlic, E. Janik, Izbicko 2015, s. 12.

<sup>168</sup> E. Smoktunowicz, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa–Białystok 2000, s. 207.

<sup>169</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 16.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> Ibidem.



Dostrzegając zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji warto ponadto przytoczyć jedną z najnowszych definicji administracyjnego postępowania egzekucyjnego zaproponowaną przez M. Masternaka. Zgodnie z nią administracyjne postępowanie egzekucyjne w ścisłym znaczeniu (tzw. właściwe administracyjne postępowanie egzekucyjne) traktować należy jako „prawnie uregulowany, zorganizowany ciąg działań podejmowanych przez organ egzekucyjny przy współdziałaniu uczestników postępowania w celu zastosowania przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego służących doprowadzeniu do wykonania ciążących na zobowiązanych obowiązków publicznoprawnych”<sup>172</sup>.

W monografii, posługując się pojęciem postępowania egzekucyjnego w administracji, opieram się na szerokim jego rozumieniu. Jest to spowodowane tym, że postępowanie to dotyczy nie tylko zobowiązanego oraz wierzyciela i organu egzekucyjnego, ale bezpośrednio może dotyczyć i innych osób, na które ma wpływ. Sytuacja prawna tych osób jest przedmiotem analizy, w związku z czym postępowanie to rozumiem jako całokształt działań podejmowanych w związku z egzekucją administracyjną, nadto działań, które rzutują na sytuację prawną i faktyczną różnych podmiotów.

---

<sup>172</sup> 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. 24.

## Rozdział 2

# Konstytucyjne zasady administracyjnego postępowania egzekucyjnego

### 2.1. Uwagi ogólne

Wiele przepisów zawartych w Konstytucji z 1997 r. należy odnieść bezpośrednio do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w szczególności stosować je w czasie prowadzenia tejże egzekucji oraz przy interpretacji poszczególnych przepisów ustawowych. W związku z tym w dalszej części pracy omówione zostaną przepisy Konstytucji, z których część została wprost przez ustawodawcę nazwana *Zasadami ogólnymi* i umieszczona w Rozdziale II Konstytucji zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* oraz ich zastosowanie w czasie prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji. Omówienie w tej części pracy tylko niektórych zasad wynikających wprost z Konstytucji spowodowane jest koniecznością wyodrębnienia wyłącznie tych przepisów, które mają decydujące znaczenie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i które w jego toku winny być bezpośrednio stosowane, przede wszystkim z uwagi na prawa i obowiązki uczestników tego postępowania. Należy oczywiście zauważyć, że między wejściem w życie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji a uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji w 1997 r. upłynęło wiele lat. I właśnie ten fakt spowodował czy też wręcz wymusił na ustawodawcy zmiany legislacyjne w zakresie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W związku z powyższym bezsprzecznie zarówno zmiany społeczne i gospodarcze w kraju, jak również (o ile nie przede wszystkim) wejście w życie nowej ustawy zasadniczej spowodowało szereg zmian w przepisach ustawy egzekucyjnej.

Abstrahując od różnic w definiowaniu oraz wyodrębnianiu zasad konstytucyjnych (o czym była mowa w Rozdziale 1), skłaniam się ku koncepcji S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego i M. Zielińskiego<sup>1</sup> zrekonstruowanej przez M. Wyrzykowskiego i M. Ziółkowskiego, przyjmując, że „za konstytucyjną zasadę prawa uznać należy normę, która ma status najwyższego prawa, wykazuje nadrzędność treściową w stosunku do innych norm konstytucyjnych, spełnia szczególną rolę w systemie prawa w tym sensie, że stanowi o istocie konkretnej instytucji prawa konstytucyjnego

---

<sup>1</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28–48.

oraz nie wykazuje opozycyjności względem innych zasad”<sup>2</sup>. Zasady konstytucyjne (zgodnie z twierdzeniami już powoływanymi) wyrażone są ponadto – jak wskazuje – L. Garlicki – w różnych przepisach Konstytucji „[...] bez względu na przyjęte przez ustawodawcę nazewnictwo poszczególnych rozdziałów. W konsekwencji przyjęcia powyższego rozumienia za konstytucyjne zasady prawa w szczególności należy uznać zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę podziału władzy (art. 10 Konstytucji), zasadę suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji), zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), zasadę przyrodzonej godności człowieka (art. 30 Konstytucji), zasadę ochronę własności (art. 20 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), zasadę sądowej ochrony praw i wolności (art. 31 Konstytucji)”<sup>3</sup>.

Spośród tych zasad niektóre mają szczególne znaczenie w kontekście prowadzonej egzekucji administracyjnej, w szczególności jeśli pod uwagę brana jest sytuacja zobowiązanego. Stąd w dalszej części omówione zostały te zasady wynikające z Konstytucji, które mają bezpośredni wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne w administracji. Przede wszystkim ich wybór podyktowany był wyszczególnieniem zasad, które bezpośrednio wpływają na prawa lub obowiązki uczestników tego postępowania. Nadto bez wątplenia w toku postępowania egzekucyjnego ma zastosowanie zasada legalności sformułowana w art. 7 Konstytucji. Z uwagi na to, że została ona uregulowana również w kodeksie postępowania administracyjnego, aby uniknąć w niniejszym rozdziale powtórzeń, nie będzie w tym miejscu analizowana.

## 2.2. Zasada godności człowieka

Zgodnie z artykułem 30 Konstytucji<sup>4</sup> godność człowieka jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

W początkowym etapie prac nad Konstytucją skłaniano się ku traktowaniu godności „tylko jako wartości konstytucyjnej, czyli wynikającej z woli ustawodawcy konstytucyjnego”<sup>5</sup>. Jak wskazuje J. Krukowski, „pod koniec prac legislacyjnych zde-

---

<sup>2</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2002, s. 53.

<sup>4</sup> Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

<sup>5</sup> J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 49.

cydowano się na zaakcentowanie ponadpozytywnej (przyrodzonej) istoty godności i 16 stycznia 1997 r. Komisja Konstytucyjna wprowadziła do projektu Konstytucji formułę obowiązującą obecnie. L. Wiśniewski, autor sformułowania, na którym bazowała Komisja Konstytucyjna, podnosił, że „godność człowieka jest wartością pierwszą. Ustawodawstwo obejmujące wszystkie sfery życia powinno być podporządkowane tej wartości i uwzględniać ją”<sup>6</sup>.

W Konstytucji *godność* nie została zdefiniowana. Nie definiują jej również ustawy zwykłe. Jest typowym przykładem klauzuli generalnej, którą treścią napełnia orzecznictwo oraz nauka. Jak słusznie zauważa K. Orzeszyna, „[...] godność to sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi. Poczucie to jest zmienne, kształtują je czynniki zewnętrzne uwarunkowane kulturowo, historycznie, religijnie, a także czynniki wewnętrzne, cechy psychiki człowieka. Godność tak ujęta ma charakter obiektywny, jest cechą przyrodzoną, przysługującą każdemu człowiekowi”<sup>7</sup>.

Próbie określenia pojęcia *godności człowieka* podjął także Trybunał Konstytucyjny<sup>8</sup>, stwierdzając: „[...] ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie. Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi”<sup>9</sup>.

G. Grzybek ujmuje to następująco: „Godność człowieka wyraża się w pragnieniu posiadania szacunku społeczności z uwagi na swoje duchowe, moralne czy też społeczne zasługi. Ma ona dwoisty charakter i odnosi się do godności osobowej i osobowościowej. Ta pierwsza jest właściwa każdemu człowiekowi, należna mu z faktu samego bycia człowiekiem. Godność osobowościowa natomiast jest zależna od podjętego przez daną osobę trudu (tego, co w życiu dokonała) i wiąże się z rozwojem osobowości etycznej”<sup>10</sup>.

Współcześnie uważa się, że „godność człowieka jest wartością związaną z istotą człowieczeństwa i wynikającą z wyższości ludzi nad innymi bytami”<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>7</sup> K. Orzeszyna, *Godność ludzka podstawą praw człowieka*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R. Tabaszewski, Lublin 2013, s. 16–17.

<sup>8</sup> Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie K 11/2000 (OTK 2001, nr 3, poz. 54).

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> G. Grzybek, *Etyka, rozwój, wychowanie*, Bielsko-Biała 2007, s. 10.

<sup>11</sup> M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 35.

S. Nitecki<sup>12</sup> w definiowaniu pojęcia *godność* wyróżnia dwie zasadnicze koncepcje – osobowościową (empiryczną) i osobową (aksjologiczno-ontyczną): „[...] pierwszą tworzy zachowanie człowieka oceniane z perspektywy moralnej. W obrębie drugiej koncepcji wyróżniamy cztery aspekty godności, tj. teologiczny, metafizyczny, etyczny i ontologiczny, wokół których ogniskuje się konstytucyjny katalog zasad zakładający, iż człowiek różni się od zwierząt, a jego działania, poprzez które osiąga cele egzystencjalne, nie są wynikiem instynktów, ale rozumu i wolnych decyzji”<sup>13</sup>.

Według L. Garlickiego<sup>14</sup> „godności człowieka nie można traktować jako jednego z wielu jego praw czy wolności. Jest to bowiem ogólna wartość konstytucyjna, stanowiąca źródło, fundament i zasadę całego porządku konstytucyjnego, którego wszystkie normy, zasady i wartości muszą być interpretowane i stosowane na tle zasady godności”<sup>15</sup>.

Z kolei zdaniem A. Krąpca<sup>16</sup> „godność człowieka przejawia się w tym, że człowiek będąc celem wszelkiego postępowania, nie tłumaczy się ostatecznie przez zespół relacji rzeczowych, poprzez przyrodę, ale poprzez odniesienie do innej, drugiej osoby. Ostateczną racją wszelkiego działania ludzkiego – zdaniem tego Autora – jest osoba będąca jedynym celem, a nie środkiem do celu”<sup>17</sup>.

Człowiek nabywa godność przez fakt swoich narodzin. Z tą chwilą staje się podmiotem praw i obowiązków, z tą również chwilą nabywa wolność osobistą i szeroko pojmowaną godność. Urodzenie determinuje fakt, że nabyte z tą chwilą prawa i wolności są niezbywalne i przyrodzone. Nie są zależne od jakiegokolwiek woli państwa, nie są nadawane w drodze jakiegokolwiek czynności organów państwowych, są przyrodzone. Dlatego też nie tylko ustawodawstwo wewnętrzne, ale również akty prawa międzynarodowego podnoszą rangę godności człowieka<sup>18</sup>. Przykładowo Karta Narodów Zjednoczonych<sup>19</sup> i Powszechna deklaracja praw człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r.<sup>20</sup> podkreślają przyrodzoną godność człowieka oraz

---

<sup>12</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 112.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 92.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1993, s. 140.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. – preambuła i art. 10 ust. 1 (Dz.U., nr 38, poz. 167), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. – art. 13 ust. 1 (Dz.U., nr 38, poz. 168).

<sup>19</sup> Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 6 marca 1947 r. (Dz.U., nr 23, poz. 90).

<sup>20</sup> Powszechna deklaracja praw człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. rezolucją 217/III A – dalej: PDPC

równość i niezbywalność praw wszystkich ludzi jako podstawy wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Z postanowień PDPC (art. 1) wynika, iż wszyscy jej sygnatariusze zobowiązują się przestrzegać praw w stosunku do wszystkich osób, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak rasa, płeć, język, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe czy społeczne, niepełnosprawność i inne okoliczności. „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa”<sup>21</sup>. Nadto konieczne jest wskazanie na Pakty praw człowieka z 16 grudnia 1966 r.<sup>22</sup>, gdzie termin *przyrodzona godność człowieka* pojawia się już w preambule obu aktów. Podkreśla się w niej, że „zgodnie z zasadami ogłoszonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych uznanie przyrodzonej godności oraz równych niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Tym samym, jak słusznie wskazuje J. Zajadło<sup>23</sup>, godność jednostki urasta do rangi zasady prawa i „przysługuje każdej jednostce ludzkiej i to niezależnie od jakiegokolwiek prawodawczego *fiat*”<sup>24</sup>. Mimo że wskazane wyżej przykładowe akty prawa międzynarodowego wprost odnoszą się do obowiązku „poszanowania godności człowieka”, nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. Jak słusznie wskazuje się w literaturze „ewentualne próby definicyjne utrudnia fakt, iż termin *godność* najczęściej występuje w nieokreślonym kontekście preambuł tych aktów, rzadziej natomiast zawarty jest w części materialnoprawnej”<sup>25</sup>.

Jak wskazuje B. Banaszak, „godność traktowana jest przez Konstytucję jako dobro przyrodzone i niezbywalne stanowiące źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela. Stanowi to nawiązanie do koncepcji prawno-naturalnych, głoszących, że godność ma charakter powszechny i jest immanentnie przynależna każdemu człowiekowi bez względu na jego przymioty, pochodzenie etniczne, wiek, płeć i zamożność, a więc to „osoba jest [...] imieniem godności”<sup>26</sup>. Uznanie godności za dobro przyrodzone oznacza, „że z racji urodzenia się człowiekiem – a nie na podstawie jakichkolwiek innych aktów i czynności prawnych – człowiek jest podmiotem wszystkich praw wynikających z jego człowieczeństwa. W tym znaczeniu godność człowieka nie jest uzależniona od woli ustrojodawcy

<sup>21</sup> B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, oprac., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 20.

<sup>22</sup> Pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

<sup>23</sup> J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjalny” 1989, r. 60, z. 2.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 257.

(prawodawcy)<sup>27</sup>. Takie rozumienie *godności człowieka* oraz fakt, iż znalazła ona swoje pełne odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji, przesądzać musi o kierunku podejmowanych przez wierzyciela oraz organ egzekucyjny czynnościach egzekucyjnych prowadzonych w związku z postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Konieczne jest przy tym uwzględnienie faktu, iż art. 30 Konstytucji wprowadzający do polskiego porządku prawnego ochronę godności człowieka i uznający ją za niezbywalne dobro pozwala na stwierdzenie, iż godność człowieka jest jedyną konstytucyjną wartością, która w żaden sposób, w tym również w drodze ustawodawstwa zwykłego, nie może być ograniczona, a zarazem jedną z klauzul generalnych stanowiących podstawę interpretacyjną całego systemu prawa.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego „[...] zasada godności człowieka jest metaklauzulą godności człowieka, jest pierwotna wobec aktu prawnego, który o niej *explikate* stanowi, w związku z tym nie może zostać usunięta (deregowana) z systemu prawa [...], ustawodawca uczynił z godności płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego. Godność nie może być rozumiana jako cecha czy zespół praw nadanych przez państwo, gdyż jest wobec niego pierwotna. Będąc źródłem praw i wolności, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. W konsekwencji wszelkie działania publiczne powinny uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej strony działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności<sup>28</sup>.”

Nadto w odniesieniu do art. 30 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że „[...] godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, pełni w porządku konstytucyjnym kilka funkcji: łącznika między Konstytucją (akt prawa pozytywnego), a porządkiem prawnonaturalnym; determinanty interpretacji i stosowania Konstytucji; wyznacznika systemu i zakresu poszczególnych praw i wolności i wreszcie podmiotowego prawa jednostki o odrębnej treści prawnej<sup>29</sup> oraz: „Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnianiu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., w sprawie P 12/99 (OTK 2000, nr 7, poz. 260).

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., w sprawie K 11/2000 (OTK 2001, nr 3, poz. 54).

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2002 r., w sprawie SK 6/02 (OTK-A 2002, nr 5, poz. 65).



Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka<sup>30</sup>.

Uznanie, że „godność stanowi źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela, implikuje twierdzenie, że prawa i wolności przysługują istocie ludzkiej nie z faktu przyznania ich przez organ państwowy, ani nie opierają się na nienazwanej, abstrakcyjnej podstawie, ale wywodzą się z określonej, posiadanej przez wszystkich ludzi cechy, a jest nią właśnie godność. Charakter przyrodzony godności wynika bowiem z samej racji człowieczeństwa, czyli istoty bycia człowiekiem<sup>31</sup>. Godność „cechuje niezbywalność, gdyż przypisana jest każdemu człowiekowi przez całe życie, do momentu śmierci. Godnością nie można rozporządzać, w szczególności w żaden sposób zrzec się jej. Dotyczy to również działań podmiotów zewnętrznych, albowiem niemożliwe jest pozbawienie człowieka godności lub odebranie mu jej<sup>32</sup>. Jak podnosi L. Bosek<sup>33</sup>, stanowi ona „swoisty fundament, jądro całości systemu norm oraz konstytucyjnych wartości. Wszelkie wolności i prawa jednostki mają swoją podstawę głęboko zakorzoną w zasadzie godności<sup>34</sup>”.

Słusznie wskazuje M. Jabłoński: „[...] ustawodawca formułuje zasadę nienaruszalności godności, z której wynika zakaz podejmowania przez kogokolwiek jakichkolwiek działań mogących ją naruszyć lub choćby tylko ograniczyć. Władze publiczne są zarówno zobligowane do jej poszanowania – tzn. nienaruszania swoimi działaniami, ale też i do ochrony – tzn. do stworzenia systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom godności. Powinny tworzyć też odpowiednie warunki sprzyjające zachowaniu godności<sup>35</sup>”.

Trybunał Konstytucyjny, analizując zasadę nienaruszalności godności, stwierdził: „[...] będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., w sprawie K 2/98 (OTK 1999, nr 3, poz. 38).

<sup>31</sup> M. Dudek, *Zasada przyrodzonej godności człowieka*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2012, s. 43–47.

<sup>32</sup> M. Chmaj, *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dylematy praw człowieka*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Warszawa 2006, s. 42–43.

<sup>33</sup> L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 109–111.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 111.

<sup>35</sup> M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 94.



może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności<sup>36</sup>.

Odnosząc się do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie sposób pominąć wyrażonej w art. 30 Konstytucji godności człowieka jako dobra chronionego prawem i niezbywalnej wartości. Biorąc pod uwagę fakt, że sama w sobie egzekucja jest istotną dolegliwością, dla zobowiązanego konieczne jest stworzenie specjalnych mechanizmów ochrony dla godności zobowiązanego w czasie prowadzonej przeciwko niemu egzekucji. Jak wskazuje się w literaturze, na podstawie tej zasady „powinien być oceniany przebieg postępowania egzekucyjnego, jego wszczęcie, wybór środka egzekucyjnego, wykonywanie czynności egzekucyjnych”<sup>37</sup>. Omawiając zastosowanie i wpływ tej konstytucyjnej zasady na postępowanie egzekucyjne w administracji, konieczne jest odniesienie się do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., w którym sąd uznał, że „godność człowieka (*dignitas hominis*) i jej ochrona została przewidziana nie tylko w Konstytucji RP, ale także w kodeksie cywilnym, Kodeksie karnym, Karcie praw podstawowych unii europejskiej, Deklaracji powszechnej praw człowieka (preambuła). W żadnym jednak z tych aktów ochrona godności człowieka nie oznacza zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych obywatela. Niesłuszne jest doszukiwanie się możliwości dyskryminowania przez organy podatkowe obywateli w wyniku korzystania przez nie z instytucji przerwania biegu przedawnienia zamiast – przejawów dbałości organów podatkowych o interes publiczny i egzekwowanie należności. Właśnie ta ostatnia sfera jest wyrazem poszanowania prawa i godności człowieka (obywatela) jako suwerena”<sup>38</sup>. Wydaje się, że powyższy wyrok w sposób jednoznaczny wskazuje, że konstytucyjnie chroniona godność człowieka nie oznacza braku odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków publicznoprawnych. Tym samym potwierdza konieczność egzekwowania tych obowiązków, mimo że jest to dolegliwość dla zobowiązanego, a nierzadko również innych osób będących na jego utrzymaniu.

Z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji można wywieść przepisy, które można ściśle wiązać i interpretować z zasadą ochrony godności człowieka. Wyraźnym przejawem stosowania zasady godności człowieka są art. 8, 8a, 9, 10 § 4 u.p.e.a. wprowadzające przedmioty oraz prawa majątkowe, które podlegają ustawowemu wyłączeniu spod egzekucji – chociażby w zakresie przedmiotów urządzenia domowego, pościeli, zapasów żywności i opału, jednej krowy lub dwóch

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., w sprawie K 11/00 (OTK 2001, nr 3, poz. 54).

<sup>37</sup> M. Masternak, *Stosowanie zasad ogólnych systemu prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. system prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 213.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., w sprawie II FSK 301/10 (Legalis 350964).

kóz, albo trzech owiec potrzebnych do wyżywienia zobowiązanego i członków jego rodziny, rzeczy służących w kościołach i innych domach modlitwy do nabożeństw lub wykonywania praktyk religijnych. Zasadność wprowadzenia powyższych postanowień do ustawy egzekucyjnej nie budzi wątpliwości. Oczywiście jest bowiem, nawet w świetle konstytucyjnej zasady godności człowieka, że istnieje konieczność zapewnienia zobowiązanemu środków niezbędnych do utrzymania siebie i rodziny, a także pozostawienia mu przedmiotów o charakterze osobistym, a często również sentymentalnym (obraczka ślubna). Poprzez wskazanie w ustawie kwot oraz przedmiotów niepodlegających egzekucji zagwarantowano zobowiązaniu możliwość samodzielnego utrzymania siebie i swojej rodziny. Wskazano przedmioty, które są *de facto* niezbędne dla zobowiązanego i mają zapewniać mu poszanowanie godności.

Tym samym w ślad za P. Przybyszem<sup>39</sup> można uznać, że „[...] zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego przekształciła się w zasadę poszanowania godności zobowiązanego. Skoro zgodnie z Konstytucją godność człowieka jest nienaruszalna, a jej ochrona należy do obowiązków władz publicznych, to organy egzekucyjne oraz inne organy administracyjne biorące udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji muszą dokonywać wykładni przepisów u.p.e.a. zgodnie z art. 30 Konstytucji. Zasada poszanowania minimum egzystencji, będąca nierozzerwalnie związana z zasadą godności człowieka wynikającą z Konstytucji jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą zobowiązany odpowiada za swoje zobowiązania całym majątkiem”<sup>40</sup>.

Tym samym „jako taka nie powinna podlegać wykładni rozszerzającej. Względem wyjątków nie stosuje się bowiem wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)”<sup>41</sup>. W literaturze podkreśla się również, że zobowiązany nie może zrzec się uprawnień wynikających z zasady poszanowania minimum egzystencji<sup>42</sup>.

Nadto z zasady godności człowieka określonej w Konstytucji i poszanowania minimum egzystencji wynikającej z u.p.e.a. powstają pewne gwarancje prawne dla zobowiązanego, jak również obowiązki po stronie organów egzekucyjnych czuwania nad tym, aby w toku postępowania egzekucyjnego nie doszło do naruszenia minimum niezbędnej do godnej egzystencji. W związku z koniecznością przestrzegania tychże zasad organ egzekucyjny ma obowiązek w każdej jednej sytuacji określić, co należy zakwalifikować jako składnik minimum egzystencji zobowiązanego. „Skoro zgodnie z art. 29 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej, to w tym samym trybie powinien

<sup>39</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 66.

<sup>40</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 51.

<sup>41</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 172.

<sup>42</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 52.

badać dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej z poszczególnych składników majątkowych zobowiązanego<sup>43</sup>. Tym samym, gdy „organ egzekucyjny stwierdzi niedopuszczalność egzekucji z określonego składnika majątkowego zobowiązanego, stanowiącego minimum egzystencji, powinien w tym zakresie umorzyć egzekucję administracyjną<sup>44</sup>. W przypadku błędnej oceny organu egzekucyjnego co do przedmiotów składających się na minimum egzystencji zobowiązanemu przysługuje środek prawny w postaci zarzutu (art. 33 ust. 6 u.p.e.a.). Jak słusznie podnosi L. Klat-Wertelecka, „będzie mieć wówczas miejsce częściowa niedopuszczalność egzekucji administracyjnej we fragmencie postępowania<sup>45</sup>”.

Podsumowując, uznać należy, że godność człowieka to również posiadanie dostatecznych środków materialnych do życia. Tym samym wyłączenie spod egzekucji administracyjnej określonych przedmiotów lub kwot ma zarówno realizować tę zasadę i stanowić przykład humanitaryzmu prawa, nawet w przypadku osób, które swoich obowiązków nie chcą lub nie mogą wykonywać dobrowolnie, jak i „eliminować sytuację, w których w wyniku nadmiernej ingerencji organów egzekucyjnych zobowiązany musiałby żyć na koszt państwa, stać się »socjalnym klientem«<sup>46</sup>. Nadto biorąc pod uwagę, że wyłączenia spod egzekucji nie zawsze mają charakter wyłączeń ze względów ekonomicznych, ale również służą zobowiązanemu do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (np. wyłączenie przedmiotów niezbędnych do wykonywania praktyk religijnych lub rzeczy niezbędnych ze względu na ułomność zobowiązanego), to ścisły związek zasady poszanowania minimum egzystencji z konstytucyjną zasadą godności człowieka jest bezsprzeczny.

W sposób jednoznaczny zasada godności człowieka urzeczywistnia się w treści przepisów art. 48, 49 czy 49 a u.p.e.a., które dotyczą czynności związanych z przeszukaniem pomieszczeń i rzeczy zobowiązanego. Zasady dokonywania przeszukania będące dla zobowiązanego zdecydowanie czynnością niekomfortową uregulowane zostały w sposób precyzyjny w ustawie, co tylko potwierdza fakt, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z uciążliwości tychże czynności. W szczególności na uznanie w świetle zasady konstytucyjnej godności człowieka zasługuje art. 48 § 4 u.p.e.a. wprowadzający powinność przeszukiwania odzieży przez osobę tej samej płci, co osoba przeszukiwana. Można uznać, że mankamentem jest brak obowiązku w tym zakresie, a jedynie posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem

<sup>43</sup> A. Drelichowska, P. Razowski, *Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014, s. 142–143.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 143.

<sup>45</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 317.

<sup>46</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, sądowe i egzekucyjne*, Toruń 2012, s. 275.

„powinno być”, co należy uznać za zgodę ustawodawcy na dokonanie przeszukania w uzasadnionych przypadkach przez osobę innej płci niż osoba przeszukiwana. W kontekście wskazanej wyżej powinności, a nie obowiązku dokonania przeszukania przez osobę tej samej płci, co zobowiązany należy jednak podnieść, że być może jest to słuszną metodą regulacji. Szczególnie w odniesieniu do osób transseksualnych lub będących w czasie zabiegów mających na cel zmianę płci jest to przepis, który może w dużej mierze ograniczyć dyskomfort czynności przeszukania. Jednakże uznając konieczność stosowania w czasie czynności przeszukania zasad wynikających z Konstytucji, w tym przede wszystkim zasady godności człowieka, można stwierdzić, że dokonanie przeszukania odzieży przez osobę innej płci niż zobowiązany będzie kolidować z zasadą godności człowieka wynikającą z Konstytucji. Tym samym, mimo że u.p.e.a. nie jest przepisem wprowadzającym bezwzględny obowiązek tożsamości płci przeszukującego i przeszukiwanego, to jednak Konstytucja gwarantuje, że i w czasie tych czynności musi być w pełni realizowana zasada godności człowieka.

Widoczne odzwierciedlenie realizacji zasady godności człowieka w u.p.e.a. wprowadza art. 52 u.p.e.a., który ustanawia ograniczoną ustawowo możliwość przeprowadzania czynności egzekucyjnych w dniach wolnych od pracy oraz w porze nocnej. Biorąc pod uwagę fakt, iż czynności egzekucyjne co do zasady mogą być przeprowadzane wyłącznie w dni robocze oraz w godzinach od 7 do 21, szczególne obostrzenia dotyczące możliwości przeprowadzenia tychże czynności w dniach wolnych od pracy oraz w tzw. porze nocnej (zgoda organu egzekucyjnego oraz obligatoryjna obecność świadka) wydają się rozwiązaniem zasługującym na uznanie i aprobatę. Godność człowieka mająca swoje źródło w postanowieniach Konstytucji obejmuje prawo do odpoczynku, jak również spokojnego snu. W związku z powyższym możliwość prowadzenia czynności egzekucyjnych w porze nocnej czy święta musi podlegać szczególnej reglamentacji ustawowej. Organ egzekucyjny samodzielnie dokonuje oceny celowości prowadzenia egzekucji w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej. Przesłanką wydania egzekutorowi zezwolenia na prowadzenie takiej egzekucji jest stwierdzenie, że dokonanie czynności egzekucyjnych w porze dziennej lub w dni robocze nie doprowadziłoby do wyegzekwowania obowiązku lub nie byłoby celowe. Organ egzekucyjny powinien także wziąć pod uwagę to, czy czynności egzekucyjne dokonane w dzień wolny lub w porze nocnej nie stanowią zbyt dużej uciążliwości dla zobowiązanego. Konieczność uzyskania zezwolenia organu egzekucyjnego na prowadzenie czynności egzekucyjnych w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej dotyczy wszystkich czynności egzekucyjnych, a nie wyłącznie czynności egzekucyjnych dokonywanych w stosunku do zobowiązanego. Tym samym wydając zezwolenie na przeprowadzenie czynności w porze nocnej lub w dni wolne od pracy, organ egzekucyjny powinien mieć na względzie zarówno

prawa samego zobowiązanego, jak również uszanować konstytucyjnie gwarantowaną godność osób trzecich, np. mieszkających wraz ze zobowiązanym.

Istnieje rozróżnienie między „dniem wolnym od pracy” oraz „dniem ustawowo wolnym od pracy”. Dniami ustawowo wolnymi od pracy są dni wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy<sup>47</sup>, tj. niedziele oraz następujące dni: 1 stycznia – Nowy Rok, 6 stycznia – Święto Trzech Króli, pierwszy dzień Wielkiej Nocy, drugi dzień Wielkiej Nocy, 1 maja – Święto Państwowe, 3 maja – Święto Narodowe Trzeciego Maja, pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia – Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny, 1 listopada – Wszystkich Świętych, 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości, 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia, 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia. Z dniem 1 maja 2001 r. zostały uchylone przepisy o dniach dodatkowo wolnych od pracy i wprowadzono pięciodniowy tydzień pracy zgodnie z art. 129 § 1 Kodeksu pracy<sup>48</sup>. Pracodawcy zostali uprawnieni do ustalenia w regulaminie pracy lub układzie zbiorowym pracy, który dzień w tygodniu, oprócz niedzieli, będzie drugim dniem wolnym od pracy. Należy podkreślić, że wprowadzenie pięciodniowego tygodnia pracy nie wiązało się ze wskazaniem przez ustawodawcę, który dzień tygodnia, poza niedzielą, ma być dniem wolnym od pracy. Nie ma zatem reguły stanowiącej, że dniami wolnymi od pracy są sobota oraz niedziela. W literaturze zauważono też, że „w poszczególnych tygodniach okresu rozliczeniowego drugim w tygodniu dniem wolnym od pracy mogą być różne dni”<sup>49</sup>.

Zasada ogólna poszanowania godności zobowiązanego w związku z prawem pracownika do wypoczynku, jaki wynika z art. 14 k.p., nakazuje przyjęcie, że w przepisie u.p.e.a. mowa o dniach wolnych od pracy przysługujących konkretnemu zobowiązanemu, a nie egzekutorowi. Literalne brzmienie art. 52 u.p.e.a. skłania do sformułowania stanowiska, że organ egzekucyjny powinien najpierw wystąpić do pracodawcy zobowiązanego w celu ustalenia, które dni są dla niego wolnymi od pracy, a następnie dopiero umożliwić egzekutorowi prowadzenie czynności egzekucyjnych. Z pewnością takie postępowanie w sposób znaczny utrudniałoby jednak prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Tym samym wprowadzenie *de lege ferenda* zwrotu „dni ustawowo wolnych od pracy” skutecznie rozwiązałyby wątpliwości na tle interpretacji art. 52 u.p.e.a., a tym samym realizowana byłby zasada poszanowania godności zobowiązanego poprzez powstrzymanie się od działań egzekucyjnych w dni wolne od pracy (wówczas ustawowo wolne od pracy) oraz w porze nocnej.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1920 t.j. ze zm.)

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 t.j.) – dalej: k.p.

<sup>49</sup> K. Rączka, *Czas pracy – nowa regulacja prawna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 4, s. 23.

### 2.3. Zasada wolności człowieka

Na podstawie art. 31 ust. 1 Konstytucji wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Zgodnie z poglądami przedstawicieli nauki „[...] jest ona wartością, która została poddana ochronie prawnej, stąd każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych osób. Z tego wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo, jako podstawowy regulator stosunków społecznych, jemu nie nakazuje. Oznacza to wolność działania człowieka wszędzie tam, gdzie prawo nie wprowadza zakazów”<sup>50</sup>.

Jak słusznie zauważa B. Banaszak, „Konstytucja, używając pojęcia *wolność człowieka*, chroni w istocie możliwość dysponowania sobą w każdym miejscu i czasie, a więc wolność osobistą jednostki”<sup>51</sup>, a tym samym „[...] przysługujące jednostce wolności i prawa tworzą autonomiczną sferę wolną od jakiegokolwiek ingerencji – zarówno ze strony innych jednostek, jak i władz publicznych. Żaden podmiot nie może więc człowieka podległego jurysdykcji RP zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Nakaz ten musi być wyraźnie określony tak, aby wynikający z niego obowiązek skierowany do jednostki był łatwy do jednoznacznego ustalenia”<sup>52</sup>.

Każda jednostka żyje w społeczeństwie, a stanowione prawo musi uwzględniać z jednej strony interesy pojedyncze, interesy każdej jednostki, ale z drugiej strony musi tworzyć prawo chroniące społeczeństwo, czyli wszystkich obywateli. Stąd pojawia się rozstrzygany niejednokrotnie przez orzecznictwo problem relacji między interesem społecznym a interesem jednostki. Bardzo rzadko zdarza się, aby te interesy były tożsame i nie wykluczały się wzajemnie. Najczęściej bowiem organy administracyjne i sądy muszą dokonać szczegółowej analizy i ważyć, który z interesów w konkretnym, indywidualnym przypadku winien stanowić wartość wyższą, wartość, której należy zapewnić ochronę prawną. Bardzo często w jej wyniku powstaje „konieczność ograniczania praw jednostki, aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa”. Jak wskazuje B. Banaszak: „Związki i wzajemne zależności między poszczególnymi wolnościami i prawami, z których korzysta jednostka, również implikują potrzebę ich rozgraniczenia. Zapobiega to samowoli oraz nadużywaniu praw. Każda normatywna regulacja praw i wolności jednostki musi więc umożliwić określenie ich granic”<sup>53</sup>.

Zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego „[...] ustawowy zwrot »ograniczenia mogą być dokonane tylko w ustawie« rozumiany jest w ten sposób, że

<sup>50</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 31.

<sup>51</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 269.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 270.

<sup>53</sup> *Ibidem*.



obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedyne źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwinięcie, uzupełnienie może być już dokonane w innym akcie (podstawowym), gdy w ustawie nie da się w precyzyjny sposób określić, jakie ograniczenia mogą być ustanowione. [...] niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń<sup>54</sup>.

Konieczność, o której mowa wyżej, to, jak wskazuje się w literaturze „[...] wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób. Jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa<sup>55</sup>.

W świetle stanowiska TK „Konstytucja formułuje przesłanki materialnoprawne dopuszczające ograniczenie praw i wolności. Są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób [...]. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco<sup>56</sup>. Jest to więc całkowite odwrócenie sytuacji istniejącej w odniesieniu do państwa i jego organów, albowiem „organ państwa działa tam i o tyle, gdzie i o ile został do tego przez prawo uprawniony, i działa z powołaniem się na podstawę prawną. Obywatel zaś może działać wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadziła zakazów, nie zabroniła mu działania<sup>57</sup>.

Jak wskazuje B. Banaszak: „Konstytucja nie pozostawia ustawodawcy pełnej swobody w ustalaniu ograniczeń gwarantowanych w niej praw i wolności. Jej art. 31 ust. 3 *in fine* stanowi, że ograniczenia te „nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Można więc przyjąć, że istota prawa lub wolności naruszona zostanie, gdy regulacje prawne, nie znosząc danego prawa lub wolności w praktyce, uniemożliwią korzystanie z niego (np. prywatne środki produkcji zostaną obłożone tak wysokim podatkiem, że nieopłacalne stanie się ich utrzymywanie)<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., w sprawie P 11/98 (OTK 2000, nr 1, poz. 3).

<sup>55</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 października 2010 r., w sprawie P 37/09 (OTK-A 2010, nr 8, poz. 79).

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., w sprawie K 23/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 25).

<sup>57</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 33.

<sup>58</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 278.

Prawo międzynarodowe również odnosi się do „wolności człowieka”. M. Chmaj stwierdził, że „Karel Vasak dokonał podziału praw człowieka na generacje, które miało przedstawiać ewolucyjność praw człowieka”<sup>59</sup>. Zgodnie z powyższym podziałem „prawa pierwszej generacji to tzw. egzystencjalne prawa człowieka, do których zalicza się prawo do życia, prawo do wolności i prawo do własności. Prawa te z uwagi na ich znaczenie taktowane są jako fundamentalne prawa człowieka”<sup>60</sup>. Jak słusznie wskazuje K. Przybyszewski, „prawa pierwszej generacji nazywane są również tradycyjnymi prawami człowieka czy też prawami człowieka *sensu stricto* lub wolnościami negatywnymi”<sup>61</sup>. W ujęciu M. Mączyńskiego natomiast „istotą praw człowieka jest ochrona godności i wolności jednostki. Wolności i prawa tworzą „tarczę” chroniącą godność każdego człowieka”<sup>62</sup>. Zasada wolności człowieka jest powszechnie akceptowana w porządku prawnym Unii Europejskiej, prawo do wolności zostało bowiem zagwarantowane zarówno w art. 6 Karty praw podstawowych, jak również w art. 3 i 9 Powszechnej deklaracji praw człowieka, art. 5 Europejskiej konwencji praw człowieka oraz w art. 9 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Powyższe potwierdza więc, że zasada ta jest na tyle istotna, że została uregulowana we wszystkich najważniejszych aktach prawa (zarówno krajowego, jak również międzynarodowego).

Wobec powyższego, przenosząc poczynione uwagi na prowadzone postępowanie egzekucyjne w administracji, należy podnieść, że stosowanie przewidzianych prawem egzekucyjnym środków przymusu oznacza ingerencję organów egzekucyjnych w sferę podstawowych praw i wolności człowieka oraz obywatela. Stosowanie przymusu egzekucyjnego powinno odbywać się zawsze z poszanowaniem konstytucyjnych wartości. Z analizowanej zasady ochrony wolności wywodzącej się wprost z art. 31 Konstytucji wynika „zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo jako podstawowy regulator stosunków społecznych nie nakazuje”<sup>63</sup>. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Jak trafnie wskazuje B. Banaszak, „skoro w myśl Konstytucji wolność oznacza brak przymusu, to pojęcie wolności należy utożsamiać z taką sytuacją, w której przy-

<sup>59</sup> M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, Zakamycze 2002, s. 18.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> K. Przybyszewski, *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych*, Poznań 2010, s. 103.

<sup>62</sup> M. Mączyński, *Prawne ujęcie godności*, [w:] *Godność człowieka*, red. R. Łętocha, Oświęcim 2012, s. 53.

<sup>63</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 35.



mus państwowy wprawdzie istnieje, ale zostaje dalece ograniczony, aż po granice konieczności państwowej”<sup>64</sup>.

P. Przybysz zauważa, że „egzekucja administracyjna w swojej istocie stanowi sposób reagowania administracji w przypadku uchylania się od realizowania prawnie nałożonych obowiązków”<sup>65</sup>. Administracyjny przymus egzekucyjny „jest regulowaną prawem możliwością i koniecznością zastosowania przez kompetentny organ administracji publicznej przewidzianych w ustawie procesowej środków przymusu państwowego celem wymuszenia i wykonania należnego obowiązku”<sup>66</sup>. Jak wskazuje L. Klat-Wertelecka, „przymus to stosowanie przez uprawnione organy usankcjonowanego przez prawo przymusu państwowego w celu wykonania określonego obowiązku. Przy czym stosowanie przymusu wymaga respektowania podmiotowych i przedmiotowych granic ingerencji administracji”<sup>67</sup>. Tym samym wkroczenie administracji w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę wolności człowieka jest możliwe wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w u.p.e.a., w granicach wynikających z przepisów tam zawartych i przez organy upoważnione ustawowo do prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz w stosunku do podmiotu, który będzie zobowiązany zgodnie z definicją wynikającą z art. 1a pkt. 20 u.p.e.a. z wyjątkami wynikającymi z art. 14 u.p.e.a. Jakakolwiek ingerencja władz publicznych zmierzająca do zastosowania przymusu państwowego, której podstaw nie można doszukać się w u.p.e.a., musi być traktowana jako naruszenie wolności człowieka i nieusprawiedliwiona ingerencja organów administracji publicznej w sferę praw i wolności człowieka.

Wolność człowieka to również przyznane mu gwarancje stosowania przez organ egzekucyjny wyłącznie środków przewidzianych w ustawie, przy czym środki te mają prowadzić bezpośrednio do wykonania obowiązku, którego zobowiązany nie chce (lub nie może) wykonać dobrowolnie, a nadto spośród możliwych do zastosowania środków organ egzekucyjny musi wybrać ten, który będzie najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Ingerencja organów administracji publicznej w związku z takim kształtem zasad prowadzenia egzekucji administracyjnej potwierdza, że wolność człowieka może doznawać ograniczeń wyłącznie w ściśle prawem określonych przypadkach. Wszelkiego rodzaju jej ograniczenia oraz ich zakres mogą być ponadto zaskarżane przez zobowiązanego w postaci przyznanej mu możliwości składania zarzutów od czynności podejmowanych w toku egzekucji administracyjnej.

<sup>64</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 69.

<sup>65</sup> P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 20.

<sup>66</sup> L. Klat-Wertelecka, *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 305.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 308.

W jednym z najnowszych orzeczeń wydanych w kontekście zasady wolności człowieka wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mającej niewątpliwie wpływ na postępowanie egzekucyjne w administracji, sąd uznał, że „zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza, że 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, 2) muszą być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”<sup>68</sup>.

Niewątpliwie między interesem zobowiązanego a interesem społecznym w przypadku prowadzonej egzekucji administracyjnej bardzo często będzie istniał również widoczny konflikt, lecz mimo że interes jednostki w tym przypadku doznaje ograniczenia, to czynności pozwalające organowi egzekucyjnemu na działania są prawnie usprawiedliwione, choćby właśnie w istnieniu interesu społecznego, przejawiające się w identycznym traktowaniu jednostek oraz egzekucją obowiązków publiczno-prawnych, które spoczywają na nas wszystkich.

## 2.4. Zasada równości wobec prawa

Art. 32<sup>69</sup> Konstytucji wprowadza *expressis verbis* zasadę równości wobec prawa. Najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło się w stwierdzeniu, że wszyscy są równi wobec prawa. Jak słusznie podnoszą przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, „zasada powyższa oznacza prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą bowiem usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne okoliczności”<sup>70</sup>. Zasada ta ma status zasady bezwzględnie obowiązującej, czego konsekwencją jest przyjęcie założenia, że od zasady równości polski ustawodawca nie przewiduje żadnych odstępstw ani wyjątków.

Jak słusznie wskazuje L. Garlicki<sup>71</sup>, „sformułowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada jest *lex generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości i ją konkretyzujących”<sup>72</sup>. TK uznał, że „zasada ta odnosi się nie tylko do oby-

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie III AUa 461/19 (Legalis 2333954).

<sup>69</sup> 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

<sup>70</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 35.

<sup>71</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96–98.

<sup>72</sup> Tak również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 października 2001 r., w sprawie SK 10/01 (OTK 2001, nr 7, poz. 225).

wateli RP, jak było pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej, ale do wszystkich osób podlegających jurysdykcji RP. Przyjąć należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 Konstytucji na „ogół osób”, obejmując tym samym zarówno osoby fizyczne, jak i prawne<sup>73</sup>.

Ustawa zasadnicza nie definiuje pojęcia równości wobec prawa. Odwołując się zatem w tym zakresie do poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego, stwierdzić przede wszystkim należy, że „pojęcie to jest bardzo niejednoznaczne i trudno znaleźć powszechnie akceptowaną formułę równości wobec prawa<sup>74</sup>. W literaturze przedmiotu „wskazano trzy możliwe znaczenia tego pojęcia: deskryptywne, ocenne i dystrybutywne<sup>75</sup>. M. Bartoszewicz wskazuje, że „pierwsze z wymienionych ujęć równości oznacza przynależność dwóch (lub więcej) podmiotów do tej samej kategorii wyróżnionej z punktu widzenia cechy w danej sytuacji relewantnej<sup>76</sup>. Z. Kmiecik stwierdza, że „w znaczeniu ocennym pod pojęciem równości rozumieć należy umieszczenie określonej liczby podmiotów w tym samym miejscu w hierarchii, wynikającej z przyjętego systemu wartości<sup>77</sup>. Ostatnie z przyjętych znaczeń równości polega na traktowaniu grupy podmiotów w ten sam sposób przy rozdziale kar i nagród, dóbr i ciężarów<sup>78</sup>”.

W. Sadurski wskazuje, że „termin *równość* używany jest również w dwóch innych znaczeniach, a mianowicie: równość jako identyczność i równość jako podobieństwo<sup>79</sup>. Autor ten odwołuje się do słownikowego rozumienia tych pojęć. W ich świetle „identyczność to stosunek zachodzący między dwoma przedmiotami, jeśli wszystkie cechy i relacje przysługujące jednemu z nich przysługują także drugiemu<sup>80</sup>, natomiast „podobieństwo to, według tego samego źródła, zgodność, wspólność pewnych cech dwu albo więcej osób, przedmiotów<sup>81</sup>. Jak podkreśla M. Błachut, „użycie terminu *równość* w obszarze prawa i prawoznawstwa zakłada zawsze identyczność, jednakowość, tożsamość ograniczoną do pewnej cechy lub cech. Problem spełnienia wymogu równości przenosi się na kwestię wyodrębnienia podmiotów jednakowo, identycznie traktowanych<sup>82</sup>”.

<sup>73</sup> Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., w sprawie SK 4/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 24).

<sup>74</sup> W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 8–9, s. 51.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>76</sup> M. Bartoszewicz, *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22), s. 34.

<sup>77</sup> Z. Kmiecik, *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 10, s. 57.

<sup>78</sup> W. Sadurski, *Równość...*, s. 54.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>80</sup> S. Dubisz, red., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2003, s. 1182.

<sup>81</sup> Ibidem, t. 3, s. 245.

<sup>82</sup> M. Błachut, *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasad równości*, Wrocław 2005, s. 82.

TK określił istotę zasady równości jako polegającą na tym, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”<sup>83</sup>. Trybunał Konstytucyjny wyróżnił „dwa ważne elementy zasady równości:

- 1) równość wobec prawa, oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa,
- 2) równość w prawie, oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości”<sup>84</sup>.

W kontekście powyższego Sąd Najwyższy stwierdził, iż „od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Nie zawsze jednak odmienne potraktowanie stanowi o braku równości i o dyskryminacji. Ocena możliwego zróżnicowania sytuacji podmiotów zawsze wynika z ustalenia, czy zróżnicowaniu temu można przypisać uzasadniony charakter. Zróżnicowanie jest uzasadnione, jeśli pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych, zróżnicowanie nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom”<sup>85</sup>.

Z kolei w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyróżniono „dwa aspekty zasady równości obywateli wobec prawa: aspekt formalny, przejawiający się w »równości stosowania prawa«, oraz aspekt materialny, którego istotę stanowi »równość w prawie«”<sup>86</sup>.

Równość wobec prawa, zgodnie z poglądami wyrażonymi w literaturze<sup>87</sup> oznacza:

- 1) „równość *sensu stricto*, która obejmuje równość wobec prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne na poziomie stosowania prawa) i równość w prawie (stanowienia prawa),
- 2) zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny wskazanej w art. 32 ust. 2 Konstytucji”<sup>88</sup>.

Zasada ta stanowi, że wszyscy ludzie (obywatele) są równi wobec prawa bez względu na płeć, rasę, język, religię. Niekiedy nadto dodaje się, że „także ze względu na poglądy polityczne, pozycję osobistą i społeczną. Podobieństwo tych sformuło-

<sup>83</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., w sprawie U 7/87 (OTK 1988, nr 1, s. 14).

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Wyrok SN z dnia 5 maja 2010 r., w sprawie I PK 201/09 (LEX 1036598).

<sup>86</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 105–110 wraz z powołanym tam orzecznictwem NSA.

<sup>87</sup> J. Zajadło, *Równość i zakaz dyskryminacji*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 488–489.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 489.

wań jest czynnikiem wykształcenia się pewnego standardu zakazu dyskryminacji ludzi<sup>89</sup>. Takie szerokie ujmowanie ww. zasady stosowane jest w niniejszym opracowaniu.

Analizujący istnienie zasady równości wobec prawa w prawie międzynarodowym R. Wieruszewski wskazuje, że w prawie międzynarodowym nie została wypracowana legalna definicja pojęcia „równości wobec prawa”. „Zgodnie z art. 2 i 7 Deklaracji Praw Człowieka oraz Paktami z 1966 r. można przytoczyć definicję negatywną, zgodnie z którą każdą dyskryminacją jest arbitralne i nieuzasadnione zróżnicowanie pozycji prawnej każdego podmiotu prawa. Komitet Praw Człowieka uznał równość wobec prawa za zasadę generalną. A pod pojęciem dyskryminacji uznał wszelkie rozróżnienie, ograniczenie, uprzywilejowanie ze względu na rasę, płeć, pochodzenie i narodowość, jednocześnie stwierdzając, że równe traktowanie nie jest automatycznie tożsame z identycznym traktowaniem w każdym przypadku. Odmiennie traktowanie pewnej kategorii podmiotów prawa jest dopuszczalne jednak, jedynie w celu wyrównywania różnic w możliwości korzystania z przysługujących im praw i wolności<sup>90</sup>.”

Trzon regulacji europejskich w kontekście zasady równości wobec prawa *de facto* tworzą cztery podstawowe dyrektywy:

- 3) dyrektywa Rady 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne<sup>91</sup>,
- 4) dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>92</sup>,
- 5) dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług<sup>93</sup>,
- 6) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy<sup>94</sup>.

W u.p.e.a. zasada równości wobec prawa ma znaczenie bardzo doniosłe, a jej odzwierciedlenia można doszukać się w wielu przepisach. Samo ustawowe wprowadzenie obowiązku wszczęcia egzekucji (art. 6 u.p.e.a.) jest już przejawem praktycz-

---

<sup>89</sup> J. Trzciński, *Wstęp*, [w:] L. Garlicki, J. Trzciński, *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 3.

<sup>90</sup> R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 41.

<sup>91</sup> Dz.Urz. WE 2000 L, 180/22.

<sup>92</sup> Dz.Urz. WE 2000 L, 303/46.

<sup>93</sup> Dz.Urz. WE 2004 L, 373/37.

<sup>94</sup> Dz.Urz. WE 2006 L, 204/23.

nego zastosowania tejże zasady. Z tego punktu widzenia będzie ona miała, jak się wydaje, dwa przejawy. Po pierwsze, każdy, kto dobrowolnie nie wykonuje ciężącego na nim obowiązku publicznoprawnego, musi liczyć się z konsekwencjami w postaci właśnie skierowania sprawy do postępowania egzekucyjnego w administracji i konieczności przymusowego realizowania obowiązków publicznych. W tym względzie sytuacja każdego zobowiązanego została zrównana, w myśl realizacji zasady równości wobec prawa. Innymi słowy, bez względu na to, kim jest zobowiązany, musi się on liczyć z konsekwencjami niewykonywania zobowiązań wynikających z mocy prawa lub z umownych stosunków. Po drugie, zrównana została również i pozycja prawna wszystkich wierzycieli – oznacza to zgodnie z zasadą równości prawa, iż każdy z nich ma nie tylko prawo, ale i obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego i prowadzenia egzekucji administracyjnej w sytuacji, gdy zobowiązany nie wypełnia nałożonego na niego obowiązku w sposób dobrowolny.

Innym przejawem stosowania zasady równości wobec prawa są przepisy dotyczące wyłączenia niektórych przedmiotów spod egzekucji zawarte w art. 8 i 8a u.p.e.a. W tym jednak kontekście można stwierdzić, że o ile określenie kwoty wolnej od zajęcia egzekucyjnego na tym samym poziomie względem wszystkich zobowiązanych można uznać za zgodne z zasadą równości wobec prawa, to już uprzywilejowanie rolników oraz szczególne zasady wyłączeń spod egzekucji posiadanego przez nich majątku mogą budzić uzasadnione sprzeciw, w szczególności biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Wydaje się bowiem, że ustawodawca uczynił rolników w egzekucji administracyjnej grupą uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych zobowiązanych. W kontekście powyższego można przywołać jednak stanowisko SN, zgodnie z którym jeśli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. „Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne, ale warunkiem *sine qua non* jest jasne sformułowanie kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane”<sup>95</sup>. Podobne stanowisko wskazuje NSA, twierdząc, że zasada jest zachowana, jeśli adresaci norm prawnych znajdują się w różnych sytuacjach i adekwatnie do tych sytuacji stanowione są regulacje prawne. Równość wymaga, aby osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji odmiennie<sup>96</sup>. Zaprezentowane wyżej orzeczenia sądu mogą stanowić uzasadnienie wprowadzenia w u.p.e.a. sytuacji prawnej zobowiązanych mających status rolników oraz zobowiązanych, którzy takiego statusu nie mają.

<sup>95</sup> Wyrok SN z dnia 17 września 2020 r., w sprawie II PK 6/19 (LEX 3063122).

<sup>96</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., w sprawie II OSK 932/18 (LEX 3022271).



Wybór określonego środka egzekucyjnego jest pozostawiony organowi egzekucyjnemu, którego obowiązkiem jest weryfikacja, który z możliwych środków przewidzianych w ustawie będzie prowadził bezpośrednio do wykonania obowiązków, a zarazem będzie najłagodniejszy dla zobowiązanego. W tym kontekście może zachodzić obawa naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa, uważam jednak, że jest to obawa, którą można uznać za pozorną. Określenie przesłanek, na podstawie których organ dokonuje wyboru odpowiedniego środka egzekucyjnego, najbardziej adekwatnego do sytuacji konkretnego zobowiązanego, jest właśnie przejawem równości wobec prawa. Każdy zobowiązany bowiem ma prawo do równego traktowania, tym samym obiektywnej oceny środka egzekucyjnego, który będzie zgodny z wytycznymi zawartymi w ustawie, ale równocześnie adekwatny do jego indywidualnej sytuacji. Równość w tym znaczeniu będzie polegała na zastosowaniu tożsamyh kryteriów wyboru środka, ale w odniesieniu do sytuacji konkretnego zobowiązanego. Swobodny wybór i brak ustawowych przesłanek dotyczących wyboru środka prawnego mogłyby natomiast różnicować sytuację prawną zobowiązanych, co stałoby w opozycji do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Powyższe wynika także z orzeczeń sądowych, w których m.in. stwierdzone zostało, że zakaz dyskryminacji to zakaz nieuzasadnionego, różnego traktowania sytuacji podobnych podmiotów w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Tym samym dyskryminacja oznacza nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów, które powinny być zaliczone do tej samej kategorii<sup>97</sup>.

Ustawowo przyznane uprawnienia uczestników postępowania egzekucyjnego w administracji, w szczególności przyznanie zobowiązanemu prawa do składania zarzutów czy zaskarżania rozstrzygnięć organów egzekucyjnych do sądu administracyjnego są ponadto przejawem stosowania zasady równości w egzekucji administracyjnej. Ustawodawca bowiem nie różnicuje w żaden sposób sytuacji zobowiązanych w tym zakresie, w szczególności nie dokonuje zróżnicowania na zobowiązanych będących rolnikami lub nie oraz nie stosuje żadnych innych kryteriów, które mogły różnicować w jakimkolwiek zakresie możliwość czynnego działania zobowiązanego w toku postępowania egzekucyjnego w administracji.

Równość wobec prawa to również przewidywalność działań wierzycieli i organów egzekucyjnych. Wprowadzona w art. 15 u.p.e.a. zasada zagrożenia pozwala na uznanie, że w każdej sytuacji, gdy zobowiązany w sposób dobrowolny nie chce lub nie może wykonać nałożonych na niego obowiązków publicznoprawnych, będą względem niego podjęte określone czynności egzekucyjne, bez względu na sytuację osobistą zobowiązanego.

---

<sup>97</sup> Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2019 r., w sprawie I NO 128/19 (LEX 3008441).

Stąd zasada równości obywateli wobec prawa jest stosowana w egzekucji administracyjnej, a ze względu na szczególną dolegliwość podejmowanych działań nabiera zdecydowanego znaczenia dla kształtowania sytuacji prawnej zobowiązanego, który ma zarówno prawo (np. w zakresie uprawnień przysługujących zobowiązanemu w toku postępowania), jak i obowiązek (np. jeśli chodzi o sam fakt wszczęcia przeciw niemu egzekucji administracyjnej) oczekiwać, że jego sytuacja prawna i faktyczna będzie taka sama jak innych podmiotów, które również nie wykonują nałożonych na nie obowiązków publicznoprawnych.

## 2.5. Zasada nietykalności osobistej

Art. 41 Konstytucji, a w szczególności jego ust. 1, odgrywa rolę szczególną na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie bowiem z dyspozycją tegoż artykułu każdemu zapewnia się nietykalność osobistą oraz wolność osobistą<sup>98</sup>. W związku z uregulowaniem zasady nietykalności osobistej oraz wolności osobistej w art. 41 Konstytucji może pojawiać się wątpliwość dotycząca relacji art. 41 z art. 31 Konstytucji traktującym o wolności w ogólnie. Pojawiają się zdania, że „nie należy tej ostatniej utożsamiać z wolnością osobistą, uznając ją za jeden z trzech fundamentów, na których opiera się katalog wolności i praw człowieka w Konstytucji RP i że wszystkie prawa i wolności konstytucyjne ją rozwijają, nadają jej znaczenie”<sup>99</sup>. Uważa się, że „wolność osobista i nietykalność osobista stanowią tylko jej elementy, wyrazy jej istnienia”<sup>100</sup>. Pojawiają się również propozycje wyróżnienia wolności osobistej *sensu stricto*, o której mowa w art. 41 Konstytucji, co sugeruje istnienie obok niej wolności z art. 31 Konstytucji<sup>101</sup>. Inny natomiast pogląd głosi, że „Konstytucja używając pojęcia wolność człowieka, chroni w istocie możliwość dysponowania sobą w każdym miejscu i czasie, a więc wolność osobistą jednostki”<sup>102</sup>.

Konstytucja przyznaje wolność osobistą i nietykalność osobistą „każdemu”, a więc zarówno obywatelom polskim, jak również cudzoziemcom i bezpaństwowcom. Oznacza to, że każdy człowiek może dochodzić państwowej ochrony w razie zaistnienia naruszeń praw określonych w art. 41 Konstytucji<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

<sup>99</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 89.

<sup>100</sup> J. Jaskiernia, *Wolność osobista*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 651.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 652.

<sup>102</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 175.

<sup>103</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 468.



Jak wskazuje B. Banaszak: „Nietykalność osobista, to zakaz jakiegokolwiek ingerencji w integralność fizyczną i psychiczną człowieka. Skoro państwo ma ją zapewnić, to nie tylko jego organy nie mogą arbitralnie dokonywać tych ingerencji, ale władze publiczne mają obowiązek zapobiegania ich dokonywaniu. Chodzi tu przede wszystkim o odpowiednie regulacje ustawowe oraz działalność władzy wykonawczej i sądów. W stosunku do każdego, kto dopuści się jej pogwałcenia, powinny zostać wyciągnięte konsekwencje przewidziane prawem”<sup>104</sup>.

Wyżej wymieniony autor wskazuje, że „Nietykalność osobista czy też wolność od środków przymusu oznacza, że wobec jednostki przez żadne organy władzy publicznej nie mogą zostać zastosowane choćby i zawarte w aktach prawnych represje, wśród których wymienia się bicie, ranienie, torturowanie, dręczenie psychiczne”<sup>105</sup>. Tym samym słusznie twierdzi D. Dudek, że „[...] nietykalność osobista uznawana bywa za tę zasadę, której przysługuje pierwszeństwo i nadrzędność logiczna w stosunku do unormowań składających się na system ochrony sfery fizycznej i psychicznej integralności osoby ludzkiej. Przede wszystkim z tego względu, że poszanowanie nietykalności osobistej człowieka z konieczności wymaga wykluczenia ingerencji w postaci np. poddawania człowieka eksperymentom, torturom czy innemu nie-ludzkiemu traktowaniu”<sup>106</sup>.

Sąd Najwyższy zdefiniował wolność osobistą jako „możliwość (niezależność, swobodę) podejmowania przez człowieka decyzji zgodnie z własną wolą”<sup>107</sup>. Podjęte decyzje stają się z kolei w procesie ich realizacji podstawą dla podejmowania działań i innych form aktywności (w tym również korzystania z innych wolności i praw) lub bezczynności jednostki w konkretnych sytuacjach, zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym. To jednostka ma bowiem możliwość i prawo swobodnego decydowania o własnym bycie i niezależność w podejmowaniu decyzji zgodnie z własną wolą.

Z faktu, że ustawodawca dopuszcza „możliwość pozbawienia lub ograniczenia przez ustawę wolności osobistej, wynika, że ustawodawca określi dopuszczalne formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej (np. przeszkanie)”<sup>108</sup>. Ograniczenia te mogą nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Tym samym ustawodawca wprost wprowadza zasadę, że ewentualne ograniczenia wolności osobistej mogą być ustanowione wyłącznie w akcie rangi ustawowej. Nie mogą zatem być dokonane w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa. Nadto ogra-

<sup>104</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 311.

<sup>105</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2008, s. 101.

<sup>106</sup> D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999, s. 146.

<sup>107</sup> Uchwała SN z dnia 13 marca 1990 r., w sprawie V KZP 33/89 (OSP 1990, nr 10, s. 727).

<sup>108</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 312.

niczenia wolności osobistej mogą być ustanowione wyłącznie dla ochrony innych wartości konstytucyjnych. Ustawowe ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są więc, jak stwierdził TK: „dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”, a badanie konstytucyjności ograniczeń ustawowych „nie sprowadza się do zagadnień prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”<sup>109</sup>. Bez wątplenia przepisy „zezwalające na pozbawienie wolności osobistej winny być interpretowane rygorystycznie, gdyż konstytucyjną oraz konwencyjną wartością podlegającą prawnej ochronie jest wolność osobista”<sup>110</sup>.

Pozbawienie wolności osobistej i nietykalności „oznacza uniemożliwienie jednostce korzystania z tej wolności. Może mieć ono różne formy i nie ogranicza się tylko do kary pozbawienia wolności”<sup>111</sup>. Według P. Sarneckiego ograniczenie wolności osobistej oznacza „[...] orzeczenie zakazu korzystania z pewnych możliwości, mieszczących się w wolności osobistej *sensu stricto* (np. zakaz zmieniania miejsca pobytu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych) lub też narzucenie wykonywania pewnych działań, których inaczej jednostka by nie podejmowała (np. konieczność wykonywania pewnego rodzaju pracy), przy pozostawieniu do dyspozycji jednostki wszelkich innych możliwości zawartych w wolności osobistej”<sup>112</sup>.

Wobec powyższego nikt nie może być pozbawiony wolności ani też ograniczony w jej korzystaniu inaczej niż na warunkach określonych w ustawie. To właśnie ustawa winna określać, kto, kiedy i z jakich powodów oraz na jakiej podstawie może działać z naruszeniem wolności osobistej jednostki. Ograniczenie tego rodzaju musi mieć istotne społeczne podstawy. Regulacja powyższa nie powinna budzić zastrzeżeń. Kwestia ewentualnych naruszeń wolności osobistych jednostki, a więc praw przynależnych każdej istocie ludzkiej, jest bowiem i powinna być traktowana priorytetowo. Ewentualne odstępstwa pozwalające na naruszenie (zakłócenie, ograniczenie) tej wolności nie mogą być interpretowane rozszerzająco i muszą mieć uzasadnienie w akcie rangi ustawowej. Tylko taki system zapewnia (gwarantuje) respektowanie ww. wolności i nietykalności osobistej.

Również prawo międzynarodowe wprowadza zasadę nietykalności osobistej i wolności osobistej, podkreślając tym samym ich szczególne znaczenie. Między innymi PDPC zawiera przepisy gwarantujące ich zachowanie. Przykładem mogą

<sup>109</sup> Wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., w sprawie K 27/98 (OTK 1999, nr 1, poz. 1).

<sup>110</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie II AKz 327/20 (OSASz 2020/2/26-45).

<sup>111</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 312.

<sup>112</sup> P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4.

być choćby art. 3 przyznający każdemu człowiekowi prawo do wolności, art. 9 wprowadzający zakaz arbitralnego zatrzymania, aresztowania i banicji, art. 4 wprowadzający zakaz niewolnictwa oraz handlu niewolnikami. I choć sama Deklaracja jest dokumentem o charakterze politycznym, to jej doniosłość pozwala na nadanie jej rangi *ius cogens*, czyli norm obowiązujących państwa bez względu na to, czy były sygnatariuszami umowy międzynarodowej. Poza tym traktowana jest jako zwyczaj międzynarodowy i jako taki posiada moc prawną<sup>113</sup>.

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych w art. 9 stanowi, iż nikt nie może być samowolnie zatrzymany lub aresztowany, dodając przy tym, że można zostać pozbawionym wolności na podstawie wyłącznie przesłanek ustawowych. Dodatkowo Pakt zawiera inne gwarancje nietykalności osobistej oraz wolności osobistej, czego przykładem może być obowiązek szybkiego rozpatrzenia sprawy osoby pozbawionej wolności. Poza tym przyznaje osobie pozbawionej wolności prawo do odwołania się do sądu, które ma być rozpoznane przez sąd niezwłocznie, a także prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności.

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.<sup>114</sup> w art. 5 przyznaje prawo wolności i bezpieczeństwa osobistego. Konwencja jasno stanowi, że podstawą pozbawienia wolności mogą być wyłącznie przypadki określone w Konwencji oraz stwarza szereg gwarancji dla osoby zatrzymanej, np. poinformowanie niezwłocznie pozbawionego wolności o przyczynach tego stanu rzeczy, prawo do odwołania się od pozbawienia wolności.

Szczególne znaczenie konstytucyjnej zasady nietykalności osobistej jest widoczne w czasie przeprowadzenia przeszukania uregulowanego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w tym przede wszystkim odzieży) zobowiązanego, co znajduje wyraz w art. 48 i kolejnych u.p.e.a. Stąd między innymi powinność dokonywania przeszukania odzieży przez osobę tej samej płci co osoba przeszukiwana. Nadto oczywiste jest, że nawet gdy zobowiązany nie wykonał ciężącego na nim obowiązku w sposób dobrowolny, to tylko w granicach określonych w ustawie można ingerować w jego nietykalność osobistą oraz naruszać jego prywatność. Tym samym wierzyciel czy tym bardziej organ egzekucyjny nie mają prawa do stosowania środków przymusu bezpośredniego względem zobowiązanego, byłoby to bowiem niezgodne zarówno z postanowieniami ustawy egzekucyjnej, jak i z zasadami wynikającymi z Konstytucji. Nietykalność osobista pozostaje w ścisłym związku z wolnością osobistą. Jej istotą jest zachowanie przez jednostkę integralności cielesnej i psychicznej. Nietykalność, w przeciwieństwie

<sup>113</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 270–271.

<sup>114</sup> Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284) – dalej: EKPC.

do wolności osobistej, ma charakter absolutny, nie może być ograniczana, jednostki nie można jej pozbawić. Stąd wszelkiego rodzaju czynności podejmowane przez organy egzekucyjne w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym w administracji nie mogą naruszać nietykalności cielesnej zobowiązanego. Ustawodawca, doceniając konieczność pełnego zapewnienia tej nienaruszalności, w art. 46 u.p.e.a. wprowadził możliwość pomocy tzw. organów asystujących przy czynnościach egzekucyjnych w przypadkach, gdy zobowiązany stawia opór lub gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że opór taki będzie miał miejsce. Pomoc udzielana przez organy policji czy Straży Granicznej polega na umożliwieniu przeprowadzenia czynności egzekucyjnych, w szczególności przez zapewnienie: dostępu do miejsca, w którym mają być one wykonywane, porządku w miejscu przeprowadzania egzekucji, osobistego bezpieczeństwa organowi egzekucyjnemu i uczestnikom postępowania egzekucyjnego, w razie potrzeby, na żądanie organu egzekucyjnego, zastosowania środków przymusu bezpośredniego.

Wymienione organy nie mogą odmówić udzielenia pomocy egzekutorowi. Zasadą jest, że organ egzekucyjny zwraca się o pomoc w formie pisemnej, ale w przypadkach niecierpiących zwłoki może to zrobić ustnie lub telefonicznie, posiadając do tego upoważnienie ustawowe. Często jeszcze przed podjęciem czynności egzekucyjnych zachodzi obawa, że zobowiązany będzie stawiał opór. Wówczas przed przystąpieniem do egzekucji organ egzekucyjny może zwrócić się do właściwych organów o asystowanie podczas czynności egzekucyjnych. W związku z powyższym nawet w przypadku, gdy zobowiązany będzie stawiał czynny opór, naruszenie jego nietykalności osobistej może być dokonane tylko w granicach dozwolonych przez prawo, przy oczywistym zachowaniu zasad humanitarnego traktowania i zachowaniu proporcji między zastosowanymi środkami przymusu bezpośredniego a istniejącym zagrożeniem.

## 2.6. Zasada prawa do sądu

Z artykułu 45 ust. 1 Konstytucji wynika konstytucyjna zasada prawa sądu, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jest to zarówno zasada mająca fundamentalne znaczenie w kontekście wytycznych dla organów administracyjnych i państwowych, ale również jest to niezbywalne prawo jednostki, która ma konstytucyjną gwarancję możliwości dochodzenia swoich praw przed – jak wynika z ustawy zasadniczej – „właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem”. W artykule tym mowa jest o prawie do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, a więc tym samym

wprowadzona została zasada jawności rozprawy sądowej. Pomijając w tym kwestię poszczególnych cech, jakie zgodnie z wprowadzoną zasadą konstytucyjną sądownictwo w Polsce winno posiadać, a przede wszystkim kwestię rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki oraz jej praktyczne znaczenie, w polskim wymiarze sprawiedliwości najważniejsze wydaje się wprowadzenie tej zasady do postanowień Konstytucji. Tym samym również i prowadzone postępowanie egzekucyjne w administracji musi realizować powyższą zasadę oraz stwarzać uczestnikom postępowania, w szczególności zobowiązanemu, możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, gdy egzekucja jest prowadzona w sposób sprzeczny z prawem (nawet gdy jest to tylko jego subiektywna ocena). Jak wynika z orzeczenia WSA we Wrocławiu: „Konstytucja przyznaje każdemu prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy sąd. Skuteczne wszczęcie postępowania sądowego obliuguje zawsze sąd administracyjny do rozpoznania sprawy jednostki. W demokratycznym państwie prawnym nie jest bowiem dopuszczalne, aby sąd nie udzielił ochrony prawnej jednostce, w sytuacji, gdy sąd jest właściwy do rozpoznania jej sprawy”<sup>115</sup>.

W tym kontekście warto przywołać orzeczenie SN, zgodnie z którym w wypadku, gdy „osoba występująca o ochronę prawa nie uzyskała jej na drodze sądowniczo-administracyjnej, a żądanie zostało zgłoszone w sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinien jej tą ochronę zapewnić sąd powszechny, nawet jeśli nie jest to sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c. tak, aby jednostka znalazła drogę realizacji i ochrony zagwarantowanych w Konstytucji praw podmiotowych”<sup>116</sup>.

W literaturze przedmiotu<sup>117</sup> oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się trzy zasadnicze elementy, które stanowią zasadę prawa do sądu:

- a) „prawo do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym, niezawisłym);
- b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd”<sup>118</sup>.

Jak słusznie wskazuje A. Wróbel, „miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na automatyczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, ale ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszeń innych praw

<sup>115</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/Wr 646/18 (LEX 2635415).

<sup>116</sup> Wyrok SN z dnia 23 października 2019 r., w sprawie I CSK 421/18 (LEX 3060571).

<sup>117</sup> W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 81.

<sup>118</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., w sprawie K 28/97 (OTK ZU, nr 4/1998, poz. 50, s. 299).

podmiotowych<sup>119</sup>. W świetle powyższego należy ustalić, co oznacza użyte w Konstytucji sformułowanie *każdy*. Bezsprzecznie słuszne jest zdanie B. Banaszaka, w którym wskazuje, że „użyte w ustawie zasadniczej sformułowanie *każdy* należy rozumieć jako osobę fizyczną, bez względu na jej obywatelstwo lub inne jej cechy, jak również i osobę prawną<sup>120</sup>”.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego prawo do sądu istnieje nawet wówczas, gdy jakaś ustawa regulująca prawa i obowiązki jednostki nie przewiduje możliwości wystąpienia na drogę sądową<sup>121</sup>. W innym wyroku SN uzupełnił powyższe stanowisko, stwierdzając, że „prawo do sądu nie wygasa w momencie złożenia powództwa i podjęcia na tej podstawie procesu, ale chodzi w nim o to, aby sąd rozpoznał sprawę, co do jej istoty<sup>122</sup>”.

Prawo do sądu w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP rozumiane jest szeroko: „Choćby już samo pojęcie sprawy, do której rozpatrzenia każdy ma prawo, ma zakres znaczeniowy szerszy niż w ujęciu ustaw istotnych dla poszczególnych gałęzi prawa. Nie występują tu żadne ograniczenia przedmiotowe i nie ma tu znaczenia, jakiej gałęzi prawa normy regulują dany stan faktyczny oraz to, czy prawo podmiotowe, które pragnie chronić dana osoba, ma podstawę w normach prawnych<sup>123</sup>”.

Najważniejszą kwestią jest to, że realizacja prawa do sądu determinowana jest wolą podmiotu pragnącego uzyskać ochronę sądową. Tym samym, aby jednostka skorzystała z zagwarantowanego jej w Konstytucji prawa, wystarczy jej subiektywne przekonanie, że jej interesy zostały zagrożone. Pojęcie „sprawa”, interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, „oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji<sup>124</sup>”. Innymi słowy to jednostka sama, nawet na podstawie subiektywnych odczuć, winna ocenić, czy działania organów administracji publicznej w jej ocenie naruszają w jakiegokolwiek mierze lub stopniu przepisy prawa, a jeśli tak, to ma uprawnienie do żądania weryfikacji stanu prawnego i faktycznego sprawy przez niezależny i niezawisły sąd.

Jak słusznie podnosi P. Sarnecki, dostęp do sądu należy rozumieć jako „[...] możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia

<sup>119</sup> A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 208.

<sup>120</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 317.

<sup>121</sup> Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., w sprawie I PKN 648/98 (OSNP 2000, nr 11, poz. 423); uchwała SN z dnia 18 stycznia 2001 r., w sprawie III ZP 28/00 (OSNP 2001, nr 7, poz. 210).

<sup>122</sup> Postanowienie SN z dnia 19 lipca 2006 r., w sprawie I CSK 112/06 (LEX 1101698).

<sup>123</sup> Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., w sprawie III CK 319/03 (OSNC 2005, nr 2, poz. 31).

<sup>124</sup> Uchwała SN (7) z dnia 28 marca 2012 r., w sprawie I KZP 26/11 (OSNKW 2012, nr 4, poz. 36).



(ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu „rozpatrzenia” tej sprawy<sup>125</sup>.

Tym samym oznacza, to, że prawo do sądu przysługuje „każdemu niezależnie od istnienia i treści stosunku materialnoprawnego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków”<sup>126</sup>.

Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy, o którym *expressis verbis* stanowi art. 45 Konstytucji, oznacza zastosowanie sprawiedliwej procedury, tzn. takiej, która „powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw”<sup>127</sup>.

Trybunał Konstytucyjny słusznie stwierdził: „[...] gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. [...] nie każda odmienność lub specyfika postępowania sądowego musi być *a priori* traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron [...]. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron (strony) było nieproporcjonalne dla realizacji takich celów, jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiało właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron”<sup>128</sup>.

Powszechna deklaracja praw człowieka była pierwszym uniwersalnym dokumentem, który wskazywał na prawo do sądu, stanowiąc przy tym podstawowy wzorzec międzynarodowej ochrony, do której się odwoływano przy kształtowaniu praw jednostki w poszczególnych systemach praw człowieka oraz regulacjach wewnętrznych<sup>129</sup>. Deklaracja w art. 10 wskazywała „że każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach

<sup>125</sup> P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja...*, s. 19.

<sup>126</sup> H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 197.

<sup>127</sup> Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., w sprawie SK 45/09 (OTK-A 2011, nr 9, poz. 97).

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> E. Widawska, *Ochrona praw człowieka w systemach międzynarodowych*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 59.



lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być wysłuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd”. Wskazany wyżej przepis nie był jednym traktującym o zasadzie prawa do sądu. Również art. 7 Deklaracji wskazywał prawo do jednakowej ochrony prawnej<sup>130</sup>. Natomiast art. 8 głosił, że „każdy człowiek ma prawo do skutecznego odwoływania się do kompetentnych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznanych mu przez konstytucję lub przez prawo”.

Na zawartą w Konstytucji RP zasadę prawa do sądu niewątpliwym wpływ miały wiążące Polskę regulacje międzynarodowe. Przede wszystkim postanowienia wynikające ze wskazywanych już wcześniej Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności (art. 6 ust. 1) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Pierwszy z ww. aktów w art. 6 wprowadził prawo do rzetelnego procesu. W świetle art. 6 Konwencji między innymi „[...] każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. [...] postępowanie przed sądem jest jawne [...]. Analiza dość obszernego art. 6 Konwencji zobowiązuje do rzetelnego i publicznego rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd w rozsądnym terminie, dopuszczając w uzasadnionych i wskazanych w niej przypadkach wyłączenie jawności (np. z uwagi na bezpieczeństwo publiczne lub gdy wymaga tego dobro małoletniego). Wprowadza również bezwzględny obowiązek publicznego ogłaszania wyroku. W kontekście powyższej zasady oraz w związku z postępowaniem egzekucyjnym w administracji na uwagę zasługuje wyrok ETPC z dnia 4 marca 2004 r., w którym sąd unijny stwierdził, że „w postępowaniu administracyjnym, zobowiązanie do stosowania się do art. 6 Konwencji nie wyklucza możliwości nałożenia »kary« przez organ administracyjny w pierwszej instancji. Jednak, aby to było możliwe, decyzje podejmowane przez władze administracyjne, które same nie spełniają wymogów art. 6 ust. 1 Konwencji, muszą podlegać następnie kontroli organu sądowego, który posiada pełną jurysdykcję. Cechy charakterystyczne organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję obejmują prawo do unieważnienia pod każdym względem, zarówno ze względu na okoliczności sprawy, jak i obowiązujące prawo decyzji podjętych przez podporządkowany organ. Musi posiadać jurysdykcję do zbadania wszystkich okoliczności i aspektów prawnych istotnych z punktu widzenia toczącego się przed nim sporu”<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> Z. Hołda, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, [w:] Z. Hołda, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 54.

<sup>131</sup> Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r., w sprawie 18640/10 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl), Legalis Nr 1069360).

W świetle praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „jeśli mówimy o rzetelnym procesie sądowym, nieodzownym jego warunkiem jest stworzenie sytuacji, w której jednostka będzie mogła doprowadzić do skierowania sprawy do sądu i jej rozstrzygnięcia”<sup>132</sup>. Podkreśla się, że regulacja prawa do sądu zawarta w art. 45 Konstytucji czyni zadość standardom określonym w art. 6 EKPC, który to przepis, stanowiąc zasadę należytego, rzetelnego postępowania, nie narzuca jednolitego wzorca procedury przed organami sprawiedliwości poszczególnych państw<sup>133</sup>. Obecnie prawo do sądu chronione jest również poprzez dorobek prawny Unii Europejskiej. Tym samym prawo to nabrało faktycznie globalnego charakteru, stanowiąc element podstawowy większości systemów ochrony praw człowieka.

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych w art. 14 stanowił, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”.

Prawo do sądu jest również prawem ustanowionym na płaszczyźnie ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej, odnosi się do niego bowiem wprost art. 47 Karty praw podstawowych, której mocą art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej przyznano taką samą wartość prawną jak traktatom. Art. 47 Karty praw podstawowych prawo do sądu traktuje jako prawo do skutecznego środka prawnego i prawo do sprawiedliwego procesu sądowego<sup>134</sup>. Prawo do skutecznego środka prawnego zostało przyznane każdemu, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostało naruszone. Prawo do sądu należy natomiast traktować jako „[...] prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym mocą ustawy. Nadto za jedno z praw podstawowych „warunkujących skuteczny dostęp do sądu uznano uprawnienie do uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i pełnomocnika. Tym samym przyjmuje się, że chodzi tu o skuteczną i praktyczną pomoc, która może jednak wiązać się z późniejszym obowiązkiem zapłaty”<sup>135</sup>.

W kontekście powyższego można wskazać również na głośny wyrok SN, w którym sąd stwierdził, że „sąd krajowy winien, a wręcz ma obowiązek sprawdzić, czy ukształtowany przez prawodawcę krajowego mechanizm wyłaniania

<sup>132</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Warszawa 2013, s. 42.

<sup>133</sup> A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 247–248.

<sup>134</sup> P. Busiakiewicz, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55, s. 27.

<sup>135</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Karta praw podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 191.

sędziów konweniuje z prawem podstawowym UE, jakim jest prawo do niezależnego sądu<sup>136</sup>.

Kontrola działalności administracji publicznej w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym w administracji egzekucją obejmuje postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które przysługuje zażalenie, jak również skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania zgodnie z art. 3 § 2 pkt. 3 i 8 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>137</sup>.

W pierwszej kolejności należy wskazać na możliwość skargi do sądu na postanowienia. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie (art. 3 § 2 pkt. 3 p.p.s.a.)<sup>138</sup>. Dopuszczalność zażalenia na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym może wynikać zarówno z samej ustawy egzekucyjnej, jak również z zasady odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Tylko w jednym przypadku na postanowienie, od którego przysługuje zażalenie, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, albowiem ustawodawca wprost wprowadził obowiązek skierowania powództwa do sądu powszechnego, a mianowicie w przypadku ostatecznego postanowienia o odmowie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji w trybie art. 40 § 2 u.p.e.a. Natomiast w pozostałych sytuacjach, o ile ustawa dopuszcza możliwość zaskarżenia postanowień wydanych w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, organem właściwym do ich rozpoznania jest orzekający w sposób niezależny i bezstronny sąd.

Skarga do sądu administracyjnego służy także na mające moc postanowienia i podlegające zaskarżeniu w drodze zażalenia rozstrzygnięcia względem wierzyciela na postanowienia organu wyższego stopnia w stosunku do organu nadzoru (w tym na postanowienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia na postanowienia dyrektora izby skarbowej w trybie art. 23 § 5 u.p.e.a.).

Uprawnionym do wniesienia skargi na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest zgodnie z art. 50 p.p.s.a. każdy, kto ma w tym interes prawny, w szczególności adresaci postanowień (czyli z reguły zobowiązany i wierzyciel niebędący organem egzekucyjnym), ale również inne podmioty, np. podmiot, który wniósł skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, gdy przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie o oddaleniu takiej skargi, zgodnie

<sup>136</sup> Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 (OSNP 2020/4/38).

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 t.j.), dalej: p.p.s.a.

<sup>138</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 27–28.

z art. 54 § 2 u.p.e.a. Skargę do sądu również mogą wnieść prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, jeśli brała (lub bierze) udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie można również wykluczyć sytuacji, że autorem skargi będzie osoba trzecia, która posiada interes prawny w prowadzonej egzekucji administracyjnej (np. właściciele zajętej ruchomości).

Wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje z mocy prawa realizacji postanowienia, jednakże organ, który wydał zaskarżone postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie z urzędu lub na wniosek skarżącego. Również sąd rozpatrujący skargę może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego postanowienia w całości lub w części, jeśli istnieje niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, a odmowa wstrzymania wykonania postanowienia przez organ, który je wydał, nie pozbawia skarżącego prawa do złożenia wniosku w tym zakresie do sądu. Postanowienie organu administracji i sądu, sąd może w każdym czasie zmienić lub uchylić w razie zmiany okoliczności, zgodnie z przepisem art. 61 § 1, art. 61 § 2 pkt 1, art. 61 § 3 i 4 p.p.s.a. W ślad za poglądami wyrażonymi przez W. Chróścielewskiego<sup>139</sup> należy podnieść, że „konsekwentne zaskarżanie przez zobowiązanego większości wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym postanowień może skutecznie udaremniać egzekucję. Faktem notoryjnym jest bowiem to, że organy egzekucyjne często, bez względu na czy sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonego aktu, czy też nie powstrzymują się z prowadzeniem egzekucji do czasu rozpoznania skargi przez sąd”.

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na gruncie ustawy egzekucyjnej może być również beczynność polegająca na niewydaniu w terminie postanowienia, na które służy zażalenie, oraz przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie rozstrzyganej postanowieniem, na które służy zażalenie. Brak terminu do wydania postanowienia określonego bezpośrednio w przepisach u.p.e.a. nie jest przeszkodą do wniesienia skargi, albowiem zastosowanie w trybie art. 18 u.p.e.a. będą miały w tym zakresie przepisy art. 35 § 3 k.p.a. Uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe postępowanie, sąd zgodnie z art. 149 p.p.s.a. zobowiązuje organ egzekucyjny do wydania postanowienia w określonym terminie, a przypadku, gdy ten nie zostanie dochowany, przysługuje zobowiązanemu skarga wraz z wnioskiem o nałożenie na organ pozostający w zwłoce lub beczynności kary grzywny (art. 154 p.p.s.a.). Powyższa regulacja pozwalająca na odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest nie tylko

---

<sup>139</sup> W. Chróścielewski, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 68–69.

zabiegiem słusznym legislacyjnie, ale również koniecznym dla sprawnego prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Wyraźnym przejawem realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu jest dyspozycja art. 35 a ustawy egzekucyjnej, zgodnie z którym gdy ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, zobowiązany może je wnieść do sądu. Oznacza to, że mimo iż tytuł wykonawczy stanowiący podstawę prowadzonej egzekucji został wystawiony przez organy administracyjne, to zobowiązany w niektórych przypadkach może kwestionować wysokość określonej tam należności w drodze powództwa i żądać weryfikacji tytułu wykonawczego przez bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten jednak dotyczy, jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie należności cywilnoprawnych, wyjątkowo realizowanych w trybie egzekucji administracyjnej. Dlatego też „wyłącznie w przypadku takich należności istnieje możliwość ich dochodzenia na drodze sądowej w postępowaniu przed sądem powszechnym”<sup>140</sup>. Jak stwierdził sąd<sup>141</sup>, „tylko wówczas zobowiązany może złożyć powództwo do takiego sądu, a organ egzekucyjny ma obowiązek wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd”. Należy podzielić pogląd sądu wyrażony w tym wyroku, że „jeżeli przedmiotem egzekucji jest obowiązek o charakterze publicznoprawnym (zobowiązanie podatkowe), to art. 35 a u.p.e.a. nie może mieć do niego zastosowania”<sup>142</sup>.

Nadto również art. 40 § 2 zdanie drugie u.p.e.a. stanowi, że osobie trzeciej, której żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej nie zostało uwzględnione, przysługuje prawo do żądania zwolnienia go spod egzekucji w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>143</sup>. Powództwo to może wytoczyć adresat postanowienia organu egzekucyjnego o odmowie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej. Powództwo wytacza się przeciwko wierzycielowi, jak również zobowiązanemu, jeśli zaprzecza prawu osoby trzeciej (art. 841 § 2 k.p.c.).

Również wynikająca z art. 71 u.p.e.a. możliwość zwrócenia się do sądu przez organ egzekucyjny lub wierzyciela z wnioskiem o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku jest realizacją zasady prawa do sądu, która jednak w tym kontekście ma zastosowanie tylko do organu egzekucyjnego oraz wierzyciela.

Niemniej jednak nie można zaprzeczyć, że u.p.e.a. oraz możliwość odpowiedniego stosowania k.p.a. sprawia, że zasada prawa do sądu zagwarantowana w Kon-

<sup>140</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2008 r., w sprawie I SA/ Łd 640/07 (LEX 501549).

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 października 2012 r., w sprawie I OSK 2414/12 (LEX 1264725).

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 t.j.), dalej: k.p.c.

stytucji jest realizowana na gruncie ustawy egzekucyjnej. Słusznie bowiem istnieje możliwość kwestionowania czynności egzekucyjnych, bezczynności organu czy postanowień wydawanych w toku egzekucji i możliwość żądania ich rozpoznania przez niezawisły i niezależny sąd. Jest to niewątpliwie, zwłaszcza z punktu widzenia zobowiązanego, szczególna gwarancja ochrony jego praw przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją organów państwowych.

## 2.7. Zasada ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia

Art. 47 ust. 1 Konstytucji wprowadza konstytucyjną gwarancję ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia oraz decydowania o życiu osobistym. Bez wątplenia powyższy przepis odgrywa istotną rolę w przebiegu postępowania egzekucyjnego w administracji i sposobie jego prowadzenia. Z istoty praw chronionych w art. 47 Konstytucji oraz z użytego przez ustawodawcę terminu „każdy” wynika, że jest to prawo dotyczące wyłącznie osób fizycznych, gdyż tylko one posiadają życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię. Jak jednak podkreślają przedstawiciele nauki<sup>144</sup>, „generalne postanowienia Konstytucji są w tym zakresie na tyle ogólne, że występuje niewątpliwa potrzeba bliższego określenia tego prawa i płynących stąd konsekwencji prawnych. Tym bardziej, że Konstytucja (art. 47 ust. 2) zabrania ingerencji państwa w ustalony prawnie zakres życia człowieka, zaś w przypadku naruszenia tej sfery nakazuje państwu zapewnić ochronę. Z wykładni literalnej wynika, że prawo to dotyczy wszystkich osób przebywających w Polsce, niezależnie od posiadanego obywatelstwa”<sup>145</sup>. Konstytucja, jak podnosi się w literaturze, formułując podmiotowe prawo do ochrony życia prywatnego w art. 47, poszczególne jego elementy chroni i konkretyzuje również w innych normach. Artykuł 47 jest swoistą *lex generalis* dla pozostałych przepisów konstytucyjnych dotyczących prywatności i regulujących niektóre jej aspekty (art. 45, 48–52 Konstytucji). W tym ujęciu „generalne postanowienia art. 47 Konstytucji stanowią wskazówkę, w jaki sposób można dokonywać wykładni i stosować przepisy odnoszące się do poszczególnych dóbr wchodzących w obręb życia prywatnego. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że konstytucyjna ochrona prywatności ma charakter subsydiarny. Jeżeli więc jakaś materia nie została objęta szczegółowymi unormowaniami o konkretnych elementach prywatności, to gwarancje poszanowania życia prywatnego można wyprowadzać bezpośrednio z postanowień art. 47 Konstytucji”<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 51.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 164.



Trybunał Konstytucyjny podjął się niewątpliwie trudnego zadania zdefiniowania pojęcia „życie prywatne”, ukształtowanego na gruncie art. 47 Konstytucji. Zgodnie ze stanowiskiem TK „życie prywatne to przymioty, wewnętrzne przeżycia osobiste (jednostkowe) człowieka i ich oceny, refleksje dotyczące wydarzeń zewnętrznych i jego wrażenia zmysłowe, a także stan zdrowia”<sup>147</sup> „oraz sytuacja majątkowa”<sup>148</sup>. Stosunkowo nowe orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazuje, że istotą prawa do prywatności jest uprawnienie każdej osoby do samodzielnego decydowania o tym, jakie okoliczności z jej życia prywatnego mogą być omawiane publicznie<sup>149</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że „prawo do prywatności, podobnie jak inne prawa i wolności, nie ma charakteru absolutnego i z tej też racji może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te winny jednak czynić zadość wymaganom konstytucyjnym. Przemawiać za nimi muszą inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne. Stopień ograniczenia powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to służy. Ze względu na zasadę proporcjonalności niezbędne jest porównanie dobra chronionego i poświęcanego oraz zharmonizowanie kolidujących interesów”<sup>150</sup>. Bez wątplenia prawo do prywatności musi być ujmowane jednak przez pryzmat autonomii jednostki wywodzonej z godnościowej koncepcji osoby ludzkiej<sup>151</sup>.

Na podobnym stanowisku stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka, podkreślając, że ograniczenia prawa do prywatności gwarantowanego w art. 8 EKPC muszą być – zgodnie z wymogami Konwencji – konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Jego zdaniem „pojęcie konieczności oznacza, że ingerencja państwa odpowiada pilnej potrzebie społecznej oraz [...] jest proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, który ma być zrealizowany”<sup>152</sup>.

Również przedstawiciele nauki próbują zdefiniować zakres pojęciowy terminów użytych w art. 47 Konstytucji. J. Braciak<sup>153</sup> definiuje „prywatność jako przestrzeń

<sup>147</sup> Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., w sprawie U 5/97 (OTK 1998, nr 4, poz. 46).

<sup>148</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w sprawie K 21/96 (OTK 1997, nr 2, poz. 23).

<sup>149</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie VI ACa 363/19 (LEX 2784510).

<sup>150</sup> Wyrok TK z dnia 21 października 1998 r., w sprawie K 24/98 (OTK 1998, nr 6, poz. 97).

<sup>151</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie VI ACa 397/18 (LEX 2891730).

<sup>152</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2004 r., w sprawie *Haase przeciwko Niemcom*, o sygn. akt 11057/02 (LEX 125857).

<sup>153</sup> J. Braciak, *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 278.



wolnego poruszania się, domenę autonomicznej aktywności, która wolna jest od kontroli innych podmiotów. Prywatność w sensie normatywnym zakłada uprawnienie jednostki do kształtowania sfery prywatnej życia w taki sposób, aby była ona wolna od ingerencji i niedostępna dla innych<sup>154</sup>.

Jak natomiast zauważa M. Safian<sup>155</sup>, „prywatność ma podlegać ochronie właśnie dlatego i tylko dlatego, że przyznaje się każdej osobie prawo do wyłącznej kontroli tej sfery życia, która nie dotyczy innych, a w której wolność od ciekawości innych jest swoistą *conditio sine qua non* swobodnego rozwoju jednostki”. Zgodnie z definicją prywatności stworzoną przez A. Kopffa<sup>156</sup> „dobrem osobistym w postaci życia prywatnego jest wszystko to, co ze względu na uzasadnione odosobnienie się jednostki od ogółu służy jej do rozwoju fizycznej lub psychicznej osobowości oraz zachowania osobistej pozycji społecznej”.

W literaturze podkreśla się również, że „ochrona prywatności zakładająca prawo wyłącznej kontroli osoby nad określoną sferą życia powinna być postrzegana na dwóch płaszczyznach:

- 1) w odniesieniu do stosunków jednostki z innymi jednostkami (układ horyzontalny),
- 2) w odniesieniu do stosunków jednostka – władza publiczna (układ wertykalny)<sup>157</sup>.

Prawo do ochrony prywatności stało się również obiektem zainteresowania regulacji międzynarodowych. Powszechna deklaracja praw człowieka i obywatela w art. 12 stanowi, że „nikt nie może być narażony na samowolną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na zamachy na jego cześć i dobre imię. Każdy ma prawo do ochrony przed takimi ingerencjami lub zamachami”. W podobnym kształcie prawo do ochrony prywatności wprowadza w art. 8 Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowiąc, że „każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Nadto wprowadza ona zakaz ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i równocześnie koniecznych w demokratycznym społeczeństwie. W świetle art. 17 Paktu praw politycznych i obywatelskich „nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom lub korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć lub dobre imię”. Równocześnie Pakt gwarantuje każdemu ochronę przed

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> M. Safian, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 2006, s. 211 i n.

<sup>156</sup> A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego...*

<sup>157</sup> M. Safian, *Prawo do ochrony życia prywatnego...*, s. 213.

tego rodzaju ingerencjami lub zamachami. Jak wskazuje A. Siostrzonek-Siergiel, w konstrukcji art. 17 Paktu „prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego – skoro bowiem przesłankami negatywnymi jest ingerencja samowolna lub bezprawna, to na zasadzie przeciwieństwa ograniczenie prawa do prywatności, które nie nosi tych cech, jest dopuszczalne”<sup>158</sup>. Powołany na mocy Paktu Komitet Praw Człowieka jako podmiot wyznaczony do monitorowania przestrzegania postanowień Paktu publikuje obszernie interpretacje dotyczące poszczególnych gwarancji wynikających z Paktu, które znane są jako komentarze ogólne. Prawo do ochrony prywatności uznane zostało również za prawo zasadnicze we Wspólnocie Europejskiej i, jak zauważa M. Ahlt, jest zaliczane do pierwotnego prawa WE<sup>159</sup>. Deklaracja podstawowych praw i wolności w art. 6 stanowi, że „każda osoba ma prawo do poszanowania i ochrony swojej tożsamości [...], poszanowania prywatnego życia rodzinnego, reputacji, mieszkania i komunikacji prywatnej”.

To konstytucyjne prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia odgrywa szczególną rolę w kontekście prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji, które same w sobie jest dolegliwością dla zobowiązanego i jego najbliższej rodziny, a w związku z tym winna być przeprowadzana w sposób zapewniający zobowiązanemu ochronę jego życia prywatnego, rodzinnego oraz dobrego imienia. Zasadne w tym kontekście jest stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zgodnie z którym: „Ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego m.in. ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Przebywając we własnym domu każdy człowiek powinien mieć zapewnioną możliwość realizacji prawa do prywatności w możliwie pełnej postaci. W tym miejscu może i powinien czuć się swobodnie”<sup>160</sup>. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera szereg instrumentów prawnych, które w praktyce na gruncie prowadzonej egzekucji administracyjnej mają taką ochronę zagwarantowaną w Konstytucji zapewnić (przede wszystkim jak się wydaje zobowiązanemu jako podmiotowi najbardziej dotkniętemu czynnościami egzekucyjnymi).

Zasadę powyższą realizują przepisy dotyczące wyłączenia spod egzekucji określonych składników majątkowych stanowiących własność zobowiązanego uregulowane w art. 8 oraz 8 a u.p.e.a. Nie ma wątpliwości co do tego, że wyłączenie rzeczy lub praw majątkowych spod egzekucji, jak również wprowadzenie kwoty wolnej od egzekucji jest konieczne zarówno ze względu na ochronę podstawowych praw zobowiązanego, ale również członków jego najbliższej rodziny. Stąd nie powielając w tym

<sup>158</sup> A. Siostrzonek-Siergiel, *Prawo do prywatności a bezpieczeństwo publiczne realizowane przez proces karny*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 16, s. 406.

<sup>159</sup> M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1995, s. 38.

<sup>160</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie V ACa 20/18 (LEX 2668904).

miejscu wcześniejszych wywodów, nadmienić tylko należy, że z pewnością przepisy dotyczące wyłączeń spod egzekucji zawarte w art. 8 i 8 a u.p.e.a. ewidentnie sprzyjają realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia. Ustawodawca wskazując przedmioty, które podlegają wyłączeniu, wprost stwierdza, że są to przedmioty lub prawa majątkowe niezbędne dla zobowiązanego oraz pozostających na jego utrzymaniu członków rodziny. W tym kontekście należy podnieść, że dbając o dobro rodziny ustawodawca w art. 10 § 4 i 5 u.p.e.a. wskazał, że egzekucji nie podlegają również m.in. otrzymywane alimenty, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, świadczenia z pomocy społecznej lub świadczenia wychowawcze. Tym samym spod egzekucji są wyłączone również środki otrzymywane w ramach programu 500 plus.

Także przepis art. 36 § 1 a u.p.e.a. wprowadza podstawowe gwarancje ochrony dobrego imienia oraz życia prywatnego zobowiązanego. Określa on obowiązki informacyjne uczestników postępowania egzekucyjnego oraz innych podmiotów (organów), których celem jest umożliwienie bądź ułatwienie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Informacji może żądać tylko organ bezpośrednio prowadzący egzekucję i tylko po jej wszczęciu. Tak więc słusznie zauważa się, że o „wszelkie informacje w niemal nieograniczonym zakresie podmiotowym zwracać się może jedynie ten organ egzekucyjny, który wszczął egzekucję w stosunku do danego zobowiązanego. Za niedopuszczalną natomiast uznaje się sytuację, w której np. wójt poszukuje majątku jakiegoś podmiotu na podstawie wyżej wymienionej regulacji przed wszczęciem w stosunku do niego egzekucji”<sup>161</sup>. Na kanwie powyższych rozważań pojawiał się również spór co do tego, jakich informacji organ egzekucyjny na mocy wskazanego przepisu może żądać. Odosobniony stał się pogląd NSA głoszący, „że ze względu na zapewnienie skuteczności egzekucji uzasadnione jest zastosowanie wykładni celowościowej i systemowej art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>162</sup> w zw. z art. 36 § 1 u.p.e.a., skutkującej objęciem uprawnieniem do żądania danych osobowych, w tym także »danych wrażliwych«, organów prowadzących egzekucję administracyjną”<sup>163</sup>. Krytyka sformułowana w stosunku do powoływanego wyżej wyroku dotyczyła przede wszystkim tego, że art. 36 u.p.e.a. pozwala na domaganie się wyłącznie informacji w zakresie „niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego”. Tym samym „jakikolwiek dane wrażliwe nie są w stanie zrealizować tego celu, bo dotyczą cech danej osoby, a nie jej adresu, miejsca usytuowania majątku lub rzeczy objętych egzekucją”<sup>164</sup>. Wydaje

<sup>161</sup> A. Krukowski, *Zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 11(153), s. 28.

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016, poz. 963 t.j.).

<sup>163</sup> Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r. w sprawie I OSK 2125/10 (LEX 1149311).

<sup>164</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2012 r., w sprawie II Sa/ Wr 415/12 (LEX 1222417).

się, że pogląd powyższy, szczególnie w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony życia prywatnego i dobrego imienia, powinien zostać zaakceptowany. Jak słusznie wskazuje orzecznictwo, naruszenie prawa do prywatności ma miejsce wówczas, gdy wbrew woli jednostki dostępne stają się dla osób trzecich informacje wrażliwe dotyczące tej jednostki<sup>165</sup>.

Identyczną funkcję należy przyznać art. 49 i 52 u.p.e.a. Oczywiście jest bowiem, że czynności związane z przeszukaniem odzieży zobowiązanego lub pomieszczeń (np. domu zobowiązanego) mają niewątpliwy wpływ na jego rodzinę, ale również mogą zostać zauważone i negatywnie ocenione przez najbliższe otoczenie, np. sąsiadów zobowiązanego. Ich podstawowym celem jest więc zapewnienie zobowiązanemu i osobom pozostającym na jego utrzymaniu, mimo dolegliwości, jaką niewątpliwie jest egzekucja administracyjna, prawa do zachowania dobrego imienia oraz prywatności.

## 2.8. Zasada nienaruszalności mieszkania

Szczególnie doniosłe znaczenie w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym w administracji ma wprowadzona w art. 50 Konstytucji zasada nienaruszalności mieszkania. Zgodnie z nią przeszukanie mieszkania lub pojazdu może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie oraz wyłącznie w trybie w niej przewidzianym, co jest niewątpliwie rozwiązaniem słusznym. Ustawodawca, mając na uwadze wprowadzoną nienaruszalność mieszkania, dyspozycję tę formułował pod adresem organów państwowych oraz innych funkcjonariuszy publicznych<sup>166</sup>. W ramach podejmowania różnego rodzaju działań przez powyższe podmioty może zaistnieć potrzeba przeszukania mieszkania, innych pomieszczeń czy nawet pojazdu. Konstytucja przewiduje i dopuszcza takie sytuacje, zastrzegając jednak ich regulację w drodze wyłącznie ustawowej.

Konstytucja nie definiuje pojęcia nienaruszalności mieszkania. W literaturze pod tym pojęciem rozumie się „względny zakaz przeszukania, nieuprawnionego wkraczania i przebywania”<sup>167</sup> bądź „wolność niezakłóconego korzystania”<sup>168</sup>. Nienaruszalność mieszkania nazywa się także powszechnie mianem miru domowego

---

<sup>165</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie V ACa 363/19 (LEX 2784510).

<sup>166</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 64.

<sup>167</sup> H. Zięba-Załużka, *Mieszkaniec*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 234.

<sup>168</sup> A. Rost, *Nienaruszalność mieszkania*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 252.

oznaczającego „nakaz powstrzymania się od działań ograniczających (zakłócających) lub mogących ograniczyć (zakłócić) korzystanie z pomieszczeń czy urządzeń należących do mieszkania zgodnie z wolą osób je zajmujących”<sup>169</sup>.

Mieszkanie to zespół pomieszczeń służących osobie fizycznej (samej lub z innymi osobami) do trwałego przebywania, stanowiące jej centrum życiowe i służące zaspokojeniu jej potrzeb związanych z przebywaniem w określonym miejscu, lokum, w którym toczy się codzienne życie tej osoby, miejsce wypoczynku i spotkań rodzinnych (koncentracji życia rodzinnego i prywatnego), często jednak połączone z aktywnością zawodową danego podmiotu. „Jego nienaruszalność – tradycyjnie określana mianem miru domowego – oznacza nakaz powstrzymywania się od działań ograniczających (zakłócających) lub mogących ograniczyć (zakłócić) korzystanie z pomieszczeń i urządzeń należących do mieszkania zgodnie z wolą osób je zajmujących. Działania naruszające mogą przybrać formę fizycznego wtargnięcia do mieszkania wbrew woli osoby (osób) je zajmującej lub formę odmowy jego opuszczenia”<sup>170</sup>.

Tym samym z przepisów Konstytucji można wnioskować, że „zakres podmiotowy gwarantowany w art. 50 ustawy zasadniczej traktowany jest szeroko jako wolność człowieka, a konstytucyjnej ochronie podlegać będzie każdy, kto na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego zajmuje mieszkanie”<sup>171</sup>. Zdaniem P. Sarneckiego<sup>172</sup> „z nienaruszalności mieszkania nie korzystają ci mieszkańcy, którzy zajmują je bez tytułu prawnego (tzw. dzicy lokatorzy). Zakres podmiotowy wolności, o której bowiem mowa w art. 50 Konstytucji w zdaniu pierwszym, obejmuje każdego, kto na podstawie dowolnego tytułu prawnego zajmuje mieszkanie”<sup>173</sup>. Istotne jest jednak to, aby posiadał jakikolwiek tytuł prawny do zajmowanego lokalu, nawet o charakterze czasowym i określonym.

W doktrynie panuje również pogląd, że wolność gwarantowana w art. 50 Konstytucji dotyczy również osób prawnych i zajmowanych przez nie lokali<sup>174</sup>. Do rozważenia jednak pozostaje, czy rzeczywiście osoby prawne powinny być w zakresie nienaruszalności mieszkania traktowane na równi z osobami fizycznymi. Zupełnie czym innym jest bowiem naruszenie miru domowego i reperkusje z tym związane, a czymś zupełnie odmiennym możliwość przeszukania siedziby osoby prawnej. Wydaje się konieczne rozróżnienie siedziby osoby prawnej, która, potocznie rzecz

<sup>169</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 307.

<sup>170</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 50 Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 1.

<sup>171</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 308.

<sup>172</sup> P. Sarnecki, *Komentarz...*, [w:] *Komentarz do Konstytucji...*, s. 2.

<sup>173</sup> *Ibidem*, s. 309.

<sup>174</sup> A. Rost, *Nienaruszalność...*, s. 253.

ujmując, stanowi tylko pomieszczenie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, a czym innym jest mieszkanie, w którym osoba fizyczna ma centrum swojej aktywności, pomieszczenia o charakterze prywatnym tworzące miejsce spotkań rodziny. Mieszkanie (lokal mieszkalny) to zespół pomieszczeń służących osobie fizycznej i jej najbliższemu otoczeniu. Wobec czego siedziba osoby prawnej (rozumiana jako centrum działań tego podmiotu) nie stwarza podstaw do stosowania w tym przypadku interpretacji rozszerzającej i nie pozwala na przyjęcie tezy, że nienaruszalność mieszkania osoby fizycznej powinna być traktowana jednakowo jak nienaruszalność siedziby osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Konkludując, opowiadam się za uznaniem, że omawiana regulacja dotyczy wyłącznie osób fizycznych i nie ma zastosowania do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Tym bardziej, że siedzibie osoby prawnej nie odpowiada również konieczność ochrony „miru domowego”. Nadto ewentualne przeszukanie siedziby osoby prawnej z pewnością wywoła łagodniejsze skutki oraz emocje niż przeszukanie mieszkania, w którym nie tylko mogą przebywać osoby najbliższe zobowiązanemu, ale w którym również istnieje wielce uzasadnione przypuszczenie napotkania na rzeczy o charakterze *stricte* osobistym (być może podlegające również z tego z względu wyłączeniu spod egzekucji administracyjnej).

Zakres przedmiotowy ochrony, o której mowa w art. 50 zdanie 1 Konstytucji, obejmuje mieszkanie, natomiast zagwarantowana w art. 50 zdanie 2 ochrona przed przeszukaniem obejmuje oprócz mieszkania również pojazdy oraz inne pomieszczenia. W literaturze przedmiotu istniał spór co do zakresu nienaruszalności, o której stanowi art. 50 zdanie 1 Konstytucji. W jednym z pierwszych komentarzy autorzy<sup>175</sup> stwierdzili, że „treść art. 50 jest tak zbudowana, że daje podstawę do przyjęcia, iż nienaruszalność, o której mowa w zdaniu pierwszym, rozciąga się nie tylko na mieszkanie, ale także na służące konkretnej osobie każde pomieszczenie oraz pojazd rozumiany tu szeroko jako każdy możliwy środek lokomocji”. Powyższy pogląd uległ jednak ewolucji. Jak bowiem trafnie zauważa B. Banaszak<sup>176</sup>, „gdyby ustrojodawca chciał, to mógłby przecież i te dobra objąć zasadą nienaruszalności już w art. 50 zdanie 1 i wówczas zdanie drugie nie byłoby potrzebne”. Dlatego zdaniem tego autora mieszkanie nie obejmuje pomieszczeń dodatkowych i pojazdów. Odmienne stanowisko zajmuje P. Winczorek<sup>177</sup>, którego zdaniem „konstytucyjna prawna ochrona mieszkania obejmuje także inne lokale będące w użytkowaniu danego podmiotu, posesje, a także należące do niego pojazdy”. Wydaje się jednak,

<sup>175</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 50 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 98.

<sup>176</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 307.

<sup>177</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 119.



że należy odróżniać nienaruszalność mieszkania, o której mowa w art. 50 zdanie 1 Konstytucji, od ochrony przed przeszukaniem uregulowanej w art. 50 zdanie 2 Konstytucji. Nienaruszalność mieszkania nie oznacza jedynie ochrony przed sprzecznym z prawem przeszukaniem, lecz jest pojęciem szerszym, które należy rozumieć „jako zakaz wszelkiego nieuprawnionego wkraczania doń i przebywania”<sup>178</sup>.

Również akty prawa międzynarodowego bezpośrednio wprowadzają zasadę nienaruszalności mieszkania. Powszechna deklaracja praw człowieka w art. 12 stanowi, że „nikt nie będzie podlegać arbitralnemu wkraczaniu w jego życie prywatne, rodzinę, mieszkanie lub korespondencję”. Art. 17 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych wprowadza zasadę, że nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję i każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami. Z powyższego wynika obowiązek państwa polegający na zakazie jakichkolwiek lub pewnych czynności, które mogłyby naruszyć wyznaczoną w przepisach sferę wolności<sup>179</sup>. Na podstawie art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Zdaniem P. Hofmańskiego<sup>180</sup> „to konwencyjne »poszanowanie« ma podwójny sens. Państwa, które pragną wywiązywać się z przyjętego zobowiązania, muszą z jednej strony powstrzymać się od ingerencji w sferę wykonywania praw gwarantowanych przepisem art. 8 EKPC, z drugiej natomiast muszą stawać w obronie obywatela wówczas, gdy ingeruje się w jego prawo”<sup>181</sup>.

Przechodząc do regulacji ustawy egzekucyjnej najważniejsze postanowienia realizujące powyższą zasadę wynikają z art. 47 i 48 u.p.e.a. Zgodnie z treścią art. 47 § 1 u.p.e.a., jeśli cel egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym tego wymaga, organ egzekucyjny zarządzi otwarcie środków transportu zobowiązanego, lokali i innych pomieszczeń przez niego zajmowanych lub znajdujących się w tych miejscach schowków. Zarządzenie w tym przedmiocie organ egzekucyjny ma obowiązek doręczyć zobowiązanemu. Jak podkreśla orzecznictwo, odnosząc się w tym kontekście do lokalu zajmowanego przez zobowiązanego, sam fakt stawienia się w lokalu poborcy skarbowego nie oznacza, że doszło do przeszukania i zastosowania wynikającego z u.p.e.a. przymusu<sup>182</sup>.

<sup>178</sup> P. Sarnecki, *Komentarz...*, [w:] *Komentarz do Konstytucji...*, s. 1.

<sup>179</sup> J. Braciak, *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa i wolności...*, s. 298.

<sup>180</sup> P. Hofmański, *Konwencja europejska, a prawo karne*, Toruń 1997, s. 327.

<sup>181</sup> Ibidem.

<sup>182</sup> Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie II FSK 2503/17 (LEX 2724980), Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie II FSK 311/18 (LEX 2777642), Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie II FSK 792/18 (LEX 2804008).



Konieczność otwarcia mieszkania lub innych pomieszczeń zobowiązanego zajdzie wtedy, gdy zobowiązany stale w nich nie przebywa bądź będąc w nich obecnym, nie otwiera drzwi organowi egzekucyjnemu, uniemożliwiając mu tym samym przeprowadzenie czynności egzekucyjnych. Podkreśla się, że „niedopuszczalne jest przeszukiwanie pomieszczeń zajmowanych przez osobę trzecią, nawet wówczas, gdy przebywa tam zobowiązany”<sup>183</sup>. Jeśli w czasie przeszukania ustalone zostanie, że zobowiązany przekazał rzecz osobie trzeciej lub domownikowi do ukrycia organ egzekucyjny może przeszukać odzież tej osoby oraz jej teczkę, torbę i inne przedmioty, które ma przy sobie. Zgodnie z art. 49 a u.p.e.a. przeszukiwanie rzeczy może być dokonane tylko zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem godności osób, których czynność dotyczy i bez wyrządzenia niepotrzebnych dolegliwości. Podczas czynności przeszukania zobowiązany ma prawo być obecny, przy czym w przypadku jego niewłaściwego zachowania bądź utrudniania przeprowadzenia czynności organ egzekucyjny może go upomnieć lub wydalic z miejsca przeprowadzania czynności, jeśli upomnienie jest bezskuteczne. Podobne zasady dotyczą niewłaściwego zachowania osoby trzeciej (żony, teściowej, innej osoby) w czasie przeprowadzania czynności egzekucyjnych. Z przeprowadzonej czynności sporządza się protokół, a w przypadku skutecznego odebrania zobowiązanemu określonej rzeczy organ egzekucyjny ma obowiązek wystawić pokwitowanie. Również w przypadku określonym w art. 145 u.p.e.a. dotyczącym możliwości zarządzenia otwarcia lokalu nieruchomości podlegającej wydaniu lub lokalu podlegającego opróżnieniu przepisy dotyczące przeszukania pomieszczeń w tej sytuacji stosuje się odpowiednio.

Wobec konstytucyjnej gwarancji nienaruszalności mieszkania wprowadzone przez ustawodawcę w u.p.e.a. procedury dotyczące przeszukania pomieszczeń wydają się wystarczające. Wprowadzony obowiązek powoływania komisji (art. 47 § 2 u.p.e.a.) jest dodatkową gwarancją dla zobowiązanego, że czynność przeszukania, choć zakłócająca domowy porządek i z pewnością uciążliwa, będzie realizowana zgodnie z przepisami prawa.

## 2.9. Zasada ochrony informacji

Zasada nieujawniania informacji dotyczących własnej osoby oraz dostępu do informacji i dokumentów urzędowych dotyczących własnej osoby zawarta w art. 51 Konstytucji<sup>184</sup> jest znacząca w prowadzonej egzekucji administracyjnej. Jest nadto

<sup>183</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji...*, s. 312.

<sup>184</sup> 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczą-

ściśle powiązana z wynikającym z art. 47 Konstytucji prawem do prywatności. Również w tym przypadku wyjątki od powyższej zasady ustawodawca dopuszcza, ale wyłącznie poprzez ich wprowadzenie w drodze ustawowej. Nadto wprowadza dalsze obostrzenia, przewidując, iż istnieje możliwość wprowadzenia obowiązku ujawniania przez obywatela informacji dotyczących jego osoby, ale tylko wówczas, gdyby było to uzasadnione interesem publicznym dla celów statystycznych, gospodarczych itp. Tym samym bez wątpienia słuszne jest twierdzenie, że dostęp osoby do dotyczących jej dokumentów urzędowych oraz zbioru danych uregulowanych w art. 51 ust. 3 Konstytucji nie może być utożsamiany z dostępem do informacji o sprawach publicznych zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji, albowiem są to bezsprzecznie dwa różne obowiązki informacyjne<sup>185</sup>.

W rozdziale II Konstytucji zawarte są zasady odnoszące się do sfery ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej. Jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego<sup>186</sup>: „[...] jest to grupa wolności i praw, która w toku prac konstytucyjnych wywołała najwięcej kontrowersji, posiadając zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Przeciwnicy regulowania w Konstytucji tej grupy uprawnień wychodzili z założenia, że państwo nie powinno spełniać roli opiekuńczej, nie powinno też składać obietnic bez pokrycia, stąd też ich zdaniem nie należy włączać do Konstytucji prawa do pracy, które w warunkach gospodarki rynkowej nie ma szans na pełną realizację. Zwolennicy regulowania tych praw w Konstytucji, wychodząc z założeń programowych – głównie ugrupowań lewicy czy też kierujący się doświadczeniami państw demokratycznych, dowodzili potrzeby uwrażliwienia państwa na los słabszych ekonomicznie grup społecznych, w tym ludzi biednych, chorych, starych czy niedołączonych. Dlatego dążyli do uregulowania w Konstytucji także grupy podstawowych praw ekonomicznych i socjalnych. Sprawa zatem sprowadzała się nie tyle do kwestii czy prawa te uregulować, ile raczej jak tego dokonać, jak określić główne prawa socjalne, zasady polityki społecznej państwa, a także jego zadania socjalne i gospodarcze. Chodziło więc o ustalenie właściwych relacji między konstytucyjnymi ograniczeniami władzy a celami państwa, które mają być realizowane”<sup>187</sup>.

W kontekście powyższego wydaje się, że słusznym zabiegiem ustawodawcy było uregulowanie w ustawie zasadniczej praw o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. Jako akt hierarchicznie nadrzędny Konstytucja winna regulować choćby fundamenty praw o istotnym znaczeniu dla obywateli.

---

cych go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

<sup>185</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie II SA/Sz 1229/19 (LEX 30102340).

<sup>186</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 63.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

W konstytucyjnym ujęciu tej grupy wolności i praw dostrzegać należy z jednej strony troskę o zapewnienie każdemu podstawowych warunków bezpieczeństwa socjalnego, z drugiej zaś strony takiego ich określenia, by nie mogły one stanowić podstawy do roszczeń do dobrobytu, równości ekonomicznej itp. Konstytucja przyjęła zatem w tej dziedzinie realistyczne podejście do grupy praw ekonomicznych i socjalnych. Zostały one ujęte w ustawie zasadniczej i potraktowane jako zadanie władz, otrzymały ochronę sądową w zakresie bezpieczeństwa socjalnego. Ustalono zarazem obowiązki państwa w dziedzinie wytyczania i realizacji polityki socjalnej, która winna pozostawać w harmonii z zasadami określającymi wolności i prawa o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym<sup>188</sup>.

Konstytucja, używając stwierdzenia „informacje dotyczące osoby”, wskazuje, że informacja zachowuje swój osobowy charakter do momentu, dopóki możliwe jest ustalenie na jej podstawie tożsamości konkretnej osoby, której dotyczy. Jak podnosi B. Banaszak: „[...] zapewnieniu prywatności najlepiej służyłoby zagwarantowanie jednostce prawa do samookreślenia informacyjnego, a więc do jej wyłącznej decyzji pozostawione byłoby sprecyzowanie tego, kto, o czym i w jaki sposób może się o niej dowiedzieć. Stan ten, jak należy sądzić, nie zostanie nigdy osiągnięty choćby z uwagi na dopuszczalne ograniczenia przewidziane w art. 51 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 8–11 EKPC i wprowadzony przez powyższe akty obowiązek ujawniania określonych informacji. Konieczne jest przy tym, by obowiązek ten formułowany był w sposób czyniący zadość pewnym wymaganiom, bowiem ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć. Tym samym odwołując się więc do klauzuli konieczności w demokratycznym społeczeństwie wykazać należy odpowiednio pilną potrzebę społeczną dla wprowadzenia takich ograniczeń i ich proporcjonalność do realizowanego celu, pamiętając jednocześnie, że wszelkie ograniczenia muszą być przewidziane w akcie o randze ustawy”<sup>189</sup>.

Niemniej jednak bez wątpienia prawo do ochrony danych osobowych winno stanowić emanację prawa do autonomii informacyjnej, pozwalając jednostce w określonym zakresie kontrolować sposób i zakres udostępnianych informacji jej dotyczących.

W nauce prawa „na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu”. Tym samym więc „jest pojęciem szerszym niż sama ochrona danych osobowych”<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> Ibidem, s. 63–64.

<sup>189</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 331.

<sup>190</sup> Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., w sprawie U 5/97 (OTK 1998, nr 4, poz. 46).

Zasada prawa do informacji dotyczącej własnej osoby znalazła odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. Zgodnie z art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą, dostępu do zebranych danych i prawo do dokonania ich sprostowania. Nadto wskazuje się, że „powyższe dane muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą, a przestrzeganie powyższych zasad powinno podlegać kontroli niezależnego organu. Powyższe regulacje potwierdziło i zaostrzyło Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/ 679<sup>191</sup>. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące ochrony danych osobowych w Polsce w pełni respektują standardy unijne. A powyższe rozporządzenie zwane powszechnie RODO, mimo że budziło szereg obaw, stało się standardem postępowań w zakresie ochrony danych osobowych również na gruncie polskim.

Szczególne znaczenie mają powyższe zasady w kontekście art. 36 ustawy egzekucyjnej. Zgodnie z nim organ egzekucyjny (a nie wierzyciel, jeśli nie jest on równocześnie organem egzekucyjnym) może żądać informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji również przed jej rozpoczęciem, ale już po formalnym wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Ustawa zawiera także przepisy nakładające na zobowiązanego obowiązek udzielania organowi egzekucyjnemu wszelkich wyjaśnień niezbędnych do prowadzenia egzekucji (choćby art. 67a § 2, art. 96 b § 2 oraz 71 i 118 u.p.e.a.). Organ egzekucyjny nie może żądać od zobowiązanego informacji w trybie art. 36 ustawy, jeśli inne przepisy ustawy przewidują szczególny tryb udzielania informacji i wyjaśnień przez zobowiązanego. Nadmienić przy tym dla porządku należy, iż ustawa zawiera również przepisy dotyczące odpowiedzialności porządkowej za nieudzielenie informacji i wyjaśnień mimo wezwania organu egzekucyjnego (o czym traktuje art. 168 d u.p.e.a.). Na kanwie tych zasad należy również wspomnieć, iż nie sposób rozpatrywać powoływanych wyżej dyspozycji bez odniesienia do treści art. 83 k.p.a. Zgodnie z nim osobami mogącymi odmówić zeznań w charakterze świadka są małżonek strony, wstępni, zstępni i rodzeństwo strony oraz jej powinowaci pierwszego stopnia, jak również osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki i kurateli. Przy czym prawo do odmowy zeznań trwa również po ustaniu tychże stosunków. Odmówić natomiast odpowiedzi na zadane pytanie można wówczas, gdy udzielona odpowiedź mogłaby narazić świadka lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania

---

<sup>191</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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 (Dz. Urz. UE L 2016 r. Nr 119).

prawnie chronionej tajemnicy zawodowej (art. 83 § 2 k.p.a.). Nie ma wątpliwości, że prawo do odmowy zeznań w każdej procedurze, w tym również administracyjnej, ma znaczenie szczególne i bez wątpienia sprzyja realizacji praw podstawowych, jak godność ludzka czy ochrona życia rodzinnego i prywatnego. Podobne znaczenie ma też prawo do odmowy odpowiedzi na zadane pytanie przysługujące w ustawowo określonych okolicznościach ze względu sytuację podmiotu jej zobowiązanego do jej udzielenia.

## 2.10. Zasada ochrony własności

Trzecia grupa wolności i praw zawartych w rozdziale II Konstytucji odnosi się do sfery ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej. Spośród przepisów wchodzących w skład tej grupy szczególne znaczenie na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera art. 64 Konstytucji<sup>192</sup>. Nadto wprowadza ją również art. 21 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczypospolita Polska chroni własność oraz prawo dziedziczenia. Prawo własności oraz prawa majątkowe zgodnie z powoływanym wyżej przepisem Konstytucji przyznane jest wszystkim na równych zasadach. Sama ustawa zasadnicza stanowi jednak, że własność, a także inne prawa majątkowe mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie niezbędnym. Prawo własności w polskim porządku prawnym chronione jest więc w sposób szczególny, przepisom dotyczącym ochrony własności nadano bowiem rangę konstytucyjną. Prawo własności nie jest jednak nieograniczone<sup>193</sup>.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że „podmiotem zobowiązanym z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji (zwłaszcza w ust. 2) są władze publiczne, w tym również ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (i innych praw majątkowych) także przed ingerencjami podmiotów niepublicznych”<sup>194</sup>. Nadto w tym samym orzeczeniu TK stwierdził, że „adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne”<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

<sup>193</sup> Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie II OSK 1917/19 (LEX 3041318).

<sup>194</sup> Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., w sprawie K 32/05, którego sentencja została ogłoszona w dniu 26 marca 2008 r. (Dz.U., nr 51, poz. 299).

<sup>195</sup> Ibidem.

Podmioty uprawnione z tytułu art. 64 Konstytucji określone zostały szeroko, gwarancję prawa własności i innych praw majątkowych przyznano bowiem „każdemu”. Tym samym ustawodawca nie wprowadza żadnych różnic w tym zakresie, traktując identycznie każdą osobę fizyczną. W Konstytucji RP przyjęto zatem wysoki standard ochrony, skonstruowany w sposób analogiczny jak w EKPC, obejmując nim „każdą osobę”. Osobami tymi będą zarówno osoby fizyczne, ale również osoby prawne, jeśli nie mają charakteru państwowego<sup>196</sup>.

Z punktu widzenia systematyki Konstytucji istotne znaczenie ma fakt, że art. 64 umieszczony jest na początku podrozdziału *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Jak słusznie zauważają A. Łabno i K. Skotnicki, „wskazuje to na priorytetowe znaczenie ochrony własności jako prawa ekonomicznego i jest wskazówką interpretacyjną dla pozostałych postanowień tego podrozdziału. Z drugiej jednak strony prawo własności w tym ujęciu – będąc prawem drugiej generacji – nie ma aksjologicznego waloru, a to osłabia jego skuteczność”<sup>197</sup>.

Ochrona własności jako zasada ustrojowa jest sformułowana od strony obowiązków państwa, a art. 64 Konstytucji zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę do korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (ze skargą konstytucyjną łącznie). Gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej (w sposób autonomiczny, niezależny i według własnego uznania). Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe. Przed naruszeniem prawa własności chroni więc zawsze Konstytucja oraz ustawy zwykłe. Ingerencja w prawo własności musi bowiem znajdować pełne i szczegółowe uzasadnienie w przepisach prawa i stanie faktycznym sprawy<sup>198</sup>. Rolę prawa własności dostrzegł również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych. [...] stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunek efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej”<sup>199</sup>. Nadto TK stwierdził, że na gruncie art. 64 Konstytucji „ochronie podlegają [...] wszelkie prawa majątkowe w tym tzw. publiczne prawa majątkowe”<sup>200</sup>.

Zdaniem TK „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno

<sup>196</sup> C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 26.

<sup>197</sup> A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa, a konstytucyjna regulacja prawna własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 55.

<sup>198</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie II SA/Op 174/20 (LEX 3051012).

<sup>199</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., w sprawie K 27/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 29).

<sup>200</sup> Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., w sprawie K 33/02 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 97).



art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym<sup>201</sup>. W ślad za poglądem B. Banaszaka należy uznać, że „[...] podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień może żądać od państwa nie tylko nieingerowania w sferę jego uprawnień, lecz również zachowań pozytywnych służących ich ochronie. Zachowania takie, zabezpieczając interesy podmiotowe, równocześnie realizują interes publiczny, jakim jest przestrzeganie prawa, i tym samym prawa podmiotowe uzyskują wymiar obiektywny, odgrywając rolę zasad leżących u podstaw całego systemu prawa. Można ich dochodzić na drodze sądowej i są podstawą roszczenia procesowego<sup>202</sup>.

W art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Oznacza to również ochronę prawa do ograniczonych praw rzeczowych, które nie są własnością. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni tego przepisu, podkreślił: „[...] nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy spoczywa tym samym zarówno obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony ustawowej prawom majątkowym, jak i obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć [...], przy czym gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych [...]. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii<sup>203</sup>.

Nie ma wątpliwości, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia<sup>204</sup>.

Stąd przenosząc powyższą zasadę na grunt u.p.e.a., dostrzec można jej wpływ na przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji. Po pierwsze, w przepisach dotyczących wyłączenia niektórych składników majątkowych spod egzekucji administracyjnej. Co prawda bezpośrednim powodem wprowadzenia przepisów umożliwiających wyłączenie spod egzekucji administracyjnej niektórych rzeczy i praw majątkowych niezbędnym zobowiązaniem i osobom pozostającym na jego utrzymaniu było zapewnienie zobowiązaniem niezbędnym warunków do życia oraz minimum egzystencji, jednak i ochrona własności odgrywa w tym przypadku

---

<sup>201</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 314.

<sup>202</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 334.

<sup>203</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., w sprawie K 34/98 (OTK 1999, nr 5, poz. 94).

<sup>204</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., w sprawie II OSK 1464/18 (LEX 308752).



znaczącą rolę. Szczególnie w kontekście przedmiotów, które mogą nie przedstawiać znacznej wartości rynkowej, ale mogą mieć znaczenie dla zobowiązanego z powodów sentymentalnych (choćby wyłączenie spod egzekucji obrączki).

Po drugie, przykładem związanym z realizacją zasady ochrony własności jest wspomiane już uprawnienie przysługujące osobom trzecim wynikające z art. 38 u.p.e.a. Przepis skierowany jest do osób trzecich, które roszczą sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzona jest egzekucja administracyjna. Osobą trzecią jest każda osoba nieujęta w tytule egzekucyjnym jako zobowiązany. Stąd może nią być np. małżonek zobowiązanego, jeśli egzekucja będzie skierowana w stosunku do majątku odrębnego małżonka i kiedy małżonkowie prowadzą odrębną działalność gospodarczą<sup>205</sup>, lub właściciel nieruchomości, do której skierowano egzekucję<sup>206</sup>, czy właściciel ruchomości, do których skierowano egzekucję<sup>207</sup>.

Nadto szczególnym przejawem ochrony własności są przepisy dotyczące możliwości prowadzenia egzekucji z nieruchomości zobowiązanego uregulowane w art. 110 i nast. u.p.e.a. Co prawda przepisy dotyczące tego środka egzekucyjnego zostały w znaczny sposób zliberalizowane, wciąż jednak słuszne pozostaje twierdzenie, że jest to najbardziej dolegliwy środek egzekucyjny i powinien być stosowany wówczas, gdy inne sposoby egzekucji są bezskuteczne albo niemożliwe do zastosowania. Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych<sup>208</sup>, tj. 21 listopada 2013 r., ustawodawca, formułując katalog przesłanek niezbędnych do wszczęcia egzekucji z nieruchomości, uregulował egzekucję z nieruchomości jako najsurowszy środek egzekucyjny stosowany wobec zobowiązanego w egzekucji należności pieniężnych. Egzekucja z nieruchomości przeprowadzana była dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne. Ponadto mogła być prowadzona wyłącznie w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności oraz z tytułu wykonawczego wystawionego na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa. O wyjątkowym charakterze tego środka świadczył także fakt, że jedynie jeden

<sup>205</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., w sprawie I SA/Sz 77/13 (LEX 1344929).

<sup>206</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., w sprawie II FSK 490/10 (LEX 895963).

<sup>207</sup> Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2000 r., w sprawie SA/Sz 1526/99 (LEX 53183) oraz Wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r., w sprawie I SA/Lu 163/97 (LEX 35910).

<sup>208</sup> Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1289).

organ egzekucyjny – a mianowicie naczelnik urzędu skarbowego został upoważniony przez ustawodawcę do jego stosowania. W wyniku nowelizacji u.p.e.a. dokonanej ustawą o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych zrezygnowano z określenia w art. 110 § 1–3 u.p.e.a. przesłanek niezbędnych do wszczęcia egzekucji z nieruchomości. Zmiana ta wynika z konieczności zapewnienia jednakowego stosowania środków egzekucyjnych w odniesieniu do należności pieniężnych dochodzonych w trybie egzekucji zarówno na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak i na terenie państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, do którego wystąpiono o udzielenie pomocy w odzyskaniu należności pieniężnych. Zmiana ta podyktowana jest również transpozycją dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń<sup>209</sup>, która m.in. nie wymaga od państwa występującego o udzielenie pomocy wykazywania, że zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne (§ 1), lub gdy podstawą (pierwotnego tytułu wykonawczego) wystawionego przez to państwo była decyzja ostateczna lub orzeczenie sądu zaopatrzone w klauzulę wykonalności (§ 3). Dyrektywa upoważniła organy udzielające pomocy do stosowania wszelkich środków egzekucyjnych bez konieczności udziału państwa członkowskiego. I mimo że w chwili obecnej ustawodawca nie wymaga spełnienia szczegółowych przesłanek umożliwiających przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości, to uznać należy, że biorąc pod uwagę konstytucyjne zasady, w tym przede wszystkim zasadę ochrony własności, egzekucja z nieruchomości winna być stosowana wyłącznie w ostateczności<sup>210</sup>.

Na konstytucyjnie zagwarantowane prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo dziedziczenia odniosło się orzecznictwo również w kontekście opłat egzekucyjnych i manipulacyjnych. Sądy uznały, że organ ustalając wysokość opłaty egzekucyjnej oraz manipulacyjnej ma obowiązek rozważenia kwestii czy ustalone koszty egzekucyjne na podstawie stawek procentowych wskazanych w u.p.e.a. przystają do wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i 84 Konstytucji, a jeśli nie to w jakim zakresie należy dokonać ich miarkowania z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji<sup>211</sup>. Tym samym nawet w powyższym zakresie konstytucyjnie zagwarantowane prawa muszą być realizowane.

<sup>209</sup> Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.Urz. UE L 84 z dnia 31 marca 2010, s. 1).

<sup>210</sup> Szerzej: E. Cisowska-Sakrajda, *Egzekucja administracyjna zagranicznych wierzytelności publicznoprawnych*, [w:] *Egzekucja należności publicznoprawnych. Teoria i praktyka*, red. J. Glumińska-Pawlic, E. Janik, Izbicko 2015, s. 21–39.

<sup>211</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2019 r., w sprawie I SA/Bd 167/19 (LEX 2684529), wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2019 r., w sprawie I SA/Kr 958/19 (LEX 2734266).

Własność jako dobro konstytucyjne jest nieodłącznym elementem praw podmiotowych przysługujących jednostce. Zapewnienie gwarancji jej poszanowania jest obowiązkiem władz. Trudne do zaakceptowania byłoby, gdyby własność nie podlegała ochronie prawnej i mogła być w dowolny, czasami nawet arbitralny sposób ograniczana. Niemniej jednak, jak słusznie uznał NSA: „[...] własność w demokratycznym społeczeństwie nie jest uprawnieniem absolutnym. Na treść prawa własności składa się konieczność tolerowania wykonywania tego prawa również przez inne osoby [...], wymóg proporcjonalności, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji, oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności, a zamierzonym celem danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważenia dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa”<sup>212</sup>.

Konieczność rzetelnego wyważania, które z praw jest istotniejsze na kanwie indywidualnego przypadku – prawo własności czy też prawo do skutecznej egzekucji administracyjnej i równego traktowania wszystkich obywateli w toku postępowania egzekucyjnego jest w pełni uzasadnione.

## 2.11. Zasada odszkodowania za szkody wyrządzone na skutek niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej

Równie istotne znaczenie w kontekście zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji ma art. 77 Konstytucji<sup>213</sup>, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu wskutek niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>214</sup>, „naruszenie praw jednostki może budzić różne skutki, w tym i o charakterze materialnym. Władze publiczne są zobowiązane szkodę tą wyrównać wypłacając stosowne odszkodowanie”<sup>215</sup>.

Zaznaczyć przy tym należy, że Konstytucja posługuje się pojęciem „szkoda” w szerokim znaczeniu, co tym samym oznacza, że nie musi ona ograniczać się do szkody materialnej. Niesłuszne, bezpodstawne pozbawienie kogoś wolności może rodzić dla niego skutki materialne, ale także skutki o charakterze moralnym (które niejednokrotnie są bardziej dolegliwe niż te pierwsze). Jedne i drugie, zgodnie

<sup>212</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2016 r., w sprawie II OSK 2683/14 (Legalis 1511271).

<sup>213</sup> 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

<sup>214</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 91.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

z art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowią podstawę do roszczeń, jeśli organ państwowy działał niezgodnie z prawem. Równocześnie zasadę powyższą ustawodawca uznał za na tyle istotną i konieczną, że uniemożliwił wprowadzenie jakichkolwiek zakazów ograniczających możliwość dochodzenia tychże roszczeń (zarówno w drodze ustawy, a tym bardziej w aktach podstawowych). Stąd ewentualne zakazy w tym przedmiocie musiałyby podlegać uchyleniu jako sprzeczne z Konstytucją. Utrzymywanie tego rodzaju zakazów byłoby sprzeczne zarówno z art. 77 Konstytucji, ale i z konstytucyjnym prawem obywatela do sądu<sup>216</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „artykuł 77 ust. 1 Konstytucji kreuje prawo podmiotowe konstytucyjne po stronie osoby, której bezprawne działania władzy publicznej wyrządziły szkodę”<sup>217</sup>. Podobne zdanie wyraził Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „treść normatywna art. 77 ust. 1 Konstytucji ogranicza się do statuowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”<sup>218</sup>. Innymi słowy każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, która została mu wyrządzona za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa łączy się jednak wyłącznie z takim działaniem lub zaniechaniem organów władzy publicznej, które są niezgodne z prawem<sup>219</sup>.

Bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji sprzyja zwiększeniu zakresu realizacji i ochrony sformułowanego w nim prawa jednostki. Może się ona powołać przed organami władzy publicznej rozstrzygającymi jej sprawy indywidualne wprost na Konstytucję. Tym samym ma prawo domagać się, aby w przypadku niezgodnego z działaniem prawa jakiegokolwiek organu państwowego powodującego szkodę uzyskać zgodnie z konstytucyjną zasadą odpowiednie zadośćuczynienie. „Zarówno upraszcza to jego rozstrzygnięcie, ale równocześnie służy realizacji funkcji prawnej Konstytucji polegającej na możliwości pełnienia przez Konstytucję roli aktu prawnego w zakresie stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych, które są przez nią regulowane. Kształtuje ona w ten sposób otaczającą ją rzeczywistość, stając się *lex fundamentalis* całego systemu prawnego, a więc także i różnych podsystemów normatywnych istniejących w państwie – w tym konkretnym przypadku zwłaszcza w sferze prawa cywilnego”<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., w sprawie K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76, Dz.U. 2003, nr 170, poz. 1660).

<sup>218</sup> Wyrok z dnia 9 października 2003 r., w sprawie I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7–8, poz. 132).

<sup>219</sup> Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie IV CSK 456/17 (LEX 2618571).

<sup>220</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 352.

Trafnie zauważa, B. Banaszak, że „zasada wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej została już zinterpretowana w orzecznictwie TK poprzez uznanie, że „[...] użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym”<sup>221</sup>.

Nadto TK podjął się również zdefiniowania pojęcia działania niezgodnego z prawem, które na gruncie ustawy zasadniczej należy rozumieć jako „zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej [...], przy czym pojęcie bezprawności nie jest jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność”<sup>222</sup>. W powoływanym już wyżej orzeczeniu z dnia 18 grudnia 2018 r. Sąd Najwyższy uznaje, że nieprawidłowość w działaniu organów może przybrać formę naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, konstytucyjnych zasad funkcjonowania organów władzy, uchybień określonych w ustawach zwykłych i aktach wykonawczych.

Odpowiedzialność odszkodowawcza nie jest oparta na przesłance winy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „każdy, komu została wyrządzona szkoda przez niezgodne z prawem, działanie władzy publicznej ma prawo do wynagrodzenia szkody niezależnie od winy funkcjonariusza organu tej władzy”<sup>223</sup>.

Równocześnie należy wskazać, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw jest jedną z fundamentalnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej. Podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Unii Europejskiej jest między innymi art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z ust. 2 „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawiać szkody zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników, przy wykonywaniu ich funkcji”. Z uwagi na lakoniczne brzmienie ww. przepisu Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy doprecyzował powyższe zagadnienie i przesłanki odpowiedzialności Unii w orzeczeniu w sprawie *Lutticke*<sup>224</sup>. Od czasu wydania przedmiotowego orzeczenia „odpowiedzialność deliktowa UE opiera się na następujących przesłankach:

- a) musi nastąpić działanie albo zaniechanie, które można przypisać Unii,
- b) działanie to lub zaniechanie musi być uznane za bezprawne,

<sup>221</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., w sprawie SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256).

<sup>222</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., w sprawie K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76).

<sup>223</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., w sprawie SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256).

<sup>224</sup> R. Ostrihansky, *Sądowa kontrola przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2011, s. 383.

- c) po stronie jednostki musi wystąpić szkoda,
- d) musi być związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy działaniem Unii a istniejącą szkodą<sup>225</sup>.

Powyższa regulacja jest spójna z polskim porządkiem prawnym, co przede wszystkim potwierdza, że istotą odpowiedzialności odszkodowawczej musi być związek między działaniem (lub zaniechaniem działania) organu administracji a poniesioną przez jednostkę szkodą. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo, w świetle którego z konstytucyjnej normy wynika wprost i jednoznacznie, że dla „bytu szczególnej, płynącej z zasad słuszności odpowiedzialności podmiotu wykonującego władzę publiczną niezbędne jest zaistnienie związku przyczynowego między działaniem władzy publicznej, a szkodą”<sup>226</sup>.

Również ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w swoich dyspozycjach przewiduje konieczność wypłaty odszkodowania w przypadku niezgodnego z prawem działania organów administracyjnych w toku prowadzonej egzekucji administracyjnej, co wynika wprost z art. 168 b u.p.e.a. Co prawda powyższa dyspozycja nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do żądania przez zobowiązanego odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela, ale odsyła w tych sprawach do postanowień Kodeksu postępowania cywilnego<sup>227</sup>, niemniej jednak wprost stwarza możliwość dochodzenia stosownego zadośćuczynienia. Jeśli jednak w postępowaniu egzekucyjnym w charakterze wierzyciela wystąpił podmiot inny niż organ administracji, to wówczas zastosowanie mieć będzie art. 415 k.c.

Przesłanką powodującą uwzględnienie przez sąd powszechny roszczenia o odszkodowanie jest fakt wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej niezgodnie z przepisami prawa, np. zajęcie prawa majątkowego podlegającego wyłączeniu ustawowemu spod egzekucji administracyjnej. Jak stwierdzono w orzecznictwie sądowym: „[...] prawidłowość postępowania egzekucyjnego powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w czasie trwania postępowania egzekucyjnego. Istnieje przy tym domniemanie legalności decyzji administracyjnych – w konsekwencji czego decyzja może być wykonywana przez stronę uprawnioną (wierzyciela), a obowiązek wynikający z tejże decyzji może być przedmiotem postępowania egzekucyjnego tak długo, jak długo decyzja pozostaje w obrocie prawnym. Zgodność z prawem czynności podejmowanych przez wierzyciela lub organ egzekucyjny niebędący równocześnie wierzycielem jest bowiem

<sup>225</sup> Wyrok ETS w sprawie C-4/69 *Lutticke*, ECR 1971, s. 383.

<sup>226</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 maja 2019 r., w sprawie V ACa 72/19 (LEX 2784751).

<sup>227</sup> Zwykle organ egzekucyjny oraz wierzyciel są organami administracji rządowej bądź samorządowej, w związku z czym w przypadku wyrządzenia przez nich szkód zobowiązanemu znajdą zastosowanie przepisy k.p.c. dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego).



zawsze oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej organu egzekucyjnego bądź wierzyciela<sup>228</sup>.

Oczywiste jest również, iż sama prawidłowość wszczęcia egzekucji administracyjnej może być przez zobowiązanego kwestionowana w ramach zarzutów, a prawidłowość czynności egzekucyjnych w skardze w trybie art. 54 u.p.e.a. Sąd powszechny natomiast, orzekając w trybie przepisów k.p.c. o odszkodowaniu dla zobowiązanego w związku z niezgodnym z prawem wszczęciem lub prowadzeniem egzekucji, nie jest uprawniony do rozstrzygania o zgodności z prawem tych czynności organu egzekucyjnego, które zostały zakwestionowane w powyższych środkach zaskarżenia. Rozstrzyganie o zgodności z prawem tych czynności jest bowiem w kompetencji organów administracyjnych pozostających pod kognicją i kontrolą sądów administracyjnych. Sąd powszechny jest związany orzeczeniem sądu administracyjnego i nie ma prawa do podważania ustaleń tego sądu dotyczących zgodności z prawem określonych działań organów egzekucyjnych lub wierzycieli. NSA w jednym z orzeczeń uznał, że „pojęcia niezgodności z prawem nie można ograniczyć wyłącznie do formalnych uchybień tkwiących w tytułach wykonawczych (czyli poprawności wszczęcia egzekucji administracyjnej). Pojęcie to odnosi się również do sytuacji, w której okoliczności wszczęcia i prowadzenia egzekucji w sposób sprzeczny z prawem zostaje ujawniona po wyegzekwowaniu należności z tytułu kosztów egzekucyjnych<sup>229</sup>”.

W tym kontekście słuszne jest stanowisko sądów uznające, że: „[...] konsekwencją uznania przez sąd powszechny, że postępowanie zostało wszczęte niezgodnie z przepisami prawa jest obowiązek zwrócenia zobowiązanemu wyegzekwowanych kwot lub zajętych rzeczy, a w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym obowiązek przywrócenia stanu sprzed egzekucji, oczywiście z zastrzeżeniem praw nabytych przez osoby trzecie. Zobowiązany może skutecznie domagać się zwrotu wyegzekwowanych świadczeń na podstawie przepisów k.c. o bezpodstawnym wzbogaceniu<sup>230</sup>”.

Zobowiązany ponadto może domagać się odszkodowania za straty, których naprawienie w drodze przywrócenia stanu poprzedniego nie jest możliwe. Na marginesie należy zaznaczyć, iż obowiązek zwrotu wyegzekwowanej kwoty lub przywrócenia stanu sprzed egzekucji nie powstaje w sytuacji, gdy tylko niektóre czynności organu egzekucyjnego lub wierzyciela były niezgodne z prawem. Jak podkreśla się w orzecznictwie, „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za uszkodzenie lub

<sup>228</sup> Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., w sprawie V CKN 1248/00 (OSP 2002, nr 10) oraz Wyrok NSA z dnia 30 marca 1999 r., w sprawie III SA 5537/98 (LEX 44836).

<sup>229</sup> Wyrok NSA z dnia 6 października 2017 r., w sprawie II FSK 2619/15 (LEX 2427698).

<sup>230</sup> Uchwała SN z dnia 10 września 1976 r., w sprawie III CZP 41/76 (OSNCP 1977, nr 7, poz. 108).



utrata rzeczy zobowiązanego podczas ich przenoszenia lub w czasie ich przechowywania, jeśli egzekutor nie dołożył należytej staranności przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych<sup>231</sup>. Na marginesie należy podnieść, iż analizowany artykuł nie wyłącza przy tym odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej pracowników organu egzekucyjnego za przewinienia, jakich dopuścili się oni w czasie przeprowadzania czynności egzekucyjnych.

W kontekście postępowania egzekucyjnego w administracji szereg ciekawych orzeczeń wydał NSA, twierdząc, że z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych zapłata przez jednostkę podatku (tym samym można uznać, że również i wyegzekwowanie tej zapłaty), który okazał się niezgodny z prawem, powoduje powstanie po stronie jednostki dwóch równoległych i uzupełniających się wzajemnie roszczeń względem organów władzy publicznej. „Po pierwsze jest to roszczenie, które można nazwać restytucyjnym – roszczenie o przywrócenie równowagi w majątku jednostki zaburzonej zapłatą nienależnego podatku, które jest dochodzone na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, jest to roszczenie kompensacyjne – roszczenie o naprawienie wszelkiego innego uszczerbku w dobrach jednostki (zarówno o charakterze majątkowym lub niemajątkowym) spowodowanego przez zapłatę nienależnego podatku, które to roszczenie jest chronione na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji<sup>232</sup>.”

Z powyższych argumentów wynika jednoznacznie, że możliwość dochodzenia roszczeń za niezgodne z prawem działania lub zaniechania organów administracji publicznej w toku postępowania egzekucyjnego w administracji mogą być realizowane na podstawie przepisów u.p.e.a. oraz Konstytucji.

## 2.12. Zasada prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji oraz dwuinstancyjnego postępowania sądowego

Zasada prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji zawarta w art. 78 Konstytucji<sup>233</sup> oraz wprowadzenie wyłącznie ustawowego trybu dopuszczalności wyjątków od powyżej zasady jest nie tylko ważną gwarancją i środkiem ochrony praw i wolności obywatelskich, ale również skutecznym środkiem obrony przed rozstrzygnięciami sądów oraz organów administracyjnych wyda-

<sup>231</sup> Wyrok SN z dnia 2 września 1980 r., w sprawie I CR 286/80 (OSNCP 1981, nr 4 poz. 66).

<sup>232</sup> Wyrok NSA z dnia 14 września 2019 r., w sprawie I GSK 191/15 (LEX 2578067), wyrok NSA z dnia 19 września 2018 r., w sprawie I GSK 211/15 (LEX 2580152), wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., w sprawie I GSK 596/15 (LEX 2573170), wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., w sprawie I GSK 233/15 (LEX 2577884).

<sup>233</sup> „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

wanych w indywidualnych sprawach. Równocześnie z treści tej zasady można wyprowadzić istnienie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz administracyjnego (*expressis verbis* zasadę dwuinstancyjności wprowadza art. 176 Konstytucji oraz m.in. art. 15 k.p.a.). Tym samym środki zaskarżenia muszą mieć charakter dewolutywny i powodować przeniesie sprawy do wyższej instancji.

Pojęcie zaskarżenia nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Należy więc je rozumieć jak najszerszej, co pozwala „na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”<sup>234</sup>.

W kontekście postanowień ustawy egzekucyjnej zasada prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji zawiera się w zasadzie prawa do sądu oraz dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Po pierwsze bowiem rozstrzygnięcia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji przybierają formę postanowienia. Na postanowienia takie w większości przypadków przysługuje zażalenie wnoszone w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który postanowienie wydał. Po drugie, w postępowaniu mogą zostać wniesione przez zobowiązanego zarzuty. Ich celem jest powstrzymanie wykonania egzekucji z uwagi na występujące w sprawie istotne okoliczności. Wniesienie zarzutów, co do zasady, nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, ale w uzasadnionych przypadkach organ egzekucyjny może wstrzymać postępowanie. W art. 33 u.p.e.a. wskazano podstawy zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Wśród wymienionych tam przesłanek można wskazać wykonanie lub umorzenie obowiązku poddanego egzekucji, przedawnienie, wygaśnięcie, nieistnienie tegoż obowiązku, odroczenie terminu wymagalności obowiązku, błąd co do osoby zobowiązanego czy nawet niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym. W większości wypadków do zarzutu zobowiązanego powinien ustosunkować się wierzyciel. Jeżeli zarzuty zostaną przez organ uznane za uzasadnione – w postanowieniu organ umarza postępowanie egzekucyjne bądź stosuje mniej dolegliwy środek egzekucyjny. Jak wskazuje orzecznictwo, zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym stanowią swoisty środek zaskarżenia. „Rola zarzutu sprowadza się przede wszystkim do jednego ze sposobów weryfikacji czynności organów egzekucyjnych mających służyć ochronie adresata czynności”<sup>235</sup>. Nadto w kontekście omawianej zasady konstytucyjnej wydaje się uzasadnione twierdzenie, że w sytuacji zarzutów zmierzających do wykazania, że obowiązek określony w tytule wykonawczym nie istnieje, organ egzekucyjny

<sup>234</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., w sprawie SK 30/99 (OTK 2000, nr 1, poz. 3).

<sup>235</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 października 2020 r., w sprawie I SA/Bk 647/20 (LEX 3083638).

niekiedy jest zmuszony do zajęcia się merytoryczną stroną zobowiązania mimo istnienia zakazu określonego w art. 29 § 1 u.p.e.a.<sup>236</sup>. Po trzecie, zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 u.p.e.a.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 stycznia 2004 r.<sup>237</sup> stwierdził: „[...] skarga przysługuje w sytuacji, gdy stronie nie przysługują inne środki zaskarżenia oraz że skarga ta dotyczy samych czynności wykonawczych postępowania egzekucyjnego, a nie okoliczności, które mogą być przedmiotem przedstawionych powyżej zarzutów. Skarga na czynności egzekucyjne może być wnoszona na faktyczne czynności o charakterze wykonawczym podejmowane w celu zrealizowania środka egzekucyjnego”.

Takie samo twierdzenie wynika z orzeczeń wydanych w innych sprawach<sup>238</sup>. W orzecznictwie i doktrynie akcentuje się ponadto subsydiarny charakter tego środka zaskarżenia w odniesieniu do zarzutu i zażalenia. Skarga przysługuje więc w sytuacji, gdy wskazane wyżej środki zaskarżenia nie przysługują<sup>239</sup>. Tym samym zasadne jest stanowisko, że w ramach skargi na czynności egzekucyjne można podnieść kwestie formalnoprawne, które odnoszą się jedynie do prawidłowego przebiegu postępowania organów egzekucyjnych lub egzekutora w oparciu o przepisy regulujące sposób i formę dokonania tych czynności<sup>240</sup>.

Szczególnego znaczenia w kontekście zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji nabiera również zasada kontroli sądów administracyjnych nad działalnością organów administracji publicznej wyrażona w art. 184 Konstytucji<sup>241</sup>. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółowe rozważania dotyczące reaktywacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w 1980 r. oraz wprowadzenia w oparciu o postanowienia Konstytucji z 1997 r. dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, należy zauważyć, iż zgodnie z powoływanym wyżej art. 184 Konstytucji NSA ma sprawować wymiar sprawiedliwości, kontrolę działalności administracji publicznej, badać zgodność uchwał organów samorządu terytorialnego z ustawami, aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, rozstrzygać

<sup>236</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 października 2020 r., w sprawie I SA/Gd 697/20 (LEX 3061162).

<sup>237</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2004 r., w sprawie III SA 1503/03 (LEX 113578).

<sup>238</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., w sprawie III SA/Wa 1632/07 (LEX 494225).

<sup>239</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1324/18 (LEX 3054795).

<sup>240</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1200/18 (LEX 3046122), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 sierpnia 2020 r., w sprawie I SA/Gd 1921/19 (LEX 3061859), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2020 r., w sprawie I SA/Gd 92/20 (LEX 3061745).

<sup>241</sup> Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Obowiązujące przepisy prawne przewidują generalną zasadę skargi sądowej. Klauzula generalna obejmuje wszystkie decyzje administracyjne z nielicznymi wyjątkami. Tak więc zaskarżana może być do sądu administracyjnego każda decyzja administracyjna pod zarzutem jej niezgodności z prawem, o ile nie została wyłączona na mocy ustawy. Skargę na decyzję administracyjną wnosi się do sądu po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym. Wyjątek dotyczy prokuratora, który nie jest ograniczony tym postanowieniem i może wnieść skargę na każdą decyzję. Skargę ma prawo wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny, a także wspomniany wyżej prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacje społeczne. Kontrola decyzji administracyjnych przez sąd administracyjny dotyczy tylko jej legalności, czyli zgodności z prawem, a nie kwestii celowości lub słuszności. Postępowanie to ma więc charakter kasacyjny stwarzający możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji w całości lub w części.

W niniejszym rozdziale w czasie omawiania zasady prawa do sądu zostały scharakteryzowane uprawnienia zobowiązanego oraz innych podmiotów do dochodzenia roszczeń związanych z prowadzoną egzekucją administracyjną do sądu administracyjnego, w związku z czym w tym miejscu nie będą już powielane.

### 2.13. Zasada partycypacji obywateli w ponoszeniu ciężarów i świadczeń publicznych

Podstawą dla wielu egzekucji dochodzonych w trybie administracyjnym jest zasada partycypacji obywateli w ponoszeniu ciężarów i świadczeń publicznych wyrażona w art. 84 Konstytucji<sup>242</sup>. Ciężary te mogą być nakładane wyłącznie w drodze ustawowej, co wprost potwierdza orzecznictwo<sup>243</sup>. Dlatego nie powinno być wątpliwości co do słuszności stanowiska, że zasadą powinno być płacenie podatków w sposób i w terminach przewidzianych przez prawo<sup>244</sup>. Jedyne nadzwyczajne okoliczności mogą spowodować odstępstwo od tej reguły. Istotne jest jednak podkreślenie faktu, iż właśnie z powodu zalegania z podatkami i innymi opłatami na rzecz państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, czyli z uwagi na lekceważenie przez obywateli obowiązków konstytucyjnych oraz ustawowych związanych z koniecznością partycypacji w ponoszeniu ciężarów i świadczeń publicznych, są wszczynane

<sup>242</sup> „Každy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

<sup>243</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2019 r., w sprawie III AUa 84/19 (LEX 2719350).

<sup>244</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 listopada 2019 r., w sprawie I SA/GI 609/19 (LEX 2764989).

postępowania egzekucyjne w administracji. Stąd ich prowadzenie uznać można za pochodną czy też konsekwencję braku realizacji powyższej zasady konstytucyjnej.

Konstytucja, formułując obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, wskazuje, że „chodzi tu przede wszystkim o podatki, ale obejmować on może inne świadczenia osobiste lub rzeczowe. Konstytucja nie określa, jakie konkretnie ciężary i świadczenia obejmuje ten obowiązek, pozostawiając to ustawodawcy”<sup>245</sup>. Ustawodawca nie definiuje również, jak należy rozumieć poszczególne użyte przez niego terminy: „Świadczenie pieniężne będzie podatkiem w rozumieniu art. 84 i 217 Konstytucji bez względu na nazwę, jaką nada konkretnej daninie ustawodawca. [...] cechy nieodpłatności, przymusowości i bezzwrotności, charakter pieniężny oraz fakt pobierania przez państwo w celu wykonywania zadań publicznych przesądzą o zakwalifikowaniu konkretnej daniny do konstytucyjnej kategorii podatku. Co za tym idzie, podatkiem w rozumieniu konstytucyjnym jest w praktyce wiele danin określonych przez ustawodawcę mianem opłat”<sup>246</sup>.

Do ciężarów i świadczeń publicznych należy także zaliczyć cła, opłaty, dopłaty, składki na ubezpieczenia społeczne. Bez realizacji tego obowiązku państwo nie miałoby środków do wypełniania stojących przed nim zadań, w tym przede wszystkim zadań o charakterze obligatoryjnym. Należy przy tym podzielić twierdzenie, że „ciężary, daniny i świadczenia publiczne mogą być instrumentem polityki gospodarczej i socjalnej państwa. Szczegółowo zakres tego obowiązku powinny określić ustawy i nie można go tworzyć ani w drodze domniemania, ani w drodze wykładni rozszerzającej”<sup>247</sup>.

Należy podkreślić, że „[...] z uwagi na powszechny obowiązek przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji RP) i wiążące się z nim domniemanie legalności działania władzy publicznej po stronie każdego podatnika istnieje powinność uiszczenia podatku wynikającego z aktu władzy publicznej (np. decyzji podatkowej), niezależnie od tego, czy w przekonaniu podatnika akt ten jest obarczony wadą prawną. Kwestionowanie legalności podstawy prawnej obowiązku zapłaty podatku jest dopuszczalne wyłącznie w określonych prawem procedurach. Specyfiką tych procedur jest jednak ich następczy charakter [...]”<sup>248</sup>.

Biorąc pod uwagę prawo unijne w zakresie funkcjonowania w nim powyższej zasady, należy podnieść, że traktaty europejskie nie zawierają wprost regulacji, która byłaby odpowiednikiem przyjętej w polskim systemie zasady. Europejska Komisja

<sup>245</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 371.

<sup>246</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 53.

<sup>247</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 372.

<sup>248</sup> Uchwała całej Izby Gospodarczej NSA z dnia 22 czerwca 2011 r., w sprawie I GPS I/11 (ONSAiWSA 2011, nr 5, poz. 93).

Praw Człowieka wyprowadziła jednak z brzmienia art. 4 ust. 3d Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obowiązek płatniczego pobierania podatków, uznając, że stanowią one część zwykłych obowiązków obywatelskich<sup>249</sup>. Brak powyższej zasady w ustawodawstwie europejskim wynika przede wszystkim z faktu, że władztwo podatkowe pozostawiono w kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej, które w tej dziedzinie przyznały Unii tylko ograniczone uprawnienia. I mimo że w zakresie podatków istnieją przepisy regulujące i harmonizujące zasady ich regulacji w państwach członkowskich (rozdział Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawierający w art. 110–133 przepisy dotyczące harmonizacji w zakresie m.in. podatków obrotowych i akcyzy), to *expressis verbis* omówiona zasada nie została wprowadzona.

## 2.14. Podsumowanie

Konstytucja jako najwyższy akt powszechnie obowiązującego prawa w hierarchii aktów normatywnych w swoich postanowieniach wprowadza szereg zasad, które odnoszą się bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego w administracji. Wobec powyższych rozważań wydaje się, że można zaproponować podział zasad konstytucyjnych w kontekście egzekucji administracyjnej na następujące kategorie:

1. Uzasadniająca istniejący po stronie organów państwa obowiązek wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wyegzekwowania obowiązku publicznoprawnego. Do tej kategorii należy zaliczyć m.in. zasadę równości obywateli wobec prawa czy partycypacji obywateli w ponoszeniu kosztów utrzymania państwa.
2. Mająca na celu ochronę przede wszystkim zobowiązanego, do której można zaliczyć zasadę godności człowieka, wolności, nietykalności osobistej czy nienaruszalności mieszkania.
3. Mająca na celu ochronę zobowiązanego oraz członków jego najbliższej rodziny lub też osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Do tej grupy mogłyby przynależeć np. zasada nienaruszalności mieszkania, ochrony życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia.
4. Mająca na celu ochronę wszystkich uczestników postępowania egzekucyjnego. Do tej szerokiej kategorii można zaliczyć zasadę ochrony życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia, nienaruszalności mieszkania, zaskarżania orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, prawa do sądu, dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

---

<sup>249</sup> Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 27 września 1976 (spr. 7426/76).

5. Mająca na celu konieczność działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa. Do grupy tej należałyby np. zasada odpowiedzialności państwa za wyrządzone szkody lub też równości obywateli wobec prawa.

Bez względu jednak na to, czy zaistnieje konieczność jakiegokolwiek dodatkowego usystematyzowania zasad wynikających z Konstytucji RP, nie ma wątpliwości co do tego, że stanowią one niewątpliwą wskazówkę dotyczącą interpretacji przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nadto bez wątpienia przyczyniać się mogą do wypracowania jednolitych standardów postępowania organu egzekucyjnego i wierzyciela w toku trwającego postępowania egzekucyjnego w administracji. Jako zasady o charakterze naczelnym, z uwagi na szczególną moc aktu, w którym zostały ustanowione dla wszystkich podmiotów uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym, stanowią źródło zarówno praw, jak również obowiązków.





## Rozdział 3

# Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego wyrażone wprost w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

### 3.1. Uwagi ogólne

Rozdział I ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obejmujący art. od 1 do 18 zatytułowany został przez prawodawcę *Zasady ogólne*. Jak słusznie zauważa się w literaturze, „pojęcie zasad postępowania egzekucyjnego, chociaż powszechnie w doktrynie i orzecznictwie używane, nie ma jednoznacznie ustalonego znaczenia. W opracowaniach z zakresu egzekucji administracyjnej na ogół pojęcie to nie jest definiowane, a autorzy najczęściej koncentrują się na prezentacji katalogów wyróżnianych przez siebie zasad”<sup>1</sup>.

Mimo że rozdział pierwszy zawiera 18 artykułów, które ustawodawca zakwalifikował jako zasady ogólne, to zasadami *sensu stricto* może nazwać dopiero przepisy zawarte od artykułu 6 do 18, ponieważ pierwszych pięć artykułów zawiera definicje ustawowe, które zakwalifikować należy jako słowniczek pojęć, którymi posługuje się normodawca w dalszych postanowieniach ustawy. Zawarty w ustawie słowniczek pojęć i przyjęta w tym zakresie systematyka są zgodne z zasadami techniki prawodawczej<sup>2</sup>. Nadto, jak wskazuje orzecznictwo, „wyjaśnienie podstawowych pojęć i skrótów użytych w ustawie (tzw. słowniczek) jest ważnym elementem przepisów ogólnych ustawy. Zawiera on materię, która będzie obsługiwać pozostałe przepisy w ustawie. Ilekroć bowiem dane określenie lub skrót znajdują się w treści stosowanego przepisu ustawowego, muszą one być rozumiane zgodnie ze znaczeniem nadanym mu przez ustawodawcę w definicji ustawowej zawartej w słowniczku. Zawarte w słowniczku definicje legalne służą do unikania potrzeby wykładni pojęć użytych w ustawie”<sup>3</sup>. Powyższe wynika z podstawowych dyrektyw języka aktu prawnego, którymi powinien kierować się ustawodawca, czyli przede wszystkim dyrektywy jednoznaczności i jednolitości terminologicznej w obrębie danego aktu prawnego. Stąd oczywiste i konieczne było wprowadzenie do ustawy

---

<sup>1</sup> M. Masternak, *Pojęcie oraz systematyka zasad ogólnych stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, red. D.R. Kijowski, s. 203.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016, poz. 283 t.j.).

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., w sprawie I OSK 2165/11 (Legalis 654540).

egzekucyjnej słownika pojęć, który spełniałby założenia wskazane powyżej. Niemniej jednak, mimo słuszności umieszczenia słownika pojęć w ustawie egzekucyjnej, jak wskazywane było wyżej, nie można uznać, że zawarte są w nim zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności, że są to zasady *sensu stricto*. Dlatego też, uznając powyżej wskazane argumenty, przepisy zawarte w Rozdziale I zatytułowanym *Zasady ogólne* w art. od 1 do 5 u.p.e.a. nie będą przedmiotem szczegółowych rozważań podejmowanych w niniejszym opracowaniu, albowiem mają charakter wyłącznie słownika pojęć, jakim posługuje się ustawodawca w dalszych postanowieniach ustawy.

Ustawodawca poszczególnym zasadom nie nadaje nazw, pozostawiając tę kwestię orzecznictwu i doktrynie, dlatego przedstawiciele nauki wprowadzają różne kwalifikacje zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji, w zależności od kryteriów, na podstawie których je wyodrębniają. Wydaje się zatem słuszne stanowisko, zgodne z którym „niezależnie od sformułowań tych zasad przez poszczególnych autorów, jak i ich ilości wszystkie mają właściwie tę samą treść”<sup>4</sup>. Można uznać, że poszczególni autorzy zajmujący się problematyką zasad postępowania egzekucyjnego w administracji ustalają ich własne nazewnictwo i liczbę. Podobne zjawisko można zauważyć na gruncie orzecznictwa sądowego. W orzecznictwie i doktrynie najczęściej wyróżnia się jednak następujące zasady postępowania egzekucyjnego w administracji: zasadę celowości egzekucji administracyjnej, zasadę obowiązkowości w prowadzeniu egzekucji, zasadę stosowania wyłącznie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie, zasadę niezbędności, której istotą jest to, że egzekucja administracyjna może być prowadzona tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu egzekucji, jakim jest wykonanie obowiązku, zasadę stosowania środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanego, zasadę zagrożenia, zasadę poszanowania minimum egzystencji, zasadę prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, zasadę gospodarnego prowadzenia egzekucji, zasadę niezależnego stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych<sup>5</sup>. Przedstawiona wyżej klasyfikacja zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

---

<sup>4</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław–Warszawa–Kraków 1978, s. 273 i nast.

<sup>5</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Zasady postępowania egzekucyjnego. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, t. 9, s. 565.

### 3.2. Zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej

Artykuł 6 u.p.e.a. definiowany jest przez przedstawicieli nauki<sup>6</sup> zasadą obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, zasadą prowadzenie egzekucji *ex officio*<sup>7</sup>, zasadą obligatoryjności postępowania egzekucyjnego<sup>8</sup> czy zasadą prawnego obowiązku podjęcia przez wierzyciela odpowiednich kroków w celu wdrożenia (wszczęcia) egzekucji<sup>9</sup>. Zgodnie z jego obowiązującym brzmieniem „w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania ciężącego na nim obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych”. Istota tej zasady polega na tym, że „celem postępowania egzekucyjnego jest bezpośrednie zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych, a nie wyrządzenie dolegliwości zobowiązanemu”<sup>10</sup>.

Słusznie wskazuje się w literaturze, że w art. 6 § 1 u.p.e.a. „ustawodawca posłużył się zwrotem »powinien«, a nie »jest zobowiązany« [...]. Można przyjąć, że użycie przez ustawodawcę w art. 6 § 1 u.p.e.a. zwrotu »powinien« oznacza, iż obowiązek podjęcia przez wierzyciela działań zmierzających do wdrożenia egzekucji nie ma bezwzględnego charakteru i w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne jest odstąpienie od jego realizacji. Takie rozwiązanie należy uznać za w pełni racjonalne, gdyż w niektórych sytuacjach podjęcie przez wierzyciela czynności zmierzających do wyegzekwowania obowiązku, który stał się wymagalny, może okazać się niecelowe”<sup>11</sup>. W świetle powyższego P. Przybysz wskazuje, że wierzyciel nie może odstąpić od czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej „bez powołania się na ważne powody dotyczące interesu ogólnego lub interesu zobowiązanego”<sup>12</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że do „wyraźnego sformułowania zasady prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji doprowadziło przyjęcie koncepcji pierwszeństwa egzekwowania dyrektyw administracyjnych przed stosowaniem za ich nieprze-

<sup>6</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 491.

<sup>7</sup> J. Lang, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 146–147.

<sup>8</sup> R. Sawuła, *Postępowanie i środki kontroli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2001, s. 190.

<sup>9</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 68.

<sup>10</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Typologia zasad postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego...*, s. 576.

<sup>11</sup> M. Masternak, *Katalog zasad postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa...*, t. 3, cz. 1, s. 277.

<sup>12</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 76.

strzeżenie represji karnej<sup>13</sup>. Element celowości odróżnia więc postępowania egzekucyjne od innych postępowań, w których na pierwszym planie jest dolegliwość w postaci kary<sup>14</sup>. Obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego nie wyklucza zresztą równoczesnego stosowania środków represyjnych. Zgodnie bowiem z zasadą niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych, wyrażoną w art. 16 u.p.e.a., zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku, gdy niedopełnienie obowiązku z zakresu administracji publicznej jest jednocześnie zagrożone sankcją typu karnego<sup>15</sup>. Powyższe wynika zarówno z literalnego brzmienia art. 16 u.p.e.a., jak również ze stanowiska judykatury<sup>16</sup>.

Wobec powyższego art. 6 u.p.e.a. należy interpretować zarówno zgodnie z jego literalnym brzmieniem, ale także w odniesieniu do pozostałych przepisów ustawy, w tym również regulujących inne zasady postępowania egzekucyjnego w administracji oraz w odniesieniu do postanowień Konstytucji i przepisów wykonawczych wydanych na podstawie powoływanego artykułu 6 u.p.e.a.

Regulacja przesłanek stosowania zasady obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej została więc potraktowana przez ustawodawcę w sposób szeroki, co ma zarówno podkreślić rangę tej zasady, ale też w sposób precyzyjny wskazać, kiedy będzie istniał stan beczynności wierzyciela oraz jakie obowiązki spoczywają na wierzycielu jako organie inicjującym podjęcie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zasadę obowiązku prowadzenia egzekucji konstruuje wprost przepis art. 6 u.p.e.a. Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej ma uzasadnienie w tym, że jej przedmiotem są obowiązki o charakterze administracyjnym, a więc przede wszystkim obowiązki wobec państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia realizacji takich obowiązków nie może więc zależeć od swobodnego wyboru wierzyciela (jak to ma miejsce na gruncie przepisów k.p.c., gdzie obowiązuje zasada dyspozycyjności). W postępowaniu egzekucyjnym w administracji w miejsce bowiem charakterystycznej dla k.p.c. zasady dyspozycyjności stosowana jest zasada obligatoryjności, powodująca konieczność wszczęcia i prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze publicznym. Zasada ta realizowana

---

<sup>13</sup> K. Jandy-Jendroska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 273.

<sup>14</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Typologia zasad postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 576.

<sup>15</sup> M. Ofiarska, *Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej*, ABC, nr 71339, wydawnictwo multimedialne Wolters Kluwer Polska, Sp. z o.o. 2014.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2009 r., w sprawie I SA/Gd 637/05 (LEX 508559).

jest zarówno w postępowaniu cywilnym, jak również w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym (w tym postępowaniu przede wszystkim). Zgodnie z tą zasadą możliwość rozporządzania przedmiotem postępowania oraz środkami prawnymi w postępowaniu przysługuje podmiotom, których sfery prawnej dotyczy postępowanie. Dyspozycyjność cywilnego postępowania egzekucyjnego pozostaje w związku z zasadniczym celem egzekucji, którym jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela i od którego zależy byt egzekucji na podstawie przepisów k.p.c. Wobec tego to wierzyciel jest dysponentem tego postępowania i wyłącznie od jego woli i działania zależne jest wszczęcie i kontynuowanie postępowania egzekucyjnego. Nie ma on prawnego obowiązku wszczęcia i prowadzenia egzekucji, nie musi podejmować żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania należności, bez względu na to, czy jego wiarygodność dotyczy obowiązków pieniężnych, czy też niepieniężnych.

W opozycji do dyspozycyjności postępowania wykonawczego na płaszczyźnie prawa cywilnego stoi natomiast zasada obowiązku wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej wynikająca wprost z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawa egzekucyjna nakłada bowiem na wierzyciela (w przypadku bierności zobowiązanego) obowiązek podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Tym samym „ustawodawca w omawianym zakresie wyłączył zupełnie zasadę rozporządzalności dochodzenia przez wierzyciela wykonania przez zobowiązanego ciężających na nim obowiązków”<sup>17</sup>, obligując go do podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku (również bez względu na to, jaki jest charakter tegoż obowiązku).

Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej z uwagi na fakt, że jej przedmiotem są obowiązki wobec państwa, był wielokrotnie podnoszony w literaturze<sup>18</sup> poprzez postulaty uznające, że „zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji obowiązki o charakterze publicznoprawnym muszą być wykonane”<sup>19</sup>. Powyższe potwierdza również stanowisko judykatury. I tak NSA<sup>20</sup> w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. uznaje, że „rolą organów podatkowych – wierzycieli jest podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Wszczęcie zatem postępowania egzekucyjnego nie zależy od woli wierzyciela” (tożsame stanowisko potwierdzają ostatnie

<sup>17</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 64.

<sup>18</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 124.

<sup>19</sup> J. Brylak, *Przymusowe wykonanie nakazów i decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy*, „Radca Prawny” 2007, nr 3, s. 70.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., w sprawie II FSK 1604/09 (LEX 1070948).

rozstrzygnięcia sądów, np. wyrok NSA<sup>21</sup> czy WSA w Łodzi<sup>22</sup>). W orzeczeniu WSA w Bydgoszczy<sup>23</sup> uznaje się, że „przepis art. 6 § 1 u.p.e.a. nie pozostawia organowi wyboru, nakładając na niego prawny obowiązek podjęcia odpowiednich kroków w celu wszczęcia egzekucji w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie”. W innym wyroku NSA<sup>24</sup> stwierdził, że „treść art. 6 nie wskazuje, że organ egzekucyjny ma nakaz podejmowania egzekucji. Niemniej jednak w powiązaniu z innymi przepisami u.p.e.a. (przede wszystkim art. 26 § 1 u.p.e.a, zobowiązującym wprost do wszczęcia egzekucji administracyjnej na wniosek wierzyciela, o ile przedstawi on wraz z tym wnioskiem tytuł wykonawczy sporządzony według obowiązującego wzoru) należy przyjąć, że na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązuje zasada obligatoryjnego podejmowania egzekucji. Skutkiem podjętych przez wierzyciela „czynności” zasadniczo jest powstanie obowiązku wszczęcia przez organ egzekucyjny postępowania i przystąpienia do egzekucji”. WSA w Gdańsku<sup>25</sup> natomiast uznał, że „zasadniczą kwestią dla ustalenia, że istnieje obowiązek podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jest uprzednie stwierdzenie, że ma miejsce uchylanie się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku”. W innym wyroku NSA<sup>26</sup> uznał, że „na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązuje zasada obligatoryjnego podejmowania egzekucji – skutkiem podjętych przez wierzyciela „czynności” zasadniczo jest powstanie obowiązku wszczęcia przez organ egzekucyjny postępowania i przystąpienia do egzekucji”. Powyższe potwierdził również WSA<sup>27</sup>, stwierdzając, że „z treści art. 6 § 1 u.p.e.a. wynika przede wszystkim powinność wierzyciela do podjęcia czynności zmierzających do wykonania przez zobowiązanego wymaganych prawem obowiązków, w sytuacji, gdy uchyla się on od tego. Ma to miejsce w przypadku, gdy po doręczeniu wezwania do zapłaty zobowiązany nie wykonuje ciężącego na nim obowiązku”. NSA<sup>28</sup> stwierdził również, iż „rolą organów podatkowych – wierzycieli jest podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Wszczęcie zatem postępowania egzekucyjnego nie zależy od woli wierzyciela”. Bez wątpienia uznać można, że powyższe stanowisko nakładające na wierzyciela obowiązek podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia i zastosowania środków

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2020 r., w sprawie II OSK 2259/18 (LEX 3057756).

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2020 r., w sprawie III SA/Łd 965/19 (LEX 2781742).

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie I SA/Bd 880/10 (LEX 747167).

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., w sprawie II FSK 1225/11 (LEX 1358230).

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2011 r., w sprawie I SA/Gd 873/11 (LEX 1101162).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., w sprawie II FSK 797/10 (LEX 984589).

<sup>27</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2011 r., w sprawie I SA/Wr 25/11 (LEX 991868).

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., w sprawie II FSK 1604/09 (LEX 1070948).



egzekucyjnych w orzecznictwie, również tym najnowszym, jest niekwestionowany i stanowi jednolitą linię orzecniczą<sup>29</sup>.

Przyjęcie przez ustawodawcę założenia, o konieczności wprowadzenia ustawowego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej zawartej w artykule 6 u.p.e.a. jest wynikiem zaakceptowania stanowiska, że niewykonanie ustalonego w orzeczeniu lub wynikającego z mocy prawa obowiązku podważa sens jego wprowadzania lub orzekania. Brak wykonania obowiązku administracyjnego ewidentnie podważa sens zasady legalności i zasady zagrożenia (upomnienia)<sup>30</sup>, a także partycypacji obywateli w ponoszeniu ciężarów publicznych. Trudno bowiem byłoby zaakceptować fakt istnienia powyższych zasad bez wprowadzenia ustawowego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej w przypadku uchylania się przez zobowiązanego od ciężącego na nim obowiązku. Dodatkowo biorąc pod uwagę kwestię wskazywaną wyżej, że w egzekucji administracyjnej co do zasady egzekwowane są należności na rzecz budżetu państwa lub samorządu terytorialnego, trudno byłoby nawet z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa akceptować sytuację, gdy organy administracyjne nie podejmowałyby działań mających na celu wyegzekwowanie świadczeń niezbędnych im do wykonywania ustawowych kompetencji. Tym samym wręcz nie możliwe do zaakceptowania byłoby wprowadzenie analogicznie do egzekucji cywilnej w postępowaniu administracyjnym w administracji możliwości pozostawienia wierzycielowi pełnej i niczym nieskrepowanej swobody co do tego, czy egzekucję administracyjną wszczynać, czy też z różnych względów, jakimi może kierować się wierzyciel, nie podejmować działań egzekucyjnych.

Innymi słowy, należy uznać, że wprowadzenie zasady upomnienia, czyli wezwania zobowiązanego do dobrowolnego spełnienia obowiązku w przypadku niewykonania przez niego tychże obowiązków na zasadzie dobrowolności i pouczenie zobowiązanego o konieczności skierowania sprawy na drogę egzekucji administracyjnej, byłoby niecelowe i pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego i praktycznego, jeśli wierzyciel nie będzie miał obowiązku rzeczywistego wszczęcia egzekucji, czyli podjęcia wszelkich możliwych kroków prawnych w celu wyegzekwowania od zobowiązanego określonego zachowania się. Ewentualna możliwość wyboru przez wierzyciela, czy egzekucję wszczynać, czy też nie, prowadziłaby do kuriozalnej sytuacji. Z jednej strony wywoływałaby u zobowiązanego stan ciągłego

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2020 r., w sprawie II FSK 629/20 (LEX 304305), Wyrok NSA z dnia 3 września 2019 r. w sprawie II FSK 3083/17 (LEX 2751937), Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Gd 66/20 (LEX 3052115), Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Lu 761/19 (LEX 2945402), Wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 grudnia 2017 r., w sprawie I SA/Ke 619/17 (LEX 2417766).

<sup>30</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania w egzekucji...*, s. 124.

zagrożenia, z drugiej – powodowałyby, iż należności publicznoprawne egzekwowane w drodze egzekucji administracyjnej nie byłyby dochodzone, albowiem wierzyciel nie zabiegałby o ich egzekucję.

Obowiązek wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej należy uzasadniać również i tym, że w niektórych sytuacjach wykonaniem obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej mogą być zainteresowane podmioty, które nie będąc wierzycielami w rozumieniu ustawy, nie posiadają uprawnień do podjęcia czynności zmierzających do uruchomienia lub popierania postępowania egzekucyjnego. Realizacja interesu tych podmiotów będzie zatem uzależniona od tego, czy wierzyciel doprowadzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Natomiast dla tych podmiotów ze względu na ich interes prawny wszczęcie i prowadzenie przez wierzyciela egzekucji administracyjnej może mieć decydujące znaczenie. Stąd wykonanie ustawowego obowiązku ciężącego na wierzycielu nie jest bez znaczenia również i dla innych podmiotów, dla których jest to jedyna droga do zaspokojenia swoich roszczeń. Bezczynność wierzyciela może bowiem naruszać prawa osób trzecich, zainteresowanych wynikiem prowadzonego postępowania, oraz przede wszystkim zainteresowanych samym skierowaniem sprawy do egzekucji administracyjnej. Rodzi to potrzebę zapewnienia podmiotom, które nie są wierzycielami, możliwości wnoszenia środków prawnych w sytuacji, gdy wierzyciel nie realizuje obowiązku podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucji administracyjnej.

Już w 1975 r. postulat wprowadzenia takich środków (jeszcze przed wprowadzeniem skargi na bezczynność i nowelizacją art. 5 u.p.e.a. włączającej w drodze wyjątku do kręgu wierzycieli podmioty niebędące organami administracji publicznej) zgłaszał E. Bojanowski, formułując go następująco: „[...] w odniesieniu do takich podmiotów *de lege ferenda* należałoby przewidzieć chociażby prawo pośredniego udziału w postępowaniu egzekucyjnym, można by to osiągnąć przez zagwarantowanie – nazywając ich umownie – wierzycielom pierwotnym możliwości wnoszenia środków prawnych w sytuacji, gdy organ administracji pełniący funkcję wierzyciela nie podejmuje kroków zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego albo gdy organ egzekucyjny prowadzi postępowanie w sposób naruszający prawa wierzycieli pierwotnych”<sup>31</sup>.

Konieczność taka wynika z faktu, że realizacja interesu podmiotów, które nie są wierzycielami, będzie uzależniona wyłącznie od tego, czy wierzyciel doprowadzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz czy organ egzekucyjny będzie podejmował czynności zmierzające do zastosowania oraz zrealizowania środków

<sup>31</sup> E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, cyt. za M. Miłoś, *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 131.

egzekucyjnych i doprowadzi do wykonania tego obowiązku. Z tych też powodów ustawodawca wprowadził dwa środki zaskarżenia służące przeciwdziałaniu bezczynności wierzyciela oraz bezczynności organu egzekucyjnego. Są to odpowiednio:

- 1) skarga na bezczynność wierzyciela, wynikająca z art. 6 § 1 a u.p.e.a. oraz
- 2) skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego określona w art. 54 § 1 u.p.e.a.

Skargi te mają charakter administracyjnych środków zaskarżenia przysługujących w toku postępowania egzekucyjnego w administracji i swoistych dla tego postępowania<sup>32</sup>. Niemniej jednak z oczywistych względów wskazanych wyżej umożliwienie zaskarzania działań lub ich braku przez podmioty zainteresowane prowadzeniem egzekucji administracyjnej należy uznać za konieczne, nie tylko ze względów prawnych, ale również z punktu widzenia zasady praworządności oraz równości wobec prawa. Są to bowiem jedyne prawne metody, za pomocą których podmioty mogą skutecznie dążyć do podjęcia działań przez wierzyciela i organ egzekucyjny, a tym samym realizować przysługujące im prawa. Jednakże słusznie podkreśla orzecznictwo, że mimo skargi na bezczynność wierzyciela podmiotom tym „służy wyłącznie uprawnienie do wniesienia skargi na bezczynność do organu wyższego stopnia i tylko w tym wąskim zakresie podmioty te uczestniczą w postępowaniu obejmującym bezczynność wierzyciela [...]. Z regulacji tej nie można wyprowadzić tezy, iż podmioty zainteresowane przeprowadzeniem egzekucji, w tym te, które brały udział w postępowaniu zakończonym decyzją nakładającą obowiązek, mają przymiot strony w postępowaniu egzekucyjnym”<sup>33</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 6 § 1 u.p.e.a. wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się zobowiązanego od ciężącego na nim obowiązku, wobec czego skutkiem podjętych przez wierzyciela działań jest powstanie obowiązku wszczęcia przez organ egzekucyjny postępowania oraz prowadzenie egzekucji.

Analizując kwestie „obowiązku podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, należy stwierdzić, że obejmuje on w szczególności:

- 1) ustalenie podmiotu zobowiązanego do wykonania obowiązku,
- 2) ustalenie miejsca zamieszkania lub pobytu, albo siedziby podmiotu, na którym spoczywa ciężar wykonania obowiązku,
- 3) skierowanie do tej osoby upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., o ile nie jest to obowiązek, którego egzekucja może być prowadzona bez uprzedniego upomnienia na podstawie przepisów szczególnych,
- 4) wystawienie tytułu wykonawczego,

<sup>32</sup> M. Miłoś, *Konstrukcja...*, s. 132.

<sup>33</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Wr 679/19 (LEX 2925836), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2018 r., w sprawie II SAB/Gl 18/18 (LEX 2513827).

5) skierowanie wniosku do organu egzekucyjnego o przeprowadzenie egzekucji,  
6) a po wszczęciu postępowania ewentualne wyjaśnienie i ocena zasadności zgłoszonych zarzutów do prowadzenia egzekucji i wydanie postanowienia zawierającego opinię o ich niezasadności, o ile z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wynika, że nie ma podstaw do ich uwzględnienia<sup>34</sup>.

Tryb wykonywania pierwszych pięciu czynności w zakresie należności pieniężnych regulowane było Rozporządzeniem Ministra Finansów wydanym na podstawie art. 6 § 2 w 2015 r.<sup>35</sup>. Obecnie obowiązuje nowe Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>36</sup>. Równocześnie należy nadmienić, że zgodnie z prognozami od 21 lutego 2021 r. powyższą kwestię regulować będzie nowe rozporządzenie wydane przez Ministra Finansów, Pracy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r.<sup>37</sup>. Tryb wykonywania czynności wskazanych w pkt. 5 powyżej określają natomiast przede wszystkim przepisy art. 34 u.p.e.a. i art. 7, 75 do 88, 106 i 107 do 113 k.p.a. Podejmowanie przez wierzycieli czynności poprzedzających wszczęcie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym nie ma w u.p.e.a. jednolitej regulacji proceduralnej, która pozwalałaby na precyzyjne ustalenie, czy zobowiązany uchyla się od wykonywania obowiązku. W poszczególnych sferach regulacji administracyjnoprawnej (prawo budowlane, ochrona środowiska, pomoc społeczna, ochrona przeciwpożarowa, stan sanitarny obiektów użyteczności publicznej itd.) obowiązują przepisy przewidujące przeprowadzanie kontroli przestrzegania obowiązków administracyjnych<sup>38</sup>.

W tym miejscu warto również poświęcić kilka uwag samemu tytułowi wykonawczemu, którego złożenie *de facto* inicjuje podjęcie postępowania egzekucyjnego. Tytuł wykonawczy, co potwierdza wprost orzecznictwo, jest dokumentem urzędowym<sup>39</sup> i sporządza się go według wzoru określonego w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Ministrem Finansów. Aktualnie (choć i w tym zakresie nie są wykluczone zmiany) kwestię tą reguluje rozporządzenie z 2020 r. obowiązujące od 1 czerwca 2020 r.<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 221.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wierzycieli należności pieniężnych z dnia 13 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1483).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1294).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Pracy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. 2020 r., poz. 2083).

<sup>38</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji...*, s. 222.

<sup>39</sup> Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., w sprawie II GZ 720/13 (LEX 1420268).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 968).

Wzór ten zawiera treść określoną w art. 27 § 1 u.p.e.a., a ponadto umożliwia elektroniczne przetwarzanie danych zawartych w tytule wykonawczym. Obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego według ustalonego wzoru ciąży także na wierzycielu, którego należność pieniężna wynika z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, z jednym z zastrzeżeniem. W takim przypadku nie wymaga się opatrzenia tytułu wykonawczego pieczęcią urzędową<sup>41</sup>. Tytuł wykonawczy określa zakres i treść egzekucji. Powinien zawierać:

1) Oznaczenie wierzyciela.

W orzecznictwie podkreśla się, że „oznaczenie wierzyciela powinno być spójne z oznaczeniem wierzyciela na odcisku pieczęci urzędowej – ma to być pieczęć urzędowa wierzyciela, a nie jego organów czy też jednostek organizacyjnych. Brak zgodności tych elementów tytułu wykonawczego musi prowadzić do wniosku, że oznaczenie wierzyciela nie jest prawidłowe”<sup>42</sup>.

2) Wskazanie imienia i nazwiska lub firmy zobowiązanego, jego adresu, a także określenie zatrudniającego go pracodawcy i jego adresu, jeżeli wierzyciel posiada taką informację.

Orzecznictwo wskazuje, że „wymóg ten jest spełniony nie wtedy, gdy podano w nim jakikolwiek adres zobowiązanego, ale jedynie wówczas, gdy adres zobowiązanego, przeciwko któremu ma być prowadzone postępowanie egzekucyjne, jest aktualny i prawidłowy w dacie wystawienia tytułu wykonawczego”<sup>43</sup>.

3) Treść podlegającego egzekucji obowiązku.

Orzecznictwo wskazuje, że „treść egzekwowanego obowiązku powinna być ustalana ściśle”<sup>44</sup> oraz „treść obowiązku w tytule wykonawczym powinna być precyzyjna i pozwalać zorientować się, czego konkretnie tytuł dotyczy, aby umożliwić egzekucję”<sup>45</sup>.

4) Podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny.

Przez podstawę prawną wszczęcia egzekucji, w ślad za poglądami wyrażonymi w orzecznictwie, uznać należy „przepisy prawa, na mocy których dopuszczalne jest prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz obowiązków o charakterze niepieniężnym, natomiast podanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji uzależnione jest od tego, co jest źródłem obowiązku podlegającego egzekucji. W przypadku, gdy obowiązek taki wynika z decyzji administracyjnej,

<sup>41</sup> M. Miłosz, *Konstrukcja...*, s. 133.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., w sprawie I SA/Gd464/13 (LEX 1368564).

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Po 298/20 (LEX 3035880) i wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 sierpnia 2017 r., w sprawie I SA/ Rz 434/17 (LEX 2364523).

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 322/18 (LEX 2777699).

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 października 2018 r., w sprawie II SA/Gl 622/18 (LEX 2574386).

to ona winna zostać wskazana w tytule wykonawczym. Jeśli zaś źródłem egzekwowanego obowiązku jest bezpośrednio przepis prawa, należy wskazać akt prawny, miejsce jego publikacji oraz podać konkretną regulację, z której obowiązek wynika. Przepis prawa musi w tej sytuacji jednoznacznie określać rodzaj i zakres egzekwowanego obowiązku<sup>46</sup>.

- 5) W przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek.

Ważność tego aspektu podkreśliło także orzecznictwo, czego przykładem może być wyrok WSA w Olsztynie<sup>47</sup> oraz jeden z wyroków NSA<sup>48</sup>. Również ostatnie orzeczenia sądów podkreślają wagę powyższego obowiązku, wskazując, że „wadliwe określenie okresu, za jaki należne są odsetki, oznacza objęcie tytułem wykonawczym obowiązku nieistniejącego w części<sup>49</sup>. Nadto powyższe orzeczenia wskazują, że „określając wysokość zobowiązania podatkowego organ podatkowy nie orzeka o wysokości odsetek. Wysokość kwoty należnej z tytułu odsetek pozostaje zatem otwarta i podlega konkretyzacji na etapie postępowania egzekucyjnego<sup>50</sup>”.

- 6) Wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego czy zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń.

W zakresie wskazanego wyżej elementu warto odnieść się między innymi do uchwały Sądu Najwyższego, w której stwierdzono, że „zaspokojenie z przedmiotu zastawu skarbowego następuje na podstawie wydanego przeciwko podatnikowi administracyjnego tytułu wykonawczego także wtedy, gdy właścicielem tego przedmiotu nie jest podatnik<sup>51</sup>”.

- 7) Wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej.

---

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., w sprawie II FSK 2229/11 (LEX 1342100), wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., w sprawie II FSK 2392/16 (LEX2583545) czy wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2019 r., w sprawie I SA/Op 301/17 (LEX 2692462).

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 września 2014 r., w sprawie I SA/Ol 503/14 (LEX 1510011).

<sup>48</sup> Wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., w sprawie II FSK 1408/12 (LEX 1465258).

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 1749/18 (LEX 3076126) czy wyrok NSA z dnia 3 listopada 2020 r., w sprawie II FSK 1750/18 (LEX 3076963), wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., w sprawie II FSK 581/18 (LEX 3019751).

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Uchwała sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie III CZP 20/10 (OSNC 2010/12/158).



Jak wskazuje w tym zakresie orzecznictwo, „celem przepisu art. 27 § 1 pkt. 5 u.p.e.a. jest, aby wierzyciel wskazał przepis prawa materialnego, z którego wynikałaby, że jego należność ma pierwszeństwo zaspokojenia”<sup>52</sup>.

- 8) Wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej; datę wystawienia tytułu, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego oraz odcisk pieczęci urzędowej wierzyciela.

Jak wskazuje orzecznictwo, „podstawę prawną egzekwowanego obowiązku należy odróżnić od podstawy prawnej prowadzenia egzekucji. Przez podstawę prawną wszczęcia egzekucji należy rozumieć przepisy, na mocy których dopuszczalne jest prowadzenie egzekucji administracyjnej [...], natomiast podanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji uzależnione jest od tego, co jest źródłem obowiązku podlegającego egzekucji”<sup>53</sup>. Warto również odnieść się do samego podpisu i orzeczeń sądowych dotyczących przede wszystkim jego czytelności. Orzecznictwo stoi bowiem na słusznym stanowisku, że „nieczytelny podpis uzupełniony pieczęcią z imieniem i nazwiskiem oraz stanowiskiem służbowym niewątpliwie pozwala na zidentyfikowanie osoby podpisującej i powiązanie jej z treścią dokumentu, a zatem spełnia wymogi wynikające z art. 27 § 1 pkt 7 u.p.e.a.”<sup>54</sup> oraz, że „żaden przepis prawa, a szczególności przepisy u.p.e.a., nie nakładają obowiązku złożenia na formularzu tytułu wykonawczego podpisu czytelnego”<sup>55</sup>.

- 9) Pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu lub siedziby.

W kontekście powyższego należy uznać, że „zobowiązany ma obowiązek powiadamiania organu egzekucyjnego o każdej zmianie swojego adresu dopiero w toku postępowania i po skutecznym pouczeniu go o tym obowiązku i skutku niezastosowania się do niego”<sup>56</sup>.

- 10) Pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Powyższe pouczenie stanowi ważną część tytułu egzekucyjnego, bowiem „zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego mogą być zgłoszone do organu egzekucyjnego w terminie 7 dni od otrzymania tytułu egzekucyjnego, o czym poucza się zobowiązanego w treści tytułu wykonawczego, co oznacza, że nie

---

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., w sprawie II FSK 996/08 (LEX 580749) i wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lutego 2011 r., sprawie I SA/Kr 2090/10 (LEX 990983).

<sup>53</sup> Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., w sprawie II FSK 856/16 (LEX 2495161).

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Po 821/19 (LEX 2973887).

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Po 603/19 (LEX 2774660).

<sup>56</sup> Wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., w sprawie II FSK 2251/10 (LEX 1214155).



mogą być składane lub uzupełniane w terminie późniejszym<sup>57</sup>. Tym samym należy uznać, że ustawodawca wprowadza w tym przypadku termin zawity, a więc jego nie-  
dochowanie powoduje bezskuteczność czynności prawnej (wniesienia zarzutów)<sup>58</sup>.  
Podobnie wskazuje najnowsze orzecznictwo, zgodnie z którym „zobowiązany nie  
może po upływie terminu do wniesienia zarzutów ich uzupełnić, powołując się na  
nowe podstawy, gdyż zarzuty takie są spóźnione i nie podlegają rozpatrzeniu”<sup>59</sup>.

11) Pouczenie zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wnie-  
sienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym.

Jest to regulacja stosunkowa nowa, albowiem wprowadzona została na podsta-  
wie § 4 pkt. 14 a ustawy z dnia 11 września 2019 r.<sup>60</sup>. *Ratio legis* wprowadzenia ww. po-  
stanowienia było przede wszystkim stworzenie małżonkowi zobowiązanego moż-  
liwości wnoszenia sprzeciwów, gdy egzekucja administracyjna miałaby dotyczyć  
tych składników majątkowych, które objętą są małżeńską wspólnotą majątkową.

12) Klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administra-  
cyjnej, a także wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji  
należności pieniężnych.

W kontekście powyższego wymogu należy zauważyć, że ustawodawca nie  
wskazuje kształtu klauzuli ani jej treści. Nie nakazuje również umieszczenia w niej  
podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu organu egzekucyjnego<sup>61</sup>.  
Nadto orzecznictwo słusznie stoi na stanowisku, że „brak wyraźnego wyłączenia  
daty nadania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji daje  
podstawę do takiej wykładni art. 27 § 1 pkt. 10 u.p.e.a., w której oznaczenie daty  
mieści się w pojęciu klauzuli jako elementu koniecznego tytułu wykonawczego. Jest  
tak dlatego, że nadanie klauzuli, będąc czynnością materialno-techniczną organu,  
jest czynnością prawnie doniosłą dla tytułu wykonawczego, a w konsekwencji dla  
możliwości przymusowego egzekwowania należności poddanych egzekucji. Data  
takiej czynności w sposób pewny ustala moment, w którym dopuszczalna jest  
egzekucja”<sup>62</sup>. Natomiast w zakresie konieczności wskazania środków egzekucyjnych  
należności pieniężnych w tytule wykonawczym można również odnieść się do  
stanowiska judykatury, które stwierdza, że „w tytule wykonawczym wymagalne jest  
wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pienięż-  
nych. Ustawodawca jednak nie określił, że mają to być środki egzekucyjne, które

<sup>57</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Sz 1215/13 (LEX 1481128) oraz  
wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., w sprawie I SA/Kr 798/14 (LEX 1512455).

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 354/20 (LEX 3040557).

<sup>59</sup> Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1188/18 (LEX 3049854).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym i niektórych  
innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 2070).

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2020 r., w sprawie II FSK 2427/19 (LEX 3035000).

<sup>62</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie I GSK 449/20 (LEX 3058863).

zostaną zastosowane w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym na podstawie danego tytułu wykonawczego, lecz środki egzekucyjne, które w ogóle w egzekucji administracyjnej mają zastosowanie<sup>63</sup>.

13) Datę doręczenia upomnienia, jeśli było wymagalne.

O konsekwencjach braku upomnienia oraz przypadkach, kiedy doręczenie upomnienia nie jest wymagalne, jest mowa w dalszej części opracowania.

14) Datę doręczenia zobowiązanemu powiadomienia o wniosku o egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej.

15) Datę, do której można prowadzić egzekucję należności pieniężnej, o której mowa w art. 2 § 1 pkt. 8 lit. g.

W powyższym przepisie chodzi wyłącznie o konieczność wskazania daty, do której można prowadzić egzekucję, do których przepisy prawa nie przewidują przetrwania lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Wymienione wyżej elementy tytułu wykonawczego mają charakter obligatoryjny, w związku z czym ich wytypowanie przesądza o tym, czy mamy do czynienia z aktem prawidłowym, czy też wadliwym. Powyższe potwierdza jednoznacznie również stanowisko sądów – zawarte np. wyroku WSA w Szczecinie<sup>64</sup>, w którym uznano, że „brak chociażby jednego ze wskazanych w przepisach elementów powoduje, iż dany tytuł wykonawczy nie może stanowić podstawy prowadzenia egzekucji”. Podkreślenia wymaga także fakt, że w świetle orzecznictwa ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej wymaga wystawienia tytułu wykonawczego według aktualnie obowiązującego wzoru. Kwestię powyższą rozważał m.in. WSA w Poznaniu, który uznał, że „organ egzekucyjny, podejmując kolejną próbę przymusowej realizacji obowiązku, zobowiązany jest wystawić tytuł wykonawczy według wzoru obowiązującego na datę sporządzenia dokumentu urzędowego oraz określić w tym dokumencie treść egzekwowanego obowiązku aktualną na datę jego wystawienia<sup>65</sup>. Niemniej jednak zgoła odmienne stanowisko w tym przedmiocie zawarł WSA w Szczecinie, twierdząc, iż „konieczność wszczęcia ponownego postępowania egzekucyjnego w administracji przez wierzyciela w stosunku do strony zobowiązanej w celu wyegzekwowania należności, która była już przedmiotem egzekucji, która została umorzona wobec jej nieskuteczności, może ponownie nastąpić, jednakże na podstawie tylko jednego, pierwotnie wystawionego tytułu wykonawczego (oryginału)<sup>66</sup>”.

<sup>63</sup> Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie II FSK 2231/16 (LEX 2567322), wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie II OSK 2107/16 (LEX 2567325) oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2018 r., w sprawie I SA/Bd 565/18 (LEX 2573500).

<sup>64</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2013 r., w sprawie II SA/Sz 1253/12 (LEX 1334913).

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2019 r., w sprawie III SA/Po 18/19 (Legalis 1930021).

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2018 r., w sprawie I SA/Sz 636/17 (Legalis 1741435).

Jeżeli tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej (jawnej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej), w tytule wykonawczym należy wymienić także imiona i nazwiska oraz adresy współników. Tytuł wykonawczy wystawiany jest przed wszczęciem postępowania. Stanowi przesłankę wszczęcia i prowadzenia egzekucji. Do tytułu wykonawczego należy dołączyć dowód doręczenia upomnienia. W sytuacji, gdy doręczenie upomnienia nie było wymagane, należy wskazać w tytule wykonawczym podstawę prawną braku tego obowiązku<sup>67</sup>. Powyższe wynika bezpośrednio z treści z art. 27 § 1 pkt. 12 u.p.e.a. i jest podkreślane w orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok WSA w Poznaniu<sup>68</sup>, w którym stwierdzono, że „obowiązek doręczenia do tytułu wykonawczego dowodu doręczenia upomnienia ciąży na wierzycielu względem organu egzekucyjnego, nie zaś względem zobowiązanego. Nie ma także podstaw, aby organ egzekucyjny, przesyłając zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, załączał do niego dowód doręczenia zobowiązanemu upomnienia, skoro wcześniej wierzyciel przesłał mu upomnienie, a data jego doręczenia jest wskazana w tytule”. Podobnie do powyższej kwestii odnoszą się sądy w najnowszych orzeczeniach, stwierdzając, że „upomnienie stanowi obligatoryjny element postępowania egzekucyjnego, ponieważ postępowanie to nie może być wszczęte i prowadzone bez wcześniejszego, prawidłowego doręczenia upomnienia”<sup>69</sup>. Nadto podkreśla się, że jeśli egzekucja rozpocznie się, lecz nie zostanie poprzedzona pisemnym upomnieniem (jeśli jest ono wymagalne), to toczy się bez podstawy prawnej, co z kolei oznacza, że jest bezskuteczna<sup>70</sup>.

Obowiązek „podjęcia egzekucji” oznacza, że organ egzekucyjny musi (o ile nie stwierdzi z urzędu niedopuszczalności prowadzenia postępowania) doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego lub doręczyć dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienie o zajęciu wierzytelności albo innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie

---

<sup>67</sup> Art. 26 § 3. Obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego według wzoru, o którym mowa w § 1, spoczywa również na wierzycielu, którego należność pieniężna wynika z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności.

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Po 63/14 (LEX 1485158).

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 października 2020 r., w sprawie II SA/Gd 401/20 (LEX 3076227).

<sup>70</sup> Ibidem.

nie nastąpiły przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Zgodnie bowiem z art. 26 § 5 u.p.e.a. to właśnie chwila dokonania któregoś z tych doręczeń rozpoczyna egzekucję administracyjną. Powyższe potwierdza orzecznictwo, stwierdzając, że „doręczenie odpisu tytułu wykonawczego, jako czynność wszczynająca egzekucję administracyjną, musi nastąpić do rąk zobowiązanego. Obowiązek doręczenia tytułu wykonawczego do rąk zobowiązanego wynika nie tylko z brzmienia art. 26 § 5 ustawy egzekucyjnej. Powinność taka wynika przede wszystkim z istoty egzekucji administracyjnej, której celem jest sięgnięcie do majątku zobowiązanego i wykonanie ciężącego na stronie obowiązku”<sup>71</sup>. Nadto wskazuje się, że „zobowiązany powinien czerpać wiedzę o wszczęciu postępowania egzekucyjnego wprost od organu, a nie pośrednio do pełnomocnika czy też innej wskazanej przez niego osoby. Nie ma przeszkód ku temu, aby podmiot ten ustanowił pełnomocnika po doręczeniu jemu odpisu tytułu wykonawczego”<sup>72</sup>.

Z przepisów u.p.e.a. w zakresie obowiązku wynikającego z art. 6 § 1 u.p.e.a. wyprowadzić można nawet dalej idące wnioski, że organ egzekucyjny ma obowiązek zarówno „podjąć” egzekucję administracyjną, ale również ją nieprzerwanie prowadzić do czasu wyegzekwowania spełnienia obowiązku. Powyższe może uzasadniać choćby fakt, że z art. 17 § 2 u.p.e.a. wynika, iż wniesienie zażalenia nie wstrzymuje co do zasady postępowania egzekucyjnego, a art. 35 § 1 u.p.e.a. podobnie traktuje wniesienie zarzutu. Tylko w nielicznych przypadkach, wyraźnie wskazanych ustawą, wniesiony środek ochrony interesów prawnych uczestników postępowania egzekucyjnego skutkuje zatrzymaniem postępowania egzekucyjnego (art. 35 a, 62, 66 *zł* § 4 u.p.e.a.) lub dalszych czynności egzekucyjnych (art. 67 d § 4, art. 70 a § 1, art. 70 b § 1, art. 107 § 2 c, art. 111 m § 3 u.p.e.a.). Wniosek, że obowiązuje zasada obligatoryjnego prowadzenia egzekucji administracyjnej, wydaje się zatem w pełni uzasadniony.

Zasadniczą kwestią dla ustalenia, że istnieje obowiązek podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jest uprzednie stwierdzenie, że ma miejsce „uchyłanie się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku”. Ustawa nie wyjaśnia, co ten zwrot oznacza, orzecznictwo wskazuje jednak, że pod tym pojęciem rozumieć należy „świadome, zamierzone niewykonywanie obowiązków, o których istnieniu zobowiązany wie”<sup>73</sup>. Identyczne stanowisko w tej kwestii wyraził wcześniej również WSA w Gdańsku<sup>74</sup>, a obecnie NSA<sup>75</sup>. W innym

<sup>71</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Gl 929/19 (Legalis 2281671).

<sup>72</sup> Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 688/20 (LEX 3058675).

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., w sprawie II FSK 1705/12 (LEX 1518893).

<sup>74</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2011 r., w sprawie I SA/Gd 873/11 (LEX 1101162).

<sup>75</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2020 r., w sprawie II FSK 2600/19 (LEX 2782099).

orzeczeniu NSA<sup>76</sup> z dnia 5 października 1999 r. sąd stwierdził: „[...] przepis art. 6 § 1 u.p.e.a. nie pozostawia organowi wyбору, nakładając na niego prawny obowiązek podjęcia odpowiednich kroków w celu wszczęcia egzekucji w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie. Wskazać trzeba, że choć u.p.e.a. nie zawiera definicji pojęcia „uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku”, to jednakże na podstawie całokształtu przepisów regulujących instytucje administracyjnego postępowania egzekucyjnego można uznać, że organ przystępuje do podjęcia czynności mających na celu przymusowe wykonania obowiązku ciążącego na zobowiązanym w każdym przypadku, gdy obowiązek jest wymagalny, a zobowiązany powstrzymuje się od jego wykonania”.

Pojawiają się jednak stanowiska uzależniające podjęcie działań zmierzających do wdrożenia egzekucji od wystąpienia przesłanki uchylania się od wykonania obowiązku<sup>77</sup>. M. Masternak wskazuje jednak, że „[...] stanowisko, według którego uchylanie się od wykonania obowiązku [...], ma miejsce tylko wtedy, gdy zobowiązany świadomie zmierza do niewykonania ciążącego na nim obowiązku, jest zbyt daleko idące. Uzależnienie możliwości podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych od wykazania, że niewykonanie obowiązku wynika z bezprawnego działania zobowiązanego w złej wierze, w wielu przypadkach utrudniałoby, a niekiedy wręcz uniemożliwiłoby wyegzekwowanie wymagalnego obowiązku”<sup>78</sup>.

Słusznie wskazuje wyżej powoływany autor, że wierzyciel musiałby w takim przypadku prowadzić postępowanie wyjaśniające, do którego u.p.e.a. go nie upoważnia<sup>79</sup>. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. uznał natomiast, że „zastosowany w art. 6 § 1 u.p.e.a. zwrot »powinien« oznacza »ma obowiązek«, a »uchylanie się od wykonania obowiązku« to niepodjęcie przez zobowiązanego działań zmierzających do jego wykonania. W przypadku obowiązku o charakterze pieniężnym – niewywiązanie się z niego w terminie płatności”<sup>80</sup>. Warty przytoczenia jest również wyrok WSA we Wrocławiu wydany na gruncie prawa podatkowego, w którym sąd uznał, że „dla oceny, czy podatnik uchyla się od wykonania obowiązku, konieczny jest upływ określonego czasu, pozwalający na taką ocenę czynności podejmowanych przez podatnika (lub ich braku) która będzie świadczyć przynajmniej

<sup>76</sup> Wyrok NSA z 5 października 1999 r., w sprawie IV SA 1502/97 (LEX 47792).

<sup>77</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 225.

<sup>78</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa...*, T. 3, cz. 1, s. 282.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., w sprawie II FSK 1957/10 (LEX 745716), wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 maja 2020 r., w sprawie I SA/Lu 60/20 (LEX 3030645), wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Lu 761/19 (LEX 2945402).

o krótkotrwałym zaistnieniu sytuacji uchylania się od wykonania obowiązku, czyli rozmyślnego niewykonywania ciężącego na podatniku obowiązku”<sup>81</sup>.

Nawiązać więc znów należy do konieczności uprzedniego skierowania do zobowiązanego upomnienia, które potwierdza między innymi fakt, iż zobowiązany został poinformowany o obowiązku, którego wykonanie na nim ciąży. Stan „uchylania się” trzeba będzie traktować jako nieudowodniony, gdy ujawniony zostanie dowód, że zobowiązany nie ma żadnej wiedzy o nałożonym na niego obowiązku albo o upomnieniu go do jego realizacji. Ponadto może okazać się, że świadomy niewykonywania obowiązku zobowiązany znajdować się będzie w sytuacji wykluczającej jego realizację ze względów faktycznych lub prawnych (np. realizacja obowiązku o charakterze niepieniężnym przez osobę pozbawioną wolności, przebywającą w szpitalu, obłożnie chorą)<sup>82</sup>.

Odmienny pogląd na powyższą kwestię wyrażony został w wyroku NSA z dnia 5 października 1999 r.<sup>83</sup>, w którym sąd uznał, że „jeśli rozbiórka budynku nie została wykonana dobrowolnie przez adresata decyzji orzekającej o rozbiórce, właściwy organ winien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych”. Z powołanego przez sąd przepisu art. 6 § 1 u.p.e.a. nie wynika przecież, że czynności te są nakazane do podjęcia w przypadku niewykonania obowiązku, lecz dopiero w przypadku uchylania się od jego wykonania. Stąd warty przytoczenia jest pogląd P. Przybysza<sup>84</sup>, który dopuszcza pertraktowanie ze zobowiązanym co do terminu wykonania obowiązku. Jednak i ten sposób rozumowania może wydawać się zbyt ostrożny, albowiem zakłada, że odstępienie od podejmowania czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji zależy od uznania wierzyciela, gdy brzmienie art. 6 § 1 u.p.e.a. wskazuje, że dopóki nie zaistnieje obiektywnie stan uchylania się od wykonania obowiązku, nie ma on nawet prawa do rozpoczęcia takich czynności. Innymi słowy ma on prawo i obowiązek działać dopiero wówczas, gdy zobowiązany pozostaje bierny.

Prawo zaskarżenia bezczynności wierzyciela do organu wyższego stopnia przewiduje przepis art. 6 § 1 a u.p.e.a., przyznając legitymację do wniesienia skargi podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku zlekceważenia obowiązku prowadzenia egzekucji przez wierzyciela oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Z prawa tego wymienione podmioty mogą skorzystać aż do momentu podjęcia przez wierzyciela odpowiednich czynności zmierzających do wykonania obowiązku. Na marginesie rozważań można dodać,

<sup>81</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2018 r., w sprawie I SA/Wr 591/18 (LEX 2581415).

<sup>82</sup> D.R. Kijowski, *Komentarz do art. 6 ustawy...*, [w:] *Ustawa...*, s. 56.

<sup>83</sup> Wyrok NSA z 5 października 1999 r., w sprawie IV SA 1502/97 (LEX 47792).

<sup>84</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 59.



iż organ wyższego stopnia podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie skargi w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Pojęcie bezczynności nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Powszechnie, zarówno w orzecznictwie<sup>85</sup>, jak i w doktrynie traktowane jest jako: „milczenie organu administracji” lub też „opieszałość organu”. Wielu przedstawicieli nauki traktuje powyższe określenia jako synonimy i stosuje je zamiennie<sup>86</sup>. J. Jendrośka postulował jednak używanie terminu „milczenie administracji” wyłącznie do bezczynności przy załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej<sup>87</sup>, J. Zimmermann<sup>88</sup> twierdzi natomiast, że „w przeciwieństwie do stanu bezczynności, który stanowi naruszenie prawa, milczenie organu jest zachowaniem prawnie dopuszczalnym [...] i stanowi swoistą formę działania organu administracyjnego, za pomocą której organ ten wyraża milcząco swoją wolę”.

Pojęcie bezczynności wierzyciela definiuje w sposób wyraźny orzecznictwo sądowe, czego przykładem może być choćby wyrok WSA w Warszawie<sup>89</sup>, w którym stwierdza się: „[...] bezczynność wierzyciela polega na tym, że nie podejmuje on działań zmierzających do podejmowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego. Wierzyciel jest bezczynny, jeśli w razie stwierdzenia uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku nie wzywa go do wykonania obowiązku i w razie bezskuteczności tego upomnienia nie sporządza tytułu wykonawczego i nie składa wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Nadto wierzyciel (będący w niektórych sytuacjach zarazem organem egzekucyjnym) będzie pozostawał w stanie bezczynności także wówczas, gdy we wszczętym postępowaniu egzekucyjnym nie będzie podejmował stosownych działań celem zastosowania środków egzekucyjnych”.

Tożsame stanowisko przedstawione zostało w innych orzeczeniach – np. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2007 r.<sup>90</sup> czy w wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r.<sup>91</sup>. W jednym z najnowszych orzeczeń WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że „wierzyciel pozostaje w bezczynności nie tylko wówczas, gdy nie podejmuje działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych

---

<sup>85</sup> Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2001 r., w sprawie II SAB 305/00 (LEX 54137) czy wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1998 r., w sprawie IV SAB 23/98 (LEX 45681).

<sup>86</sup> R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 167; G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 52.

<sup>87</sup> J. Jendrośka, *Kompetencje proceduralno-prawne a bezczynność organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 5, s. 15.

<sup>88</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 420.

<sup>89</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 1005/10 (LEX 759809).

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/07 (LEX 494018).

<sup>91</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., w sprawie VII SA/Wa 146/06 (LEX 214061).



wobec zobowiązanego, ale także wtedy, gdy działania takie wprawdzie podejmuje, ale są one nieadekwatne do zaistniałej sytuacji faktyczno-prawnej, mają charakter pozorny, są niezrozumiałe, lub są obiektywnie nieskuteczne<sup>92</sup>.

Skarga ta służy podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, ale również organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. O skardze rozstrzyga organ wyższego stopnia w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Jest kwestią sporną w doktrynie, czy do skargi przewidzianej w omawianym art. 6 u.p.e.a. mają zastosowanie ogólne postanowienia art. 54 u.p.e.a. Skarga służy tu (art. 54 u.p.e.a.) wprawdzie na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora, a nie wierzyciela, ale także na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, której powodem może być m.in. beczynność wierzyciela<sup>93</sup>. Skarga na beczynność wierzyciela może być złożona również wówczas, gdy organ egzekucyjny będący równocześnie wierzycielem nie wszczyna z urzędu postępowania egzekucyjnego<sup>94</sup>. Powyższe stanowisko potwierdza również w pełni orzecznictwo<sup>95</sup>.

Nadmienić można w tym miejscu, iż prawem do złożenia skargi na beczynność wierzyciela nie jest *de facto* ochrona obiektywnego interesu prawnego<sup>96</sup>. Skarga na beczynność wierzyciela przysługuje bowiem każdemu, kto wykaże, że na skutek niewykonania obowiązku doszło do naruszenia jego praw lub obowiązków o jakimkolwiek charakterze prawnym, a nawet interesów faktycznych niechronionych przez prawo<sup>97</sup>. Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo, czego przykładem może być wyrok NSA<sup>98</sup>, w którym sąd stwierdza, że „skarga na beczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do wykonania tytułu egzekucyjnego jest jedynym środkiem prawnym, który może być wykorzystany przez osobę trzecią”.

Jeżeli natomiast uznać za dopuszczalne wniesienie skargi na beczynność wierzyciela po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, to należy przyjąć, że prawo do złożenia tej skargi przysługuje również zobowiązanemu, ponieważ zobowiązany także może być zainteresowany szybkim zakończeniem postępowania egzekucyjnego<sup>99</sup>.

---

<sup>92</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Go 212/20 (LEX 3031345) czy wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Rz 1375/19 (LEX 2847923).

<sup>93</sup> Z. Leoński, *Zasady ogólne*, [w:] *Egzekucja administracyjna...*, s. 43.

<sup>94</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 54.

<sup>95</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1230/17 (LEX 2495797), wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., w sprawie VIII SA/Wa 367/18 (LEX 2531555).

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., w sprawie II OSK 1149/10 (LEX 1083549).

<sup>99</sup> Z. Leoński, *Zasady ogólne*, [w:] *Egzekucja administracyjna...*, s. 54.

Wydaje się jednak, że możliwość dopuszczenia złożenia skargi na bezczynność wierzyciela w powyższym przypadku jest kontrowersyjna. Skoro bowiem egzekucja została wszczęta, a samemu zobowiązanemu zależy na jej szybkim zakończeniu, to może on współdziałać skutecznie z organem prowadzącym postępowanie (poprzez np. zobowiązanie się do spłaty zaległości pieniężnych w określonym terminie lub też wskazanie choćby rachunku bankowego, którego środki wystarczą na zaspokojenie roszczenia) lub też samodzielnie dokonać wpłaty na poczet zaległości i tym samym doprowadzić do zakończenia egzekucji administracyjnej. Mimo powyższych zastrzeżeń wydaje się, iż skargę składać mogą podmioty, które wskutek niewykonania obowiązku doznały uszczerbku na swoim interesie prawnym lub faktycznym, pozwala na uznanie, że takim podmiotem może być również i sam zobowiązany.

Wobec powyższego stan bezczynności będzie istniał w sytuacji, gdy podmioty stojące na straży wykonania obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji w trybie przewidzianym w tej ustawie nie podejmują działań, które zmusiłyby zobowiązanego do spełnienia ciążącego na nim obowiązku. Stanowisko powyższe potwierdza również orzecznictwo<sup>100</sup>.

E. Bojanowski wskazuje, że „na administracji publicznej – jej organach – ciąży stała i niezbywalna powinność dążenia do tego, aby wszelkie obowiązki adresatów norm prawa administracyjnego pozostające w zakresie właściwości tej administracji były wykonane, a wypadku braku takiego wykonania – powinność uruchomienia stosownych procedur egzekucyjnych. Powinność egzekwowania obowiązków jest więc wpisana w istotę sprawowanych przez administrację publiczną funkcji, powierzonych jej przez ustawodawcę”<sup>101</sup>.

Stan bezczynności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wiąże się z niezakończeniem tego postępowania w określonym terminie, lecz z niepodejmowaniem przez wierzyciela oraz przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych<sup>102</sup>.

Postępowanie egzekucyjne ma na celu doprowadzenie w drodze przymusu do realizacji obowiązków poddanych egzekucji w trybie ustawy i odgrywa istotną rolę w realizacji norm prawa administracyjnego. Dlatego też stan bezczynności w postępowaniu egzekucyjnym jest wyrazem nie tylko nieskuteczności administracji, lecz również zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia realizacji interesu publicznego oraz norm prawa administracyjnego, a tym samym narusza zarówno zasady konstytucyjne, jak również godzi w istotę przepisów wynikających z u.p.e.a. W literaturze podkreśla się, że „stan bezczynności organu administracji publicznej sta-

<sup>100</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1716/17 (LEX 2501170), wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1230/17 (LEX 2495797).

<sup>101</sup> E. Bojanowski, *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych...*, [w:] *System egzekucji...*, s. 143.

<sup>102</sup> M. Miłoś, *Konstrukcja...*, s. 130.

nowi zaprzeczenie prawa do dobrej administracji<sup>103</sup> i łamie jedno z podstawowych praw jednostki, jakim jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie<sup>104</sup> (w tym przypadku: podjęcia stosownych działań w rozsądnym terminie).

Przedmiotem skargi ukonstytuowanej w art. 6 § 1 a u.p.e.a. jest bezczynność wierzyciela, a przesłanką warunkującą powstanie stanu bezczynności wierzyciela jest uchybienie w podjęciu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>105</sup>. Z zasady tej wynika, że wierzyciel nie może się kierować własnym uznaniem czy wszczynać egzekucję, gdyż ciąży na nim ustawowy obowiązek podjęcia czynności, które doprowadzą do egzekucji administracyjnej w przypadku, gdy zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku<sup>106</sup>. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie również w najnowszych orzeczeniach sądów<sup>107</sup>. Zespół czynności wierzyciela podejmowanych w toku postępowania, jest zróżnicowany w zależności od tego, czy wierzyciel i organ egzekucyjny będą tymi samymi podmiotami w danym postępowaniu, czy też nie<sup>108</sup>.

Wskazuje się, że „bezczynność wierzyciela może odnosić się nie tylko do fazy poprzedzającej wszczęcie postępowania egzekucyjnego, ale również niepodjęcie działań przez wierzyciela w samym toku postępowania egzekucyjnego może być uznane za bezczynność w rozumieniu art. 6 § 1a u.p.e.a., jeżeli skutkiem braku działań będzie wstrzymanie lub niedokonanie czynności egzekucyjnych. Wynika to ze sformułowania użytego w art. 6 § 1 a u.p.e.a. – „czynności zmierzające do zastosowania środków”<sup>109</sup>. Jak stwierdził WSA w Warszawie<sup>110</sup>, „bezczynność wierzyciela polega na tym, że nie podejmuje on działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego. Wierzyciel jest bezczynny, jeżeli w razie stwierdzenia uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku nie wzywa go do wykonania obowiązku i w razie bezskuteczności tego upomnienia

---

<sup>103</sup> E. Cisowska-Sakrajda, *Prawo do dobrej administracji a nieterminowe działania administracji w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica-Zdrój, 2–4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 112.

<sup>104</sup> L. Klat-Wertelecka, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 485.

<sup>105</sup> J. Lang, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 174.

<sup>106</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., w sprawie I SA/Lu 452/00 (LEX 47495).

<sup>107</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2020 r., w sprawie II FSK 629/20 (LEX 3043054) czy wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Gd 66/20 (LEX 3052115).

<sup>108</sup> M. Miłoś *Konstrukcja...*, s. 132–133.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>110</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., w sprawie VII SA/Wa 146/06 (LEX 214061) oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 1005/10 (LEX 759809).

nie sporządza tytułu wykonawczego i nie składa wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Obowiązkiem wierzyciela nie jest jedynie doprowadzenie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niepodejmowanie działań przez wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego również może być uznane za beczynność, w rozumieniu art. 6 § 1 a u.p.e.a<sup>111</sup>. W innym wyroku WSA w Warszawie sąd uznał, że „niepodejmowanie działań przez wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego może być uznane za beczynność, w rozumieniu art. 6 § 1 a u.p.e.a., jeżeli skutkiem braku działań wierzyciela jest wstrzymanie czynności egzekucyjnych. Obowiązek wierzyciela dotyczący kontroli wykonywania obowiązków przez zobowiązanych oraz podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych rozpoczyna się wraz z nabyciem przez obowiązek cechy wykonalności i trwa do wygaśnięcia lub stwierdzenia jego bezprzedmiotowości”<sup>111</sup>.

W literaturze przedmiotu nie została przedstawiona szersza analiza czynności wierzyciela podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego pod kątem zakwalifikowania poszczególnych działań jako czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, których niepodjęcie skutkowałoby beczynnością wierzyciela. Z pewnością do takich działań nie można zaliczyć przyznawanych wierzycielowi w ustawie praw procesowych, w tym przede wszystkim służących mu środków zaskarżenia (zażalenie na postanowienia, skargi na naruszenie przepisów o prowadzeniu licytacji, skargi na przewlekłość postępowania), w każdym bowiem wypadku skorzystanie z nich jest uprawnieniem wierzyciela, a nie jego obowiązkiem<sup>112</sup>. W świetle powyższego wydaje się, że zasadne jest przyjęcie stanowiska, iż co do zasady z beczynnością wierzyciela mamy do czynienia wówczas, gdy nie wszczynają one postępowania egzekucyjnego, natomiast wszelkie kwestie związane już z działalnością wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego, tzn. już po jego wszczęciu, mogą być zakwalifikowane jako działania mające wpływ na przewlekłość postępowania. Innymi słowy uzasadniona skarga w takim przypadku wywołałoby te same skutki prawne, tyle tylko, że będzie wszczynana na innej podstawie prawnej i na podstawie innych okoliczności faktycznych. Wydaje się, że za działania, które można potraktować jako beczynność wierzyciela po wszczęciu egzekucji, można uznać np. brak wniosku o nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli na małżonkę, mimo posiadania uprawdopodobnionych informacji, iż tylko z jej majątku będzie możliwe skuteczne prowadzenie egzekucji<sup>113</sup>.

Skarga na przewlekłość postępowania „służy zwalczaniu beczynności organu egzekucyjnego. Z uwagi na możliwość kumulacji ról wierzyciela i organu egzeku-

<sup>111</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/07 (LEX 494018).

<sup>112</sup> M. Miłośz, *Konstrukcja...*, s. 133.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 133–134.

cyjnego należy przyjąć, że w przypadku niewykonania przez wierzyciela będącego jednocześnie organem egzekucyjnym czynności, których podjęcie zgodnie z ustawą ciąży na wierzycielu podmiot legitymowany powinien złożyć skargę na bezczynność wierzyciela z art. 6 § 1 a u.p.e.a., a nie skargę na przewlekłość. Pewną wątpliwość co do przedmiotu tej skargi budzi brzmienie art. 54 § 1 ustawy, w którym ustawodawca posłużył się pojęciem przewlekłość postępowania egzekucyjnego<sup>114</sup>.

Stan przewlekłości będzie powodował brak podejmowania przez organ czynności egzekucyjnych i działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego (art. 1 a pkt 2 ustawy). Czynności egzekucyjne obejmują wszelkie działania, które polegają tym samym na skierowaniu środka egzekucyjnego do zobowiązanego lub innego uczestnika postępowania (będą to czynności zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego) oraz wszelkie czynności prowadzące do jego wykonania (czynności zmierzające do zrealizowania środka egzekucyjnego). Wystarczającym warunkiem, by zaistniał zaskarżalny stan przewlekłości postępowania, będzie brak podjęcia przez organ egzekucyjny jakiegokolwiek czynności egzekucyjnej niezależnie od jej charakteru<sup>115</sup>. Jak słusznie wskazuje orzecznictwo „sens skargi z art. 54 u.p.e.a sprowadza się do badania przez właściwe organy terminowości i prawidłowości czynności podjętych przeprowadzonych przez organ egzekucyjny w celu przeprowadzenia, ale przede wszystkim zakończenia postępowania egzekucyjnego w administracji”<sup>116</sup>.

Natomiast „nie jest dopuszczalne łączenie pojęcia przewlekłości postępowania z brakiem działania innych niż organ egzekucyjny podmiotów postępowania, gdyż organ nie jest odpowiedzialny za przedłużanie postępowania egzekucyjnego wskutek działania lub bezczynności innych podmiotów tego postępowania, np. zobowiązanego”<sup>117</sup>.

Przywołując orzeczenie WSA w Warszawie<sup>118</sup> odnoszące się do kwestii przewlekłości postępowania administracyjnego, również w oparciu o przepisy u.p.e.a., należy uznać, że: „1. Pojęcie »przewlekłość postępowania« obejmuje opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. 2. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się

<sup>114</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 276.

<sup>115</sup> M. Miłosz, *Konstrukcja...*, s. 134.

<sup>116</sup> Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 356/18 (LEX 2976620).

<sup>117</sup> M. Miłosz, *Konstrukcja...*, s. 134–135.

<sup>118</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., w sprawie IV SAB/Wa 204/13 (LEX 1466033).

koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. 3. Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia”.

Krąg podmiotów, które mogą przeciwdziałać bezczynności w postępowaniu egzekucyjnym przez złożenie omawianych skarg, został określony w ustawie szeroko. Zgodnie z treścią art. 6 § 1 u.p.e.a. „[...] legitymacja do wniesienia skargi na bezczynność wierzyciela została przyznana, po pierwsze, każdemu, kogo jakikolwiek interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku. Po drugie, prawo do złożenia skargi na bezczynność wierzyciela przysługuje organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Należy z aprobatą podkreślić udzielenie ochrony prawnej zarówno w przypadku skargi na bezczynności, jak i skargi na przewlekłość. Przyczynia się to bowiem do zwiększenia skuteczności rozwiązań służących przeciwdziałaniu sytuacji, gdy w wyniku bezczynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego nie są egzekwowane obowiązki poddane egzekucji administracyjnej, oraz wzmocnienia gwarancji realizacji przepisów prawa”<sup>119</sup>.

Ustawa nie wprowadza szczególnych wymagań formalnych co do treści obu skarg ani nie wskazuje terminu do ich złożenia. Z prawa do wniesienia skargi na bezczynność wierzyciela i na przewlekłość postępowania legitymowane do tego podmioty mogą skorzystać od powstania stanu bezczynności, aż do podjęcia przez podmiot pozostający w stanie bezczynności odpowiednich czynności. Wraz z podjęciem przez wierzyciela lub organ egzekucyjny tych czynności lub zakończenia postępowania skarga staje się bezprzedmiotowa. Natomiast określenie warunków dotyczących treści skargi wymaga zastosowania odpowiednio art. 63 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a., co oznacza, że skarga powinna odpowiadać przesłankom formalnym podania i musi zawierać co najmniej wskazanie podmiotu, od którego pochodzi, oraz jego adresu, żądanie skarżącego oraz jego podpis albo podpis osoby uprawnionej do jego reprezentowania<sup>120</sup>.

W ustawie nie są uregulowane jednak skutki procesowe skarg w przypadku ich uwzględnienia. W celu określenia konsekwencji uznania skargi przysługującej na bezczynność wierzyciela lub organu egzekucyjnego możliwe wydaje się zastosowanie przepisów k.p.a. Ponieważ obie skargi nie są skargami w rozumieniu działu

<sup>119</sup> P. Przybyś, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 46.

<sup>120</sup> M. Miłoś, *Konstrukcja...*, s. 136.



VIII k.p.a., niedopuszczalne jest odpowiednie stosowanie w odniesieniu do nich art. 221–259 k.p.a., należy natomiast rozważyć możliwość zastosowania do określenia skutków tych skarg postanowień art. 37 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a.

Art. 37 k.p.a. dotyczy co prawda zażalenia, które przysługuje na niezakończoną sprawę w terminie określonym przepisami, wydaje się jednak, że można te postanowienia odnieść również do skargi na bezczynność w postępowaniu egzekucyjnym. Za powyższym stanowiskiem przemawia, jak się wydaje, to, że „zarówno to zażalenie, jak i skarga na bezczynność są środkami prawnymi o tym samym celu: mają działać dyscyplinująco na organy administracji i służyć przeciwdziałaniu ich bezczynności. Art. 37 § 2 k.p.a. reguluje skutki prawne na niezakończoną sprawę w terminie. Przyjęcie rozwiązania dopuszczającego możliwość odpowiedniego stosowania art. 37 § 2 k.p.a. prowadzi do wniosku, że organ rozpatrujący skargę na bezczynność wierzyciela lub przewlekłość postępowania, uznając ją za uzasadnioną, oprócz nakazania podjęcia czynności zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środków egzekucyjnych może ponadto wyznaczyć bezwzględnie oznaczony termin do dokonania czynności, której nie podjął wierzyciel lub organ egzekucyjny, zarządzić wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności, oraz w razie potrzeby także zarządzić podjęcie środków zapobiegających bezczynności w przyszłości”<sup>121</sup>. Nadto organ stwierdza również czy niezakończona sprawę w terminie (czy też bezczynność organu) miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W kontekście uznania, czy doszło do rażącego naruszenia prawa, pomocne jest wypracowane stanowisko judykatury. I tak, w wyroku WSA we Wrocławiu<sup>122</sup> sąd stwierdza: „[...] każda przewlekłość postępowania jest naruszeniem prawa, jednakże nie każde postępowanie prowadzone w sposób przewlekły jest przewlekłością, w której mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa musi posiadać zatem pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia przewlekłości. Stan przewlekłości postępowania jest faktem i dla jego stwierdzenia nie ma znaczenia przeświadczenie organu o jego prawidłowym prowadzeniu. Przeświadczenie to ma natomiast znaczenie dla oceny charakteru naruszenia prawa. Należy pamiętać wobec tego, że samo stwierdzenie przewlekłości nie powoduje automatycznie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w tym postępowaniu”.

W innym orzeczeniu WSA w Krakowie<sup>123</sup> uznaje, że „przewlekłości organu w żaden sposób nie usprawiedliwiają okoliczności w postaci dużej ilości spraw podobnych. Kwestie związane z trudnościami organu wynikającymi z dużej ilości

<sup>121</sup> D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2005, s. 133.

<sup>122</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2014 r., w sprawie II SAB/Wr 38/14 (LEX 1502646).

<sup>123</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 marca 2014 r., w sprawie II SAB/Kr 9/14 (LEX 1520267).



spraw nie mają znaczenia dla sprawy, albowiem okoliczności zwalniające organ administracyjny z zarzutu bezczynności muszą mieć charakter prawny i proceduralny, a nie faktyczny”. Natomiast WSA w Warszawie<sup>124</sup> orzekł, że „bezczytność organu nie nosi cechy rażącego naruszenia prawa, jeśli organ administracji podejmował jednak pewne czynności w sprawie”. Stąd wydaje się słuszne uznanie, że z rażącym naruszeniem prawa będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy przewlekłość będzie posiadała dodatkowe cechy, jak: długotrwałość, przeświadczenie organu o słuszności biernego zachowania, brak czynności mających na celu przyspieszenie działań lub też opieszła reakcja na kierowane pisma lub wnioski stron postępowania.

Należy ponadto podnieść, że zgodnie z dyspozycją art. 38 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a. pracownik odpowiadający za stan bezczynności podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Jak słusznie jednak w tym względzie zauważa A. Matan<sup>125</sup>, powoływany wyżej przepis nie stanowi samodzielnej podstawy odpowiedzialności pracownika organu. Podstawa taka musi być przewidziana w odrębnych „przepisach prawa” mających charakter pragmatyk służbowych.

Jak podnosi się w literaturze, „mankamentem obecnej regulacji jest fakt, że ustawa nie stanowi, jakie skutki prawne wywoła uwzględnienie skargi. Nowelizacja postanowień ustawy w tym zakresie z pewnością rozwiałaby wątpliwości i ewentualne spory interpretacyjne w czasie stosowania prawa”<sup>126</sup>. Stąd wydaje się, że *de lege ferenda* można wprowadzić postulat wprowadzenia odpowiedzialności pracownika organu za brak przewidzianych prawem działań lub opieszłą ich realizację.

Ustawodawca zasadę obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej traktuje w sposób rygorystyczny, dopuszczając od niej jedynie nieliczne wyjątki. Analizując poszczególne postanowienia sądowe dotyczące zasady obowiązku prowadzenia egzekucji, uznać należy, że również sądy interpretują zasadę *sensu stricto*. Przykładem może być choćby wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2007 r., zgodnie z którym „możliwość odstąpienia od egzekwowania obowiązku istnieje, jeżeli w ocenie wierzyciela przemawiają za tym ważne względy dotyczące zobowiązanego, a interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie, np. w przypadku prowadzenia negocjacji przez wierzyciela i dłużnika co do wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej”<sup>127</sup>. Podobnie twierdzą przedstawiciele nauki, uznając, że w niektórych

<sup>124</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2014 r., w sprawie I SAB/WA 348/12 (LEX 1277927).

<sup>125</sup> A. Matan, *Załatwianie spraw*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, t. 1, Zakamycze 2005, s. 491.

<sup>126</sup> M. Miłoś, *Konstrukcja...*, s. 138.

<sup>127</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/ 07 (LEX 494018).

sytuacjach, gdy przemawiają za tym względy dotyczące zobowiązanego, a interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie, można zgodnie z prawem zrezygnować z podejmowania czynności egzekucyjnych<sup>128</sup>. Bowiern mimo że ustawodawca nakłada na wierzyciela obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej w przypadku, gdy zobowiązany nie wykonuje ciężących na nim powinności, to po analizie innych postanowień ustawy należy stwierdzić, że istnieje jednak możliwość braku podejmowania przez wierzyciela działań zmierzających do wszczęcia egzekucji, a bezczynność wierzyciela będzie wówczas uznana za celową i zgodną z prawem. Przykładem może być choćby stanowisko orzecznictwa – wyrok NSA<sup>129</sup>, w którym sąd orzekł, iż „niecelowe jest skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika bezrobotnego, gdyż koszty postępowania egzekucyjnego będą tylko powiększały rozmiar wierzyciela”.

Ponieważ „każde zastosowanie środków wykonania przymusowego stanowi ingerencję w sferę podstawowych praw i obowiązków obywatelskich, liczne przepisy ustawy przewidują możliwość przerwania egzekucji, gdy pojawia się zagrożenie przekroczenia przewidzianych prawem ingerencji. Z tego względu szereg przepisów wprowadza regulacje określane jako wstrzymanie prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub też wstrzymanie czynności egzekucyjnych (art. 17 § 2, 35 § 2, 54 § 6 u.p.e.a.) albo też zaniechanie egzekucji (art. 38 § 3 u.p.e.a.). Możliwości takie dają także przepisy o nadzorze (art. 23 u.p.e.a.). Należy jednocześnie zastrzec, że do wyjątków należą regulacje przewidujące obligatoryjne przerwanie postępowania egzekucyjnego. Chodzi o to, aby badanie prawidłowości przebiegu postępowania – choć ważne z punktu widzenia legalności – nie stało się instrumentem utrudnienia lub udaremnienia prowadzenia egzekucji. Czynnikiem rozszerzającym zakres omawianej zasady stało się wprowadzenie w wyniku ostatniej nowelizacji art. 6 ust. 1a u.p.e.a. Przewiduje on możliwość złożenia skargi na bezczynność wierzyciela przez podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku”<sup>130</sup>.

Artykuł 6 u.p.e.a. traktuje o obowiązkach wierzyciela, gdy zobowiązany uchyla się od wykonywania obowiązku. Artykuł ten stanowi też o bardzo ważnym podmiocie postępowania egzekucyjnego, a mianowicie o zobowiązanym. Istnienie zobowiązanego warunkuje postępowanie egzekucyjne. Brak jego będzie prowadzić do umorzenia postępowania. Ogólnie można powiedzieć zgodnie z art. 1 a pkt 20 u.p.e.a., że zobowiązany to podmiot, wobec którego toczy się postępowanie

<sup>128</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 53.

<sup>129</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lipca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 92/96 (LEX 1689674).

<sup>130</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 124.

egzekucyjne, przez zobowiązanego rozumie się bowiem osobę prawną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne bądź jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale nie zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudniać lub udaremniać skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają. Podmiotami tymi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także w określonych sytuacjach również podmioty państwowe (np. w przypadku nakazu rozbioru obiektu budowlanego państwa, gdy zaistnieje samowola budowlana)<sup>131</sup>. Zgodnie z panującymi poglądami trzeba stwierdzić, że zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku, jeśli obowiązek stał się wymagalny, a zobowiązany nie podjął działań zmierzających do wykonania obowiązku. Przy czym trzeba nadmienić, że „przepisy u.p.e.a. nie upoważniają wierzyciela do wyznaczenia zobowiązanemu terminu dobrowolnego wykonania obowiązku”<sup>132</sup>. Obowiązek wierzyciela dotyczący kontroli wykonywania obowiązków przez zobowiązanych oraz podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych rozpoczyna się wraz z nabyciem przez obowiązek cechy wykonalności i trwa do wygaśnięcia lub stwierdzenia jego bezprzedmiotowości. Odstąpienie przez wierzyciela od złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji, a nawet od upomnienia, jest konieczne w przypadku stwierdzenia istnienia okoliczności uzasadniających umorzenie (art. 59 § 1–2 u.p.e.a.) lub zawieszenie postępowania egzekucyjnego (art. 57 § 1 u.p.e.a.)<sup>133</sup>.

Na marginesie rozważań można wspomnieć, iż zgodnie ze stanowiskiem doktryny<sup>134</sup> „brak obowiązku badania legalności decyzji nie uprawnia organu egzekucyjnego do odmowy oceny słuszności i celowości wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego”. To na wierzycielu egzekucyjnym spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich czynności służących wykonaniu ustalonego obowiązku, a niewykonanie ustalonego w orzeczeniu lub wynikającego z mocy prawa obowiązku podważa sens jego wprowadzania lub orzekania.

Na podstawie udzielonego upoważnienia ustawowego do określenia trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego we wspomnianym już roz-

<sup>131</sup> Z. Leoński, [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 41.

<sup>132</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 53.

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2008 r., w sprawie I SA/Go 678/08 (LEX 576720).

porządzeniu określone zostały reguły mające mieć zastosowanie zarówno w przypadkach, gdy wierzyciel jest równocześnie organem egzekucyjnym, jak i wówczas, gdy są to dwa różne organy lub inne instytucje. Z uwagi na tematykę opracowania wydaje się niecelowe szczegółowe omawianie postanowień powoływanego wyżej rozporządzenia. Warto tylko powołać najważniejsze z punktu widzenia zasady obowiązku prowadzenia egzekucji regulacje prawne wynikające z powyższego rozporządzenia. Zgodnie z przepisami cytowanego rozporządzenia wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji albo wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel powinien wysłać zobowiązanemu upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia jego doręczenia (wierzyciel może wszcząć postępowanie egzekucyjne bez uprzedniego doręczenia upomnienia jedynie w przypadkach określonych przez prawodawcę). Upomnienie zawierające wezwanie do dobrowolnego spełnienia świadczenia pod rygorem wszczęcia egzekucji sporządza się w formie pisemnej zgodnie z wymaganiami sformułowanymi w rozporządzeniu.

W przypadkach określonych w odrębnych przepisach egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Kwestię ta reguluje odpowiednie rozporządzenie Ministra Finansów<sup>135</sup>. Biorąc pod uwagę, że w rozporządzeniu ustawodawca dopuścił możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej bez doręczenia upomnienia w kilkunastu przypadkach zawartych w zamkniętym katalogu, wydaje się, że należy uznać, iż jest to dość szeroki zakres wyjątków od ustawowej zasady upomnienia zobowiązanego. Mając na względzie istotę tej zasady (o czym w dalszej części opracowania), zawarty w rozporządzeniu katalog należy zakwalifikować jako nader obszerny. Słusznie jednak ma on charakter zamknięty, ewentualne rozszerzanie go w drodze wykładni z pewnością rzutowałoby bowiem na realizację podstawowej zasady postępowania egzekucyjnego w administracji, a mianowicie zasady zagrożenia. Pozostaje natomiast wątpliwość, czy powyższe jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej. Tak szeroko skonstruowana możliwość odstąpienia od doręczenia zobowiązanemu upomnienia może w praktyce wywoływać skutek zupełnie odmienny i powodować, że to zwolnienie z obowiązku doręczenia upomnienia będzie traktowane jako zasada.

Omówiona zasada postępowania egzekucyjnego w administracji powinna zapewnić konsekwentne postępowanie w celu wyegzekwowania od zobowiązanego właściwego wypełnienia ciążącego na nim obowiązku. W doktrynie podkreśla się,

---

<sup>135</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. z 2017 r., poz. 131).

że zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji ma duże znaczenie zarówno dla sprawy zachowania porządku prawnego, jak też dla sprawy wychowania obywatela w poczuciu poszanowania dla prawa i wynikających z niego obowiązków. Nałożenie na wierzyciela obowiązku wszczęcia egzekucji ma bowiem na celu realizację konstytucyjnej zasady ścisłego przestrzegania prawa i działania na podstawie i w granicach prawa przez każdy organ i każdego obywatela<sup>136</sup>.

Niezależnie od powyższych rozważań należy zauważyć, że na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw<sup>137</sup> wprowadzono w zakresie zasady obowiązku prowadzenia egzekucji administracji zasadniczą zmianę, która zaczęła obowiązywać z dniem 20 lutego 2021 r. Zgodnie z art. 1 pkt. 3 ww. ustawy w art. 6 § 1 dodaje się postanowienie, że „wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeśli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy”. Tym samym należy uznać, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odstępstwa od zasady nakładającej na wierzyciela obowiązek podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w sytuacji uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku. Tym samym umożliwiono wierzycielowi czasowe odstąpienie od tych czynności, gdy łączna wysokość ww. wskazanych należności nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia. Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy, zmiana powyższa ma na celu „wyeliminowanie ponoszenia uciążliwych dla zobowiązanego kosztów egzekucyjnych, w tym opłaty manipulacyjnej (100 zł), w egzekucji należności pieniężnej, której wysokość jest niższa lub zbliżona do kosztów jej wyegzekwowania”<sup>138</sup>. Projektodawca zmian wskazuje ponadto, że „regulacja ta winna mobilizować wierzyciela do podejmowania w szerszym zakresie działań informacyjnych względem zobowiązanego zachęcających zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku, a jednocześnie ma zapobiec prowadzeniu przez organ egzekucyjny (naczelników urzędów skarbowych) egzekucji należności pieniężnych w niskiej wysokości. Skutkiem tej zmiany organy egzekucyjne zyskają możliwość podejmowania środków egzekucyj-

<sup>136</sup> M. Ofiarska, *Zasada stosowania środków przewidzianych w ustawie*, Dom Wydawniczy ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2014; <https://sip.lex.pl/#/publication/469833389/ofiarska-malgorzata-zasada-stosowania-srodkow-egzekucyjnych-przewidzianych-tylko-w-ustawie?cm=URELATIONS>.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1553).

<sup>138</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw – druk 3379.

nych w egzekucji, której celem jest wyegzekwowanie znacznych kwot stanowiących dochód budżetu państwa<sup>139</sup>.

Warunkiem odstąpienia od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych jest jednak to, by okres do upływu terminu przedawnienia był dłuższy niż 6 miesięcy. Jeżeli bowiem okres ten jest krótszy niż 6 miesięcy, a zobowiązany nie wykona dobrowolnie obowiązku, może zaistnieć poważne zagrożenie niewyegzekwowania tego obowiązku. Tym samym słusznie podkreśla się, że przewidziana zmiana przepisów i ograniczenie zasady obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej mają charakter czasowy. Nadto dla spójności wywodów można wspomnieć, że wskazana wyżej ustawa, która weszła w życie (z wyjątkiem niektórych przepisów) z dniem 20 lutego 2021 r., wprowadziła również inne zmiany w zakresie art. 6 ustawy egzekucyjnej (np. zmiana w art. 6 § 1 c i § 1 d) mają charakter dostosowawczy do zmienianych art. 59 oraz 61 u.p.e.a., w których rezygnuje się z przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy w postępowaniu tym nie uzyska się kwoty wyżej niż wydatki egzekucyjne”. W związku z powyższym, odnosząc się do obowiązującego stanu prawnego, należy zauważyć, że omawiana zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej zostanie w niewielkim stopniu złagodzona poprzez brzmienie nowych przepisów. Nie tracą jednak na aktualności rozważania wskazywane powyżej dotyczące omawianej zasady.

### 3.3. Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie (zasada legalności)

Do 1966 r. włącznie obowiązywały w Polsce, obok Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji<sup>140</sup> oraz zmieniającego go dekretu z dnia 26 października 1945 r.<sup>141</sup>, przepisy szczegółowe regulujące przymusową realizację rozstrzygnięć niektórych organów administracji. Ustawodawca, uchwalając ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, sformułował zastrzeżenie w omawianym art. 7 § 1, że obowiązują tylko środki egzekucyjne określone ustawą<sup>142</sup>. Nadto z zasady tej

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U., nr 36, poz. 342, ze zm.).

<sup>141</sup> Dekret z dnia 26 października 1945 r. zmieniający ustawę o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U., nr 50, poz. 284).

<sup>142</sup> K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 276.



wynika obowiązek stosowania środków wyłącznie w sposób zgodny z ustawą<sup>143</sup>. Kategoryczne sformułowanie przez ustawodawcę obowiązku stosowania wyłącznie środków egzekucyjnych wskazanych przez ustawę skłania do wyciągnięcia z ww. przepisu określonych wniosków, których szczegóły omówione będą poniżej. Po pierwsze, ewentualne wątpliwości interpretacyjne (w tym przede wszystkim stosowanie wykładni rozszerzającej) zostałyby rozwiązane, gdyby ustawodawca wyraźnie wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym można stosować wyłącznie środki przewidziane w u.p.e.a.

Zasadę stosowania środków przewidzianych w ustawie wprowadza wprost art. 7 § 1 ustawy egzekucyjnej, który zezwala na stosowanie tylko środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie. Katalog tych środków został określony odrębnie dla egzekucji należności pieniężnych (art. 1 a pkt. 12 a u.p.e.a.) oraz obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1 a pkt. 12 b u.p.e.a.). *De facto* oznacza to, że ustawodawca przesądził o tym, które ze środków mają służyć egzekwowaniu określonego obowiązku publicznoprawnego.

W literaturze zasadę stosowania środków przewidzianych w ustawie nazywa się także zasadą ograniczenia środków egzekucyjnych do przewidzianych w ustawie<sup>144</sup>, zasadą praworządności<sup>145</sup> oraz traktuje się na równi (utożsamia) z zasadą legalności<sup>146</sup>. Wątpliwe jest jednak, czy takie utożsamianie jest zgodne z prawem. Zasada legalności zobowiązuje organy administracji do działania na podstawie i w granicach prawa. W przypadku zasady stosowania środków przewidzianych w ustawie można mówić o przejawie zasady legalności, ale nie o wprowadzeniu do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w art. 7 pkt. 1 tej zasady *expressis verbis*. Jak wskazuje M. Masternak, „zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie praworządności”<sup>147</sup>.

Zgodnie z art. 7 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, a *stricte* (choć ustawodawca wprost na to nie wskazuje) wyłącznie w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym. Jak wskazuje się w doktrynie, „przez pojęcie środków egzekucyjnych w literaturze rozumie się zinstytucjonowaną formę przymusu państwowego stosowaną w ściśle określonym trybie w celu doprowadze-

---

<sup>143</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Typologia zasad postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 578.

<sup>144</sup> J. Służewski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 1967, s. 6–9.

<sup>145</sup> W. Grzeškiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowniczym*, Warszawa 2006, s. 54.

<sup>146</sup> M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, red., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 336.

<sup>147</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa...*, s. 297.



nia do wykonania obowiązku prawnego<sup>148</sup>. Liczne nowelizacje ustawy egzekucyjnej doprowadziły do tego, że niemal wszystkie istotne elementy konstruuje przewidziane w niej środki egzekucyjne zostały uregulowane w ustawie bez przekazywania kompetencji ich doprecyzowania w rozporządzeniach wykonawczych czy też pozostawiania do unormowania w odrębnych ustawach. Jest to bez wątpienia bardzo słuszny zabieg legislacyjny, albowiem świadczy o kompleksowości ustawy i pozwala uniknąć ewentualnych problemów interpretacyjnych, ułatwiając tym samym poprawne stosowanie prawa. Wyjątki są tu nieliczne i należy je traktować bez stosowania wykładni rozszerzającej, np. odesłanie w art. 8 § 1 pkt. 7 u.p.e.a. do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>149</sup>.

Ponieważ nie można jednak założyć, iż „inne akty ustawowe nie będą odnosiły się do stosowania środków egzekucyjnych, można uznać, że w drodze wyjątku, pod warunkiem, że inny przepis prawa na to wprost pozwala, będzie istniała możliwość stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji również w innych postępowaniach egzekucyjnych. Bez względu na powyższą uwagę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji można stosować wyłącznie środki egzekucyjne przewidziane w tej ustawie, natomiast poszczególne przepisy prawne normujące tryb postępowania w innych sprawach mogą odnosić się do posługiwania się również i tymi środkami, jakie wprowadza ta ustawa<sup>150</sup>. I tym samym słuszny jest powyższy pogląd pozwalający na stosowanie w innych postępowaniach środków egzekucyjnych określonych w u.p.e.a. Niemniej jednak reguła powyższa nie działa w drugą stronę, czyli tym samym w czasie egzekucji administracyjnej nie ma podstaw prawnych do stosowania innych środków niż te w niej opisane (środków, które przewidują inne ustawy). Nie ma w tym przypadku znaczenia, że ewentualne zastosowanie w czasie egzekucji administracyjnej innych środków (przewidzianych w innej ustawie) mogłoby się okazać nawet bardziej skuteczne. Przykładem takiego aktu, który pozwala na stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w u.p.e.a. może być w szczególności ordynacja podatkowa<sup>151</sup>, która przewiduje w art. 33 i nast. określone środki zabezpieczające (zasada powyższa odnosi się bowiem również do postępowania zabezpieczającego). Można tu stosować środki przewidziane w art. 164 i 168 u.p.e.a., które pozostawiają organowi egzekucyjnemu większą swobodę w stosowaniu środków zabezpieczających, jak też środki zabezpieczające, o których traktuje ordynacja podatkowa. Naruszenie omawianej w tym miejscu zasady daje podstawę do złożenia zarzutów.

<sup>148</sup> Ibidem, s. 289–290 i powołani autorzy.

<sup>149</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1896, t.j. ze zm.).

<sup>150</sup> Z. Leoński, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 78.

<sup>151</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. 2020 r., poz. 1325, t.j. ze zm.).

W związku z powyższym konieczne jest uznanie, że z tak sformułowanej dyspozycji powoływanego wyżej artykułu wypływają następujące wnioski. Po pierwsze, organ egzekucyjny stosuje wyłącznie środki przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po drugie, zastosowanie innego środka (który nie został wskazany w niniejszej ustawie) jest niedopuszczalne, nawet jeśli mogłoby być skuteczniejsze. Po trzecie, tak długo, jak istnieje powyższa zasada, tak długo nie będzie można stosować innych środków egzekucyjnych niż te, które dopuszcza ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po czwarte, jeśli przepisy ustaw szczególnych dopuszczają możliwość stosowania w innych postępowaniach środków egzekucji administracyjnej, to jest to w pełni dopuszczalne.

Zasada ta wyklucza posługiwanie się przez organ egzekucyjny środkami egzekucyjnymi innymi niż ustanowione w u.p.e.a., a także w innym zakresie czy w inny sposób niż określony jej przepisami. Jak słusznie podnosi się w literaturze przedmiotu<sup>152</sup>, w zasadzie tej wcale nie najważniejszą kwestią jest jej związek (wykonawczy) z zasadą legalizmu. „Jej obowiązywanie na gruncie postępowania egzekucyjnego jest bowiem oczywiste, a konsekwencje nietrudne do określenia. Najważniejszym aspektem jest tu natomiast realizacja innej zasady konstytucyjnej – zasady zaufania do państwa i jego prawa. Artykuł 7 § 1 u.p.e.a. gwarantuje jednostce, że nie będzie zaskakiwana nieprzewidywalną ingerencją w jej prawa i wolności. Organ zastosuje tylko takie środki przymusu, jakie przewidziano i określono w jednej ustawie – w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”<sup>153</sup>. Jak słusznie podnosi się w literaturze<sup>154</sup>, „w Polsce zdecydowano się na wyższy standard pewności prawa, czego efektem jest ustawa składająca się z kilkuset przepisów, co z pewnością nie ułatwia pracy urzędnikom, ale stwarza lepszą ochronę jednostce. Co więcej, omawiana zasada gwarantuje, że środków egzekucji administracyjnej nie będą określać inne ustawy, chyba że ustawa szczególna wprowadzi inny sposób wymuszania wykonania jakiegoś obowiązku, wyraźnie wykluczając stosowanie przepisów u.p.e.a.”<sup>155</sup>.

Omawiana zasada dotyczy środków egzekucyjnych. Nie wspomina się w niej natomiast o środkach zabezpieczających wykonanie egzekwowanego obowiązku. W porównaniu do środków egzekucyjnych dość lakoniczne uregulowanie środków zabezpieczających może faktycznie w praktyce utrudniać kontrolę ich legalności (choć można stosować zasady ogólne postępowania egzekucyjnego oraz ogólne zasady postępowania zabezpieczającego). Biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 7 § 1 ustawy egzekucyjnej nakładające obowiązek stosowania wyłącznie środ-

<sup>152</sup> Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 21.

<sup>153</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> Ibidem.

ków egzekucyjnych wskazanych w ustawie, nie wydaje się celowe stosowanie na zasadzie analogii niniejszej ustawy również w odniesieniu do środków zabezpieczających. Skoro bowiem przepis nie skłania do tak szerokiej interpretacji, trudno uznać, że pod pojęciem środków egzekucyjnych ustawodawca rozumie również środki zabezpieczające. Ponadto konieczne jest zwrócenie uwagi również na fakt, że katalog środków egzekucyjnych ustawodawca określił sposób wyczerpujący (katalog zamknięty) nie pozwalający na stosowanie w tym względzie jakichkolwiek wyjątków. Tym samym trudno domniemywać, że w zakresie środków zabezpieczających pozwalających na względną swobodę co do ich wyboru ustawodawca również chciał stosować powyższą zasadę. Wydaje się, że nie ma racjonalnego uzasadnienia „rozciąganie” zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie również na środki zabezpieczające, choćby z uwagi na przyjmowany powszechnie postulat racjonalnego ustawodawcy. Skoro ustawodawca sam kwestii powyższej w sposób wyraźny nie unormował, to można uznać, że był to w pełni świadomy i przemyślany zabieg legislacyjny.

Z przepisu art. 7 § 1 u.p.e.a. można natomiast wyciągnąć inny wniosek: że zobowiązuje on do stosowania tylko takich środków egzekucyjnych, które ustawa przewidziała dla danego obowiązku podlegającego przymusowemu wykonaniu w trybie nią określonym. Nie chodzi tu tylko o podział na środki przewidziane do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym i środki służące wykonaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym. Także w obrębie tych grup wolno stosować tylko takie środki spośród pełnej ich gamy, które są przeznaczone do zastosowania obowiązku danego typu. Jak trafnie wskazuje P. Przybysz, stosowanie zamiennie w ramach tego samego postępowania środków egzekucyjnych dotyczących należności pieniężnych oraz niepieniężnych jest niedopuszczalne<sup>156</sup>. Przykładowo, skoro określając środek przymusu bezpośredniego, ustalono, że jest to środek przewidziany „w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku” (np. art. 148 § 1 u.p.e.a.), to nie będzie mógł być stosowany, gdy zobowiązany lub inne osoby nie stwarzają oporu. Powyższe świadczy o tym, że jest to środek egzekucyjny, który może być wykorzystany wyłącznie w określonym celu (w celu, który został ustalony przez ustawodawcę). A to oznacza, że za jego pomocą można wymuszać obowiązki zaniechania lub znoszenia, a nie jest on środkiem odpowiednim i dopuszczalnym do wymuszenia na zobowiązanym zachowań polegających na działaniu. Nawet wówczas, gdy ustawa przewiduje (art. 148 § 2 u.p.e.a.) stosowanie tego środka w celu zmuszenia zobowiązanego do opuszczenia lokalu czy nieruchomości (czyli niejako do działania), to w rzeczywistości chodzi tu o egzekucję obowiązku zaniechania

<sup>156</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 74.

zajmowania lokalu czy posiadania rzeczy, czyli także o usunięcie oporu. Natomiast wydaje się, że nie ulega wątpliwości, iż środek ten nie może być stosowany do wymuszenia takich obowiązkowych działań, jak: składanie zeznań w charakterze świadka czy utrzymanie czystości pomieszczeń lub nieruchomości<sup>157</sup>.

Przepis art. 1 a pkt. 12 ustawy egzekucyjnej wymienia 13 środków egzekucyjnych stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych oraz pięć środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym. Stosowanie jakichkolwiek innych, niewymienionych w ustawie środków zmierzających do wykonania obowiązków (jak było już wyżej podnoszone) jest niedozwolone nawet wtedy, gdyby środki takie faktycznie istniały i w ocenie organu egzekucyjnego byłyby bardziej skuteczne niż środki przewidziane w ustawie.

Mając, jak się wydaje, przede wszystkim na uwadze zasadę stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego, ustawodawca wymienia kolejno, egzekucję z:

- 1) pieniędzy,
- 2) wynagrodzenia za pracę,
- 3) świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego,
- 4) rachunków bankowych,
- 5) innych wierzytelności pieniężnych,
- 6) 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,
- 7) papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- 8) weksła,
- 9) autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- 10) udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- 11) pozostałych praw majątkowych,
- 12) ruchomości,
- 13) nieruchomości.

Ustawodawca wprowadza zatem trzynastą kategorię środków egzekucji obowiązków pieniężnych i jest to katalog zamknięty, co powoduje, że bez zmiany ustawy nie można go modyfikować.

W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>158</sup> ustawodawca rozszerzył obowiązujący od dnia wejścia w życie tej nowelizacji ka-

<sup>157</sup> D.R. Kijowski, *Zasady ogólne...*, [w:] *Ustawa...*, s. 232.

<sup>158</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 125, poz. 1368).

talog środków egzekucyjnych należności pieniężnych, dodając wskazane wyżej w pkt. 7–11 środki egzekucyjne oraz egzekucję z nieruchomości jako ostatni z możliwych do zastosowania środków.

W przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym środkami egzekucyjnymi, które mogą być stosowane w toku postępowania egzekucyjnego, są jedynie środki wymienione w art. 1 a pkt. 12 lit. b u.p.e.a. Ustawodawca wymienia pięć środków egzekucji obowiązków niepieniężnych:

- 1) grzywnę w celu przymuszenia,
- 2) wykonanie zastępcze,
- 3) odebranie rzeczy ruchomej,
- 4) odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń,
- 5) przymus bezpośredni.

Środek egzekucyjny przewidziany w ustawie może być stosowany tylko do celów wskazanych w ustawie. Podstawową przesłanką przy wyborze środka egzekucyjnego jest cel egzekucji, tj. dążenie do wykonania w trybie przymusowym obowiązku ciążącego na zobowiązanym. W niektórych jednak przypadkach, gdy wymaga tego cel egzekucji, organ egzekucyjny może zastosować wszystkie środki jednocześnie. W literaturze przedmiotu stwierdzono, że możliwość taka istnieje tylko w przypadku egzekucji o charakterze pieniężnym, natomiast w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym organ egzekucyjny nie może stosować równocześnie dwóch środków egzekucyjnych<sup>159</sup>. Nie jest to jednak, jak słusznie wskazują przedstawiciele nauki, „zakaz ustanowiony przez ustawę, ale logiczna konsekwencja norm określających zasady stosowania środków egzekucyjnych. Nie narusza tej zasady możliwość stosowania przymusu bezpośredniego jako elementu innego środka egzekucyjnego, ponieważ przymus bezpośredni nie stanowi wówczas samoistnego środka egzekucyjnego”<sup>160</sup>. Powyższe stanowisko potwierdzają również poglądy judykatury. Przytoczyć tu można choćby wyrok WSA w Gdańsku<sup>161</sup>, w którym sąd stwierdza, że „w sytuacji, gdy cel egzekucji tego wymaga, organ egzekucyjny może stosować nawet wszystkie dostępne środki egzekucyjne jednocześnie”, czy wyrok NSA<sup>162</sup>, w którego tezie uznaje się, że „podstawową przesłanką przy wyborze środka egzekucji jest cel egzekucji, tj. dążenie do wykonania w trybie przymusowym obowiązku ciążącego na zobowiązanym. Gdy cel egzekucji tego wymaga, można stosować wszystkie środki jednocześnie”. Dokonując jednak wyboru środka egzekucyjnego, który możliwy będzie do zastosowania w określo-

<sup>159</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa...*, s. 283.

<sup>160</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 56.

<sup>161</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 września 2008 r., w sprawie I SA/Gd 450/08 (LEX 470986).

<sup>162</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., w sprawie I SA/Gd 39/97 (LEX 37183).

nym przypadku, organ egzekucyjny powinien więc opierać się zarówno na zasadzie wyboru środka prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku, jak i najmniej dolegliwego, a także takiego, który doprowadzi do wykonania obowiązku bez konieczności stosowania innych środków egzekucyjnych<sup>163</sup>.

Słusznie wskazuje się, że można uznać, iż „za wartość szczególnie chronioną w postępowaniu egzekucyjnym ustawodawca uznał posługiwanie się jedynie środkami, których oddziaływanie uznano za zgodne z zasadą zawartą w art. 30 Konstytucji, a mianowicie zasadą poszanowania godności człowieka. Środki, których ustawa nie uregulowała, mogłyby wprawdzie być skuteczne, lecz ich oddziaływanie mogłoby naruszać założenia powołanej zasady konstytucyjnej”<sup>164</sup>.

Ponadto „zasada stosowania wyłącznie środków przewidzianych w ustawie stanowi realizację konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Należy zauważyć, że przymus bezpośredni oraz środki zabezpieczenia obowiązków o charakterze niepieniężnym zostały określone w ustawie dość ogólnikowo, co *de facto* może utrudniać ocenę zgodności z prawem ich stosowania przez organy egzekucyjne. Ocena taka musi zatem być dokonywana z uwzględnieniem norm Konstytucji oraz pozostałych zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego, a zwłaszcza zasady celowości”<sup>165</sup>.

Równocześnie analizując powyższą zasadę, można zauważyć, że coraz częściej sądy wskazują, iż dokonując wyboru określonego środka egzekucyjnego uregulowanego w u.p.e.a., organ egzekucyjny winien podjąć się próby porównania skutków zastosowania konkretnych, możliwych w danej sytuacji środków egzekucyjnych (co jest zgodne z uregulowaną w ustawie zasadą stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego). Przykładem może być stosunkowo nowy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w którym sąd stwierdza, istnienie „obowiązku porównania przez organ egzekucyjny wysokości grzywny w celu przymuszenia z kosztami wykonania zastępczego”<sup>166</sup>.

Zasadę stosowania środków przewidzianych w ustawie cytowany przepis odnosi tylko do organu egzekucyjnego właściwego do prowadzenia egzekucji. Niemniej egzekucję administracyjną mogą prowadzić także inne podmioty niż wymienione w art. 7 § 1 u.p.e.a., tj. organy administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Do prowadzenia egzekucji lub pewnych rodzajów działań („w określonym zakresie”) mogą być powołane również inne podmioty. Do nich też odnosi się zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych tylko w ustawie. Bez

<sup>163</sup> P. Przybyś, *Postępowanie...*, s. 57.

<sup>164</sup> M. Szubiakowski, [w:] *System egzekucji...*, s. 124.

<sup>165</sup> P. Przybyś, *Postępowanie...*, s. 55.

<sup>166</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie II SA/Go 1179/17 (Legalis 1767761).



względu bowiem na to, jaki podmiot uczestniczy po stronie organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z zasadą legalności jest on zobowiązany (czyli na podstawie i w granicach prawa), a tym samym może stosować tylko te środki egzekucyjne, na których zastosowanie w określonych sytuacjach prawo mu pozwala.

Zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych tylko w ustawie chroni zobowiązanego przed działaniami organu egzekucyjnego wykraczającymi poza zakres wyznaczony dla niego przepisami prawnymi (np. stosowanie środków zastrzeżonych dla egzekucji sądowej, stosowanie w trakcie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym – środków egzekucyjnych przewidzianych dla egzekucji należności pieniężnych). Naruszenie zasady stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych tylko w ustawie daje podstawę do wniesienia przez zobowiązanego środka prawnego w postaci zarzutów (art. 33 pkt 6 u.p.e.a.). Przyczynę uzasadniającą wniesienie zarzutów stanowi, w tym przypadku, niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego.

Pojęcie niedopuszczalności zastosowanego środka egzekucyjnego jest szerokie. Po pierwsze, oznaczać może te przypadki, gdy w stosunku do określonych podmiotów nie można stosować niektórych środków egzekucyjnych – np. grzywna w celu przymuszenia nie może być stosowana w stosunku do zobowiązanego będącego osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie lub częściowo. Jak bowiem wynika wprost z dyspozycji art. 120 § 2 u.p.e.a., gdy zobowiązany działa przez swojego przedstawiciela ustawowego, grzywna ta zostaje nałożona na przedstawiciela jako podmiot, który nie dopełnił obowiązków względem osoby pozostającej pod jego opieką. Stąd podmiotem, na który może zostać nałożona grzywna w celu przymuszenia, jest: zobowiązany, przedstawiciel ustawowy lub statutowy zobowiązanego, osoba zobowiązana do czuwania nad wykonaniem obowiązku tego rodzaju, co obowiązek egzekwowany. W przypadku, gdy zobowiązanym jest osobą fizyczną, która z uwagi na brak zdolności do czynności prawnych działa przez swojego przedstawiciela ustawowego, grzywnę w celu przymuszenia nakłada się na przedstawiciela ustawowego. Z podobną sytuacją mamy do czynienia, gdy zobowiązanym jest jednostka organizacyjna. Grzywna nakładana jest wówczas na osobę bezpośrednio odpowiedzialną za wykonanie obowiązku. W przypadku, gdy dziecko nie realizuje obowiązku szkolnego, oczywiste jest, że podmiotem, na który zostanie nałożona grzywna w celu przymuszenia, będzie jego przedstawiciel ustawowy (najczęściej rodzic), a nie samo dziecko. Powyższe potwierdza również jednoznacznie stanowisko judykatury, czego przykładem może być wyrok WSA w Gliwicach<sup>167</sup>, w którym sąd uznał, że „grzywna w celu przymuszenia może być nakładana na osobę, która

<sup>167</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2012 r., w sprawie II SA/Gl 532/11 (LEX 1138427).



w określonym zakresie jest zobowiązana i obowiązku tego nie wykonuje”. Podobne stanowisko zajęł również WSA w Poznaniu<sup>168</sup>.

Po drugie, pojęcie niedopuszczalnego środka egzekucyjnego może również oznaczać stosowanie środka egzekucyjnego nieprzewidzianego w ustawie lub przewidzianego dla egzekucji obowiązku innego rodzaju niż egzekwowany. Skutkiem uzasadnionego zarzutu wniesionego przez zobowiązanego z powodu niedopuszczalności zastosowanego środka egzekucyjnego będzie umorzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z art. 59 § 1 pkt 7 w zw. z art. 34 § 4 u.p.e.a.<sup>169</sup>. Takie samo stanowisko wyrażone zostało również w wyroku WSA w Gdańsku<sup>170</sup>.

W wypadku zastosowania środka egzekucyjnego nieprzewidzianego w ustawie w trakcie toczącego się już postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu przysługuje ochrona. Stosownie do postanowień art. 23 § 6 u.p.e.a. organy sprawujące nadzór mogą w szczególnie uzasadnionych przypadkach wstrzymać, na czas określony, czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ. Nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji. Jak podnosi się w orzecznictwie<sup>171</sup>, „sprawowanie nadzoru nad egzekucją administracyjną jest jedną z funkcji organów nadzoru” oraz że „wstrzymanie czynności egzekucyjnych może nastąpić tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i tylko na czas określony”<sup>172</sup>. W orzecznictwie sądowym<sup>173</sup> zwraca się uwagę, „że okoliczności uzasadniające wstrzymanie czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego muszą mieć charakter wyjątkowy w tym znaczeniu, że powinny odbiegać od występujących powszechnie. Chodzi tutaj o sytuacje spowodowane określonymi czynnikami, na których występowanie zobowiązany nie miałby wpływu, niezależnych od sposobu jego postępowania, mających charakter losowy, nie wywołany czynnikami, na które zobowiązany miał wpływ, które zależne były od jego woli czy też działania”.

---

<sup>168</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2012 r., w sprawie II SA/Po 841/11 (LEX 1138753).

<sup>169</sup> M. Ofiarska, *Zasada stosowania środków...*

<sup>170</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2012 r., w sprawie I SA/Gd 26/12 (LEX 1145231).

<sup>171</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., w sprawie II GSK1490/10 (LEX 1113723).

<sup>172</sup> Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., w sprawie III SA 1419/99 (LEX 47230).

<sup>173</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie VII SA/WA 1539/11 (LEX 1155871), wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2010 r., w sprawie III SA/Wa 351/10 (LEX 757650) oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., w sprawie III SA/Wa 2732/10 (LEX 995099).

### 3.4. Zasada stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku

Z przepisu art. 7 § 2 u.p.e.a. wyprowadzić można dwie zasady ogólne postępowania egzekucyjnego. Pierwszą, wyrażoną wprost, jest zasada obligująca organy egzekucyjne do stosowania przede wszystkim takich środków, które bezpośrednio spowodują wykonanie obowiązku spoczywającego na zobowiązanym (art. 7 § 2 u.p.e.a.). Drugą zasadą jest zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego.

Wykładnia literalna art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej wskazuje, że spośród środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie należy stosować te środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku. Twierdzenie to było niejednokrotnie podkreślane w judykaturze, czego przykładem może być choćby wyrok WSA w Olsztynie<sup>174</sup>, zgodnie z którym „stosownie do treści art. 7 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Wybór środka egzekucyjnego determinuje cel, któremu środek ma służyć”, czy też wyrok WSA w Warszawie<sup>175</sup>, w którym sąd uznaje, że „organ, po ustaleniu, jakie środki egzekucyjne ma do wyboru w okolicznościach danej sprawy, winien zastosować wobec zobowiązanego taką dolegliwość, która prowadzić będzie bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich – zastosować najmniej uciążliwą. Dokonując wyboru środka egzekucyjnego, organ winien mieć na uwadze przedmiot, zakres oraz charakter nałożonego obowiązku”. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w innych orzeczeniach sądów administracyjnych,<sup>176</sup> w tym również i tych najnowszych<sup>177</sup>. Powyższe tezy orzeczeń sądowych oraz szczegółowa analiza orzeczeń w tym zakresie prowadzą do konkluzji, iż możliwe jest uznanie, że jest to dominująca (a nawet jednolita linia orzecznicza).

Zasada stosowania środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku jest jednym z przejawów zasady celowości, której istotą jest unikanie stosowania dolegliwości wobec zobowiązanego jako sposobu nakłonie-

<sup>174</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2009 r., w sprawie II SA/OI 1002/09 (LEX 583032).

<sup>175</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 858/10 (LEX 676289).

<sup>176</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Łd 984/07 (LEX 510953), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 października 2008 r., w sprawie I SA/ Gd 317/08 (LEX 500998), wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 października 2008 r., w sprawie II SA/ Lu 405//08 (LEX 509910).

<sup>177</sup> Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 668/19 (LEX 3034325), wyrok NSA z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie I GSK 760/20 (LEX 3047746), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie I SA/Gd 20/20 (LEX 2979581), wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 września 2020 r. w sprawie I SA/Ke 104/20 (LEX 3067290).

nia go do wykonania obowiązku, na rzecz stosowania środków, które prowadzą bezpośrednio do osiągnięcia celów egzekucji. Organ egzekucyjny ma bowiem podejmować i stosować w pierwszej kolejności te środki, które będą prowadziły bezpośrednio do wykonania ciążącego na zobowiązanym obowiązku, ale równocześnie będą spełniać cechę najłagodniejszego środka egzekucyjnego. Celem egzekucji administracyjnej jest bowiem wyegzekwowanie określonego obowiązku publicznoprawnego, a nie stwarzanie zobowiązanemu dodatkowych, nieuzasadnionych dolegliwości, tym bardziej, jeśli istnieje szansa na uniknięcie dolegliwości lub też ich zminimalizowanie. Słusznie jednak wskazuje, że „zasadzie celowości nadaje się znaczenie szersze, przyjmując, że znajduje ona swoje rozwinięcie nie tylko w zasadzie stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, lecz także w innych zasadach ogólnych postępowania egzekucyjnego takich jak zasada stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych oraz zasada niezbędności, zasada zagrożenia”<sup>178</sup>.

Niektórzy znawcy zagadnienia, nie wyodrębniają zasady stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku z przepisów ustawy, a jedynie łączą z dyspozycją zawartą w art. 7 § 2 u.p.e.a. (druga część zdania) określaną jako zasada stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego. Stąd np. według Z. Leońskiego zasada stosowania środków przewidzianych w ustawie zawiera regułę, że „wybierając środek egzekucyjny, należy kierować się dyrektywą, że organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, łącząc ją z zasadą stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych”<sup>179</sup>.

Analizując jednak w sposób szczegółowy postanowienia powoływanego powyżej przepisu prawnego, stanowisko doktryny oraz sądów administracyjnych, wydaje się konieczne oddzielenie zasady stosowania środków najłagodniejszych od stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku mimo możliwych kontrowersji związanych z takim stanowiskiem. Powyższe wywieść można przede wszystkim z następujących argumentów.

Po pierwsze, z licznych wyroków sądów wynika jasno, że orzecznictwo w sposób wyraźny oddziela zasadę stosowania środków prowadzących bezpośrednio od celu od zasady stosowania środków najłagodniejszych. Np. w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. NSA<sup>180</sup> stwierdza, że „stosownie do treści art. 7 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Z zasady tej wynika obowiązek badania, który ze środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. W istocie jest to główna zasada w postępowaniu egze-

<sup>178</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 299.

<sup>179</sup> Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 77–78.

<sup>180</sup> Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., w sprawie I OSK 1404/07 (LEX 424663).

kucyjnym”. W świetle takiej interpretacji przepisu prawnego słuszne wydaje się stanowisko, że organ egzekucyjny w pierwszej kolejności zobligowany jest do badania, który z środków zawartych w ustawie będzie zmierzał bezpośrednio do wykonania obowiązku, a dopiero drugą czynnością podejmowaną przez organ administracyjny będzie ocena, który z nich jest najmniej uciążliwy. Zastosowanie innej kolejności zupełnie niweczyłoby założenia ustawy. Organ egzekucyjny może bowiem wybrać najmniej uciążliwy środek egzekucyjny jedynie wówczas, gdy ma jakąkolwiek możliwość w zakresie stosowania środków egzekucyjnych. Wobec powyższego w pierwszej kolejności musi wybrać środek prowadzący bezpośrednio do celu egzekucji (a więc taki, na podstawie którego choćby potencjalnie jest w stanie wyegzekwować ciążący na zobowiązanym obowiązek, a dopiero wówczas, gdy ma alternatywę co do wyboru takiego środka, posłużyć się dodatkowym kryterium i wybrać środek najmniej uciążliwy). Jeśli okaże się, że w danym stanie faktycznym i prawnym jest tylko jeden środek, który będzie zmierzał do wykonania obowiązku – to tym samym organ nie ma możliwości dokonania kolej oceny zmierzającej do ustalenia środka najmniej uciążliwego.

Także w wyroku WSA w Kielcach<sup>181</sup> z dnia 29 stycznia 2008 r. zauważono, że powyższy przepis „wprowadza zasadę stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązków, którą należy interpretować w ten sposób, że prowadzi ona do uniknięcia stosowania dolegliwości wobec zobowiązanego, jako sposobu nakłonienia go do wykonania obowiązku na rzecz stosowania środków, które bezpośrednio prowadzą do osiągnięcia celu egzekucji”. Stąd z przepisów u.p.e.a. wynika jednoznacznie, że obowiązkiem organu egzekucyjnego jest badanie, który ze środków egzekucyjnych będzie zmierzającym bezpośrednio do wykonania obowiązku.

W wyroku z dnia 25 lutego 2014 r. NSA<sup>182</sup> stwierdza, że „organ egzekucyjny zobowiązany i uprawniony jest do podejmowania wyłącznie takich postanowień i czynności, które zmierzają najprostszą drogą do wykonania przez zobowiązanego spoczywającego na nim obowiązku. Jeżeli dana czynność do takiego celu nie prowadzi, jest niedopuszczalna”.

Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „odstąpić od stosowania środka mogącego bezpośrednio prowadzić do wykonania obowiązku, bez naruszenia omawianej zasady, można wówczas, gdy z okoliczności, w jakich takie środki miałyby być stosowane, wynika zagrożenie dla zasady celowości postępowania egzekucyjnego. Wskazuje na to bezpośrednio brzmienie art. 119 § 2 u.p.e.a.”<sup>183</sup>. Może się bowiem zda-

<sup>181</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Ke 683/07 (LEX 471275).

<sup>182</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., w sprawie II FSK 687/12 (LEX 1494996).

<sup>183</sup> „Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym”.

rzyć, że zastosowanie środka zaspokajającego nie będzie mogło być przeprowadzone sprawnie z uwagi na stan rzeczy, której dotyczy (np. trudne może być zastępcze wykonywanie przymusowej rozbiórki budynku zamieszkałego).

Zasada zastosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązków wiąże zarówno organ egzekucyjny, jak również wierzyciela. Ten ostatni ma obowiązek kierować się tą zasadą, wskazując środek egzekucyjny we wniosku o wszczęcie egzekucji<sup>184</sup>. Wydaje się jednak, że rola wierzyciela w przypadku, gdy nie jest on równocześnie organem egzekucyjnym w zakresie stosowania tejże zasady, jest zdecydowanie mniejsza niż organu egzekucyjnego. W jego kompetencji jest bowiem ocena, czy wskazany przez wierzyciela środek egzekucyjny uznać można za prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku, a równocześnie nie naruszający zasady celowości prowadzenia egzekucji administracyjnej. Trudno oczekiwać od wierzyciela, który nie jest równocześnie organem egzekucyjnym, że będzie on we wniosku o przeprowadzenie egzekucji wskazywał wyłącznie albo przede wszystkim ten środek, który będzie prowadził bezpośrednio do wykonania obowiązku i który równocześnie będzie najmniej dolegliwy dla zobowiązanego. Wydaje się, że wierzyciel wskaże te środki, które w jego ocenie będą mogły w pełni zaspokoić jego roszczenia, bez względu na ewentualny stopień dolegliwości. Tak więc to przede wszystkim organ egzekucyjny musi badać, który ze środków egzekucyjnych prowadzić będzie bezpośrednio do celów egzekucji. Jeśli więc organ egzekucyjny (a w określonych sytuacjach wierzyciel) ma do wyboru grzywnę celem przymuszenia lub wykonanie zastępcze, np. w ramach wykonania obowiązku usunięcia samowoli budowlanej (rozbiórki obiektu), najczęściej wybiera wykonanie zastępcze, gdyż prowadzi ono bezpośrednio do realizacji obowiązku.

Powyższe potwierdza choćby orzeczenie WSA w Warszawie<sup>185</sup>, w którym stwierdzono, że „w sytuacji, kiedy na zobowiązanym ciąży obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego, rzeczą organów jest dokonanie wyboru najwłaściwszego środka egzekucyjnego, który w realiach konkretnego przypadku będzie prowadził do bezpośredniego wykonania zobowiązania, jednocześnie stanowiąc środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. W jednym przypadku z okoliczności sprawy będzie wynikało, że środkiem tym jest wykonanie zastępcze, w innym zaś może to być grzywna w celu przymuszenia o określonej wysokości”. Podobną konkluzję można wyprowadzić z innych wyroków sądów administracyjnych<sup>186</sup>.

Istnieją jednak sytuacje, że przepis prawa nakazuje organowi zastosowanie określonego środka egzekucyjnego, nie pozostawiając mu przy tym żadnej możliwości

<sup>184</sup> Z. Leoński, [w:] *Postępowanie...*, s. 46.

<sup>185</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., w sprawie II OSK 1274/08 (LEX 549006).

<sup>186</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2009 r., w sprawie II SA/Bd 114/09 (LEX 565723), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2013 r., w sprawie II SA/Bd 1154/12 (LEX 1351402).

wyboru. Wówczas zasada powyższa nie ma zastosowania. Przykładem może być choćby art. 32 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>187</sup> dający organowi do wyboru dwa środki egzekucyjne. Stanowi on, że „w razie niestawienia się poborowego do poboru bez uzasadnionej przyczyny wójt, burmistrz, prezydent miasta nakłada grzywnę w celu przymuszenia albo zarządza przymusowe doprowadzenie przez Policję do komisji poborowej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Tym samym organ egzekucyjny nie ma możliwości zastosowania innego środka niż dwa wskazane powyżej, albowiem ustawodawca wprost określił, które ze środków mogą być zastosowane, wykluczając tym samym jakąkolwiek możliwość wyboru innego środka egzekucyjnego (nawet gdyby uznać, że byłby on bardziej skuteczny).

### 3.5. Zasada stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego

Ustawodawca, w art. 7 § 2 u.p.e.a. oprócz zasady stosowania środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku sformułował również zasadę stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego (najłagodniejszego środka egzekucyjnego). *Ratio legis* takiej regulacji było to, że egzekucja administracyjna nie jest karą za niewykonanie określonego obowiązku, a jedynie sposobem wykonania obowiązku ciążącego na zobowiązanym i wyrazem humanizowania postępowania egzekucyjnego. Z uwagi na to, że „postępowanie egzekucyjne w administracji nie ma charakteru postępowania represyjnego, ustawodawca nakazuje organom egzekucyjnym szukania takiego sposobu wykonania obowiązku, który respektuje interesy zobowiązanego”<sup>188</sup>, ale z drugiej strony nie uniemożliwia wierzycielowi dochodzenia swoich roszczeń w drodze egzekucji administracyjnej. Jak wskazuje się w literaturze, „zasada stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego powinna być realizowana w taki sposób, aby nie uniemożliwiała organowi egzekucyjnemu osiągnięcia celu egzekucji, jakim jest doprowadzenie do wykonania obowiązku”<sup>189</sup>.

Przy stosowaniu środków egzekucyjnych nie chodzi o wyrządzenie dolegliwości zobowiązanemu, ale o zmuszenie go za pomocą najłagodniejszego środka do spełnienia ciążącego na nim obowiązku. Dlatego też omawiana zasada dopełnia i modyfikuje zakres stosowania zasady celowości postępowania egzekucyjnego. Oczywiście jest jednak, iż stosowanie najłagodniejszego środka egzekucyjnego musi być ściśle związane z innymi zasadami postępowania egzekucyjnego, w tym przede

<sup>187</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1541. t.j. ze zm.).

<sup>188</sup> M. Ofiarska, *Zasada stosowania środków...*

<sup>189</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 303–304.



wszystkim z omówioną wyżej zasadą stosowania środka prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku. Wyboru takiego (jak było już wskazywane) *de facto* organ może dokonać wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje możliwość zastosowania przynajmniej dwóch środków egzekucyjnych. Jeśli obydwa prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, to zgodnie z dyspozycją niniejszej zasady organ wybierze ten, który dla konkretnego zobowiązanego będzie najmniej uciążliwy. Słusznie wskazuje się w kontekście powyższego, że „uregulowana zasada nie ma zastosowania w sytuacji, w której organ egzekucyjny ma dokonać wyboru między środkiem łagodniejszym dla zobowiązanego, który nie prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku, i środkiem bardziej uciążliwym, ale zapewniającym bezpośrednio wyegzekwowanie obowiązku. W takim przypadku organ egzekucyjny ma prawo zrezygnować ze środka łagodniejszego na rzecz środka prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku”<sup>190</sup>. Nadto, jeśli organ ma do dyspozycji jeden tylko środek egzekucyjny, to oczywiste jest, że nie ma podstaw do tego, aby poszukać środka najmniej uciążliwego (właśnie z uwagi na to, że może zaistnieć sytuacja, w której organ egzekucyjny nie będzie miał możliwości wyboru środka egzekucyjnego). Powyższe wynika np. z wyroku NSA<sup>191</sup>, zgodnie z którym „aby organ mógł zastosować najmniej uciążliwy środek, musi mieć w tym względzie wybór”. Identyczną konkluzję zawiera również teza wyroku WSA w Gdańsku<sup>192</sup>, w której sąd wyjaśnia, że „o zastosowaniu najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego można mówić, gdy istnieje możliwość wyboru. Jeśli natomiast w konkretnej sprawie organ egzekucyjny ma do dyspozycji tylko jeden środek egzekucyjny, to wówczas jest on zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do jego stosowania”<sup>193</sup>. W innym orzeczeniu WSA w Olsztynie<sup>194</sup> pojawia się stwierdzenie, że „organ musi mieć wybór w zastosowaniu najmniej uciążliwego środka egzekucji. Stosuje taki środek, który jawi się jako najbardziej adekwatny i skuteczny w danych okolicznościach”. Powyższe tezy potwierdzają również inne orzeczenia sądów administracyjnych<sup>195</sup>, w tym także najnowsze<sup>196</sup>, oraz wskazuje, że w zakresie interpretacji ww. zasady jest ukształtowana jednolita linia orzecznicza.

<sup>190</sup> P. Przybyś, *Postępowanie...*, s. 75.

<sup>191</sup> Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., w sprawie II FSK 1339/08 (LEX 595754).

<sup>192</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 września 2008 r., w sprawie I SA/Gd 450/08 (LEX 470986).

<sup>193</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 października 2010 r., w sprawie I SA/Bk 418/10 (LEX 747326).

<sup>194</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 października 2013 r., w sprawie I SA/Ol 587/13 (LEX 1389586).

<sup>195</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2013 r., w sprawie I SA/Gd 635/12 (LEX 1368638), wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., w sprawie II FSK 1690/11 (LEX 1336919), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2013 r., w sprawie III SA/Wr 6/13 (LEX 1330119).

<sup>196</sup> Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie II OSK 379/19 (LEX 1873391), wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2019 r., w sprawie II SA/Kr 670/19 (LEX 2743784).



Istotą zasady jest to, aby spośród przewidzianych ustawą środków egzekucyjnych stosować ten, który w możliwie najmniejszym stopniu ingerować będzie w prawa i wolności zobowiązanego. Zasadę tę wspominano już wyżej kilkakrotnie, łącząc ją z jednej strony z brzmieniem art. 7 § 2 u.p.e.a., a z drugiej – z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W tym kontekście słusznie wskazywała L. Klat-Wertelecka, uznając, że zasada proporcjonalności oznacza, że „należy stosować środki współmierne do celu, któremu służą, zachować równowagę między interesem społecznym a indywidualnym, tak aby nie ingerować ponad potrzebę w sferę prywatności”<sup>197</sup>. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadza zasadę, że ograniczenia wolności i praw osobistych zagwarantowanych w ustawie zasadniczej ustanawiane mogą być wyłącznie na mocy przepisów w randze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony takich nadrzędnych dóbr, jak: bezpieczeństwo, porządek, zdrowie czy wreszcie moralność publiczna lub wolności i prawa innych osób. W nauce przyjmuje się, że z przepisu tego wynika konieczność respektowania przez ustawodawcę wprowadzającego ograniczenia swobód obywatelskich kilku wymogów określanych mianem zasady proporcjonalności. Mianowicie, „prowadzące do ograniczenia konstytucyjnych wolności środki zastosowane przez ustawodawcę muszą spełniać następujące warunki:

- 1) są niezbędne z uwagi na założony cel (warunek konieczności/wymagalności),
- 2) skuteczne (warunek przydatności/odpowiedniości),
- 3) a przy tym rzeczywiste efekty ich zastosowania powinny być proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*)”<sup>198</sup>.

Wskazany przepis u.p.e.a. wyznacza zakres jej zastosowania węższej, niż wynika to z reguły proporcjonalności. „Mowa jest w nim bowiem, o wyborze najmniej uciążliwego środka wyłącznie spośród środków bezpośrednio prowadzących do wykonania egzekwowanego obowiązku. Można zatem powiedzieć, że jest to zasada ustępująca swoją mocą zasadzie celowości postępowania egzekucyjnego”<sup>199</sup>.

Ważnym problemem, jaki wiąże się ze stosowaniem tej zasady jest mierzenie uciążliwości środków egzekucyjnych. Oczywiście jest, że organ egzekucyjny nie dysponuje określonymi *a priori* kryteriami, według których ma oceniać, czy dany środek jest mniej lub bardziej uciążliwy. Te ustalenia prowadzone są indywidualnie dla każdego jednego przypadku na podstawie posiadanych informacji co do sytuacji zobowiązanego, wiedzy i doświadczenia (mądrości, przeczności) organu egzekucyjnego. Trafnie twierdzi M. Masternak, że „organ nie powinien oceniać

<sup>197</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 309.

<sup>198</sup> J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 18 oraz A. Krasuski, *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 9, poz. 20.

<sup>199</sup> M. Ofiarska, *Zasada stosowania środków przewidzianych w ustawie...*

stopnia dolegliwości środka egzekucyjnego w sposób abstrakcyjny, oderwany od danej sprawy, lecz ma obowiązek ustalić jego uciążliwość dla konkretnego zobowiązanego [...], dokonując tej oceny organ egzekucyjny powinien uwzględnić jego indywidualną sytuację majątkową, życiową, zawodową itd., ale także wziąć pod uwagę stanowisko samego zobowiązanego, który ma najlepszą wiedzę o tym, jak dużą dolegliwość będzie stanowiło zastosowanie danego środka egzekucyjnego”<sup>200</sup>. Nie jest to sprawa łatwa, na co wskazuje wiele orzeczeń sądowych. Przykładem może być wyrok NSA<sup>201</sup>, w którym sąd stwierdza, że „w zasadzie stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego nie chodzi o ustalenie wysokości konkretnego środka egzekucyjnego, spośród wskazanych w u.p.e.a., co wprost wynika z samej nazwy tej zasady. W myśl tej zasady spośród przewidzianych ustawą środków egzekucyjnych należy stosować ten, który w możliwie najmniejszym stopniu ingerować będzie w prawa i wolności zobowiązanego”. W innym wyroku NSA<sup>202</sup> stwierdził, że „który z kilku środków egzekucyjnych jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, nie może być pozostawione arbitralnej ocenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne. Faktycznie, w zależności od warunków danej sprawy może to być w przypadku obowiązku wykonania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego grzywna w celu przymuszenia lub też wykonanie zastępcze. Wskazane przez zobowiązanego okoliczności sprawy wraz z jego oceną warunków wiążących się z wykonaniem obowiązku, nie zaś arbitralne stanowisko organu egzekucyjnego, prowadzą do właściwego rozstrzygnięcia, który spośród kilku dostępnych środków egzekucyjnych będzie najmniej uciążliwy dla zobowiązanego”. Natomiast WSA w Gliwicach<sup>203</sup>, również opowiadając się za koniecznością każdorazowej oceny, który z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, stwierdza, że „zgodnie z art. 7 § 2 u.p.e.a. organ powinien stosować środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Zauważyć trzeba, że przepisy u.p.e.a. nie określają, który z środków egzekucyjnych jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, pozostawiając tę ocenę organowi egzekucyjnemu”. Powyższe wynika również z innych orzeczeń sądów administracyjnych<sup>204</sup>. WSA także i w innych orzeczeniach wskazywał dyrektywy wyboru najłagodniejszego środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, np. poprzez stwierdzenie, że „zajęcie wierzytelności z rachunków bankowych zobowiązanego w świetle przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi jeden z najmniej uciążli-

<sup>200</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 308.

<sup>201</sup> Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., w sprawie II OSK 179/11 (LEX 1410753).

<sup>202</sup> Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., w sprawie II OSK 1262/10 (LEX 1068979).

<sup>203</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2010 r., w sprawie II SA/GI 434/10 (LEX 752805).

<sup>204</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2007 r., w sprawie III SA/Wa 403/07 (LEX 441045), wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Ke 683/07 (LEX 471275).

wych środków egzekucyjnych”<sup>205</sup>. W innym wyroku WSA w Warszawie<sup>206</sup> uznał, że „organ po ustaleniu, jakie środki egzekucyjne ma do wyboru w okolicznościach danej sprawy, winien zastosować wobec zobowiązanego taką z dolegliwości, która prowadzić będzie bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich – zastosować najmniej uciążliwą. Dokonując wyboru środka egzekucyjnego, organ winien mieć na uwadze przedmiot, zakres oraz charakter nałożonego obowiązku. Powinien uwzględnić rodzaj środków, jakie ma do dyspozycji przy egzekucji konkretnego obowiązku, oraz inne okoliczności faktyczne, w których orzeka i podejmuje czynności celem wyegzekwowania obowiązku. Kierując się okolicznościami konkretnej sprawy, winien w konsekwencji wybrać najwłaściwszy środek egzekucyjny, tj. najwłaściwszy w realiach konkretnego przypadku”. Podobna teza sformułowana została również w wyroku WSA w Olsztynie<sup>207</sup>, gdzie stwierdzone zostało, iż „stosownie do treści art. 7 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Wybór środka egzekucyjnego determinuje cel, któremu środek ma służyć”. Natomiast w wyroku WSA w Gdańsku<sup>208</sup> sąd stwierdza, że „zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji polega na obowiązku prowadzenia postępowania egzekucyjnego w taki sposób, aby osiągnąć cel egzekucji, jakim jest wykonanie obowiązku, w sposób najmniej kosztowny dla zobowiązanego”.

Zasada stosowania najłagodniejszego środka przewidzianego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak zostało wyżej wskazane nie przesądza (i słusznie) o tym, który z środków należy uznać za najłagodniejszy. Dyrektywy postępowania dla organów egzekucyjnych wynikają w tym względzie przede wszystkim z orzeczeń sądowych. Jednak niektórzy komentatorzy podnoszą<sup>209</sup>, że „środki egzekucyjne przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla egzekucji należności pieniężnych (art. 1 a pkt 12 a u.p.e.a.) i egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1 pkt. 12 b u.p.e.a.) mogły zostać usystematyzowane przez ustawodawcę w sposób celowy i świadomy, a przyjęta technika legislacyjna miała polegać na wyliczeniu środków egzekucyjnych możliwych do stosowania w egzekucji administracyjnej od środka najłagodniejszego do najbardziej dolegliwego”. Zupełne odmienne stanowisko w tym zakresie zostało sformułowane w wyroku WSA w Kielcach<sup>210</sup>, w świetle którego „nie można przyjęć,

<sup>205</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2011 r., w sprawie I SA/Gd 524/11 (LEX 10900147).

<sup>206</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 858/10 (LEX 676289).

<sup>207</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2009 r., w sprawie II SA/Ol 1002/09 (LEX 583032).

<sup>208</sup> Wyrok NSA z dnia 16 października 2008 r., w sprawie I SA/Gd 317/08 (LEX 500998).

<sup>209</sup> R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1998, s. 53–54.

<sup>210</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie II SA/Ke 707/11 (LEX 1133598).

iż wyliczenie kolejności środków zawarte w art. 1a pkt. 12 lit. b u.p.e.a. jest wiążące, co do kolejności ich stosowania. Wybór środka egzekucyjnego determinuje cel, któremu środek ten ma służyć”.

Słusznie jednak w tym kontekście podnosi R. Hauser: „[...] wykładnia omawianego artykułu nie pozwala na wyciągnięcie tak dalekich wniosków. W szczególności zastrzeżenie w tym zakresie dotyczy ustalenia dolegliwości środka egzekucyjnego w przypadku egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym. O wyborze środka egzekucyjnego będzie decydował bowiem przede wszystkim charakter egzekwowanego obowiązku, w związku z czym nie można z przepisów prawa wywodzić reguł postępowania, które znajdą zastosowanie w każdym przypadku, uniwersalnych i adekwatnych do wszystkich przypadków. Zastrzeżenia te uwidaczniają się zwłaszcza przy egzekucji obowiązków o charakterze osobistym. W tym przypadku, spośród środków egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym przewidzianych w art. 1a pkt. 12 lit. b u.p.e.a., którymi są: grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, oraz przymus bezpośredni, można zastosować jedynie grzywnę w celu przymuszenia (jako środek łagodniejszy), a dopiero gdyby okazała się ona nieskuteczna, wówczas należałoby zastosować przymus bezpośredni, środek niewątpliwie najbardziej dolegliwy spośród środków przewidzianych w cytowanym przepisie. Inne środki egzekucyjne nie nadają się bowiem do zastosowania przy egzekucji obowiązków osobistych o charakterze niepieniężnym”<sup>211</sup>.

Uznać natomiast można, iż kolejność wymienienia poszczególnych środków egzekucyjnych należności pieniężnych wskazuje, jakie środki uważane są przez ustawodawcę za najmniej, a jakie za najbardziej dolegliwe dla zobowiązanego, z tym jednak zastrzeżeniem, że „jest to katalog wprowadzony przez ustawodawcę w oderwaniu od konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej zobowiązanego, która winna być każdorazowo wnikliwie rozpoznawana przez organ egzekucyjny przed zastosowaniem wybranego środka. Tym bardziej, że przyjęta przez ustawodawcę kolejność wyliczenia środków egzekucyjnych, odzwierciedlająca pewne ustawowe kryteria dolegliwości, nie musi być, i często nie będzie, tożsama ze stopniem dolegliwości środka egzekucyjnego dla zobowiązanego”<sup>212</sup>. Z pewnością w nawiązaniu do powyższego uzasadniona jest teza, że egzekucja z należności pieniężnych jest środkiem najmniej uciążliwym, a egzekucja z nieruchomości środkiem najbardziej uciążliwym i powinna być stosowana wówczas, gdy zastosowanie innych środków jest niemożliwe lub okazało się bezskuteczne. Taka też była dyspozycja obowiązku-

<sup>211</sup> R. Hauser, *Ochrona obywatela...*, s. 54.

<sup>212</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 59.

jącego do dnia 21 listopada 2013 r. art. 110 § 1 u.p.e.a.<sup>213</sup>. „Jednakże obecnie należy przyjąć, że ustawodawca, dokonując wyliczenia środków egzekucyjnych, w znaczącym stopniu kierował się również ich podobieństwem rodzajowym. Ocena stopnia dolegliwości środków egzekucyjnych nie może być zatem oparta wyłącznie na kryterium kolejności wyliczenia ich w ustawie”<sup>214</sup>. Pogląd ten wydaje się trafny, bowiem dolegliwość tego samego środka egzekucyjnego może być różna w zależności od okoliczności konkretnej sprawy. Podstawową przesłanką przy wyborze środka egzekucyjnego powinien być cel egzekucji, którym jest dążenie do wykonania w trybie przymusowym obowiązku ciążącego na zobowiązanym. „Gdy cel egzekucji tego wymaga, można stosować wszystkie środki jednocześnie, w związku z czym *de facto* nie można uznać, że istnieje hierarchia środków egzekucyjnych w ustawie o egzekucji w administracji”<sup>215</sup>.

O stopniu uciążliwości środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym decydują okoliczności konkretnej sprawy. Niewielka liczba tych środków niejednokrotnie wyklucza w praktyce swobodę wyboru najłagodniejszego środka i zobowiązuje organ egzekucyjny do zastosowania wskazanego w ustawie środka egzekucyjnego. Ustawa zawiera następujące wskazówki co do kolejności stosowania tych środków:

- 1) Grzywna w celu przymuszenia jest nakładana, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności (art. 119 § 1 u.p.e.a.).

Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>216</sup>, „grzywna w celu przymuszenia nie jest karą, lecz formą nacisku mającą na celu skłonienie zobowiązanego poprzez dolegliwość finansową do określonego zachowania się. Aby środek ten nabrał charakteru dyscyplinującego, nałożona grzywna powinna być na tyle wysoka, aby w ocenie zobowiązanego nieopłacalnym było jej uiszczenie tylko dla odłożenia w czasie egzekwowanego obowiązku czy to poprzez osobiste wykonanie przez zobowiązanego, czy poprzez wykonanie zastępcze”. Podobnie stwierdza WSA we Wrocławiu<sup>217</sup>, uznając, że „grzywna w celu przymuszenia nie jest karą pieniężną w ścisłym sensie, a jedynie środkiem zmierzającym do wywarcia presji na zobowiązanego. Szerokie możliwości uniknięcia jej zapłaty lub zwrotu zapłaconej kwoty czynią z tego środka egzekucyjnego mniej uciążliwy od wykonania zastępczego, które to ma charakter bezwzględnie obciążający zobowiązanego”. Wart

<sup>213</sup> Uchylony na podstawie art. 111 pkt. 34 ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych z dnia 11 października 2013 r. (Dz.U., poz. 1289).

<sup>214</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 57.

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r., w sprawie II SA/Łd 66/14 (LEX 1468006).

<sup>217</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r., w sprawie II SA/Wr 679/12 (LEX 1330008).

odnotowania jest też stosunkowo niedawno orzeczony wyrok WSA w Rzeszowie, w którym sąd uznał, że „trudno mówić o szczególnej uciążliwości grzywny, skoro zobowiązani mogą uniknąć konieczności jej uiszczenia, jeżeli wykonają decyzję”<sup>218</sup>.

2) Grzywna w celu przymuszenia jest nakładana, gdy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucyjnego (art. 119 § 2 u.p.e.a.).

Jeżeli zatem jest możliwe zastosowanie innego środka egzekucyjnego, to wyłączona jest tym samym możliwość nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Odmienna zasada dotyczy egzekucji obowiązku przymusowej rozbiorczy budynku lub jego części, w odniesieniu do których, zgodnie ze stanowiskiem panującym w doktrynie, najpierw nakłada się grzywnę w celu przymuszenia, a następnie stosuje się wykonanie zastępcze. Choć i w tym zakresie nie ma jednolitości poglądów co do kolejności stosowania środków egzekucyjnych.

3) Przymus bezpośredni stosuje się w przypadkach, gdy stosowanie innych środków nie jest możliwe ze względu na charakter obowiązku (art. 148 § 2 u.p.e.a.)<sup>219</sup>.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tej kwestii wypowiedziało się w wielu orzeczeniach, czego przykładem może być wyrok WSA w Poznaniu<sup>220</sup>, w którym sąd stwierdził, że „przy egzekucji dotyczącej obowiązku rozbiorczy obiektu budowlanego zasadniczo w pierwszej kolejności należy stosować grzywnę w celu przymuszenia. Odwrotna sytuacja, w której w pierwszej kolejności zastosowanie znajdzie wykonanie zastępcze (skutkiem czego wykluczone będzie zastosowanie grzywny w celu przymuszenia), powinna mieć miejsce wyjątkowo, np. kiedy grzywna w celu przymuszenia z jakis oczywistych względów nie może doprowadzić do wykonania obowiązku przez zobowiązanego”.

Ustawa zawiera również przepisy ograniczające swobodę organu egzekucyjnego w ramach realizacji niektórych środków egzekucyjnych, np. art. 81 § 3 u.p.e.a. wyznacza kolejność realizowania wierzytelności z zajętych rachunków bankowych w przypadku egzekucji z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach. Na podstawie art. 93 § 2 u.p.e.a. zajęte instrumenty finansowe są sprzedawane wówczas, gdy środki na rachunku pieniężnym nie wystarczają na pokrycie kosztów egzekucji<sup>221</sup>.

Mimo że o wyborze środka egzekucyjnego rozstrzyga organ egzekucyjny, to jednak wpływ na ten wybór ma również wierzyciel. W myśl art. 28 u.p.e.a. we wniosku o wszczęcie egzekucji wierzyciel może wskazać środek egzekucyjny, natomiast gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, wskazanie

<sup>218</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Rz 993/19 (LEX 2798828).

<sup>219</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 57–58.

<sup>220</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r., w sprawie II SA/Po 393/14 (LEX 1542254).

<sup>221</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 59.



przez wierzyciela środka egzekucyjnego jest obligatoryjne<sup>222</sup>. W tym ostatnim przypadku organ egzekucyjny nie jest związany wnioskiem wierzyciela, bowiem przepis art. 30 u.p.e.a. uprawnia organ egzekucyjny do zastosowania zamiast środka wskazanego przez wierzyciela innego środka egzekucyjnego, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. Ponadto należy mieć na względzie, że jeżeli zobowiązany odmawia wykonania obowiązku, lecz w miejsce czynnego oporu jedynie zachowuje się biernie, to wprawdzie potrzeba stosowania egzekucji nie przestaje istnieć, lecz celowa może stać się zmiana środka egzekucyjnego<sup>223</sup>.

Warto dodać, że w świetle art. 33 pkt. 8 u.p.e.a. naruszenie zasady stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych stanowi podstawę do wniesienia przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. W razie uwzględnienia zarzutu organ egzekucyjny postanawia o zastosowaniu innego, mniej uciążliwego środka egzekucyjnego (art. 34 § 4 u.p.e.a.), przy czym zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie<sup>224</sup> „strona nie może skutecznie zwalczać środków egzekucyjnych, powołując się na swą złą sytuację materialną w sytuacji, gdy nie tylko nie podejmuje starań wykonania ciążącego na niej obowiązku, a wręcz przeciwnie – konsekwentnie kontestuje ten obowiązek”.

W świetle obowiązującego do 29 lipca 2020 r. art. 33 pkt. 8 u.p.e.a. naruszenie zasady stosowania najłagodniejszych środków egzekucyjnych stanowiło podstawę do wniesienia przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. W razie uwzględnienia zarzutu organ egzekucyjny postanawiał o zastosowaniu innego, mniej uciążliwego środka egzekucyjnego (art. 34 § 4 u.p.e.a.). Nowelizacja ustawy, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r., zmieniła między innymi dotychczasowe zasady wnoszenia zarzutów, w tym również możliwość złożenia zarzutu w sytuacji zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego. Niemniej jednak zobowiązany nie pozostaje na gruncie aktualnego brzmienia ustawy bez należynej mu ochrony, albowiem w przypadku zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego może wnieść skargę na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego w trybie art. 54 § 1 pkt. 2 u.p.e.a.

Ustawodawca nie wskazuje, kto ma ocenić dolegliwość środka egzekucyjnego – czy sam zobowiązany, czy organ egzekucyjny. Sytuacje, w jakich znajdują się zobowiązani, są bardzo zróżnicowane, dlatego też nie można z góry (niejako *a priori*) przesądzać o tym, jaki środek egzekucyjny byłby najłagodniejszy, a nadto za pomocą jakich kryteriów organ może „mierzyć” uciążliwość środków egzekucyjnych. Jeżeli

<sup>222</sup> Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 77.

<sup>223</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne...*, s. 125.

<sup>224</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2009 r., w sprawie II OSK 8/08 (LEX 525841).



chodzi o obowiązki o charakterze pieniężnym, to sam ustawodawca przesądził, że środek egzekucji z nieruchomości jest środkiem, który może być stosowany w ostateczności, gdy inne środki okazały się bezskuteczne lub niemożliwe do zastosowania. W przypadku obowiązków o charakterze niepieniężnym rolę najdotkliwszego środka spełnia niewątpliwie przymus bezpośredni, aczkolwiek z uwagi na specyfikę części pozostałych środków bezpośrednio prowadzących do wykonania obowiązku, powiązanych z konkretnym typem obowiązku (środek odebrania rzeczy ruchomej i środek odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu lub innych pomieszczeń), organowi egzekucyjnemu pozostaje do wyboru albo wykonanie zastępcze, albo właśnie przymus bezpośredni. Wybór nie jest zatem nadmiernie skomplikowany<sup>225</sup>. Nie można jednak wykluczyć, a nawet można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że w większości przypadków organ egzekucyjny będzie musiał na kanwie każdego indywidualnego przypadku rozstrzygać, który w danej sytuacji faktycznej i prawnej środek egzekucyjny jest najmniej uciążliwy.

### 3.6. Zasada niezbędności prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji

Zgodnie z wynikającą z art. 7 § 3 u.p.e.a. zasadą niezbędności postępowania egzekucyjnego w administracji nie wolno wszczynać, a wszczętego kontynuować, gdy obowiązek, którego rzecz dotyczy, został wykonany lub stał się bezprzedmiotowy. Ten sam wniosek można zresztą wyprowadzić także z art. 1 i 6 u.p.e.a. Zasada niezbędności zwana jest również zasadą bezprzedmiotowości<sup>226</sup>, zasadą niedopuszczalności stosowania środka egzekucyjnego, gdy odpadła podstawa egzekucji<sup>227</sup>, oraz zasadą zastosowania przymusu w granicach niezbędnej potrzeby<sup>228</sup>.

Istotą zasady niezbędności jest to, że egzekucja administracyjna może być prowadzona tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu egzekucji, jakim jest wykonanie obowiązku. Jeśli więc cel ten został już osiągnięty, gdyż egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany, a także jeżeli cel egzekucji nie może zostać zrealizowany ze względu na to, że obowiązek stał się bezprzedmiotowy, to w myśl art. 7 § 3 u.p.e.a. stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne<sup>229</sup>. Jak wskazuje się w literaturze „zasada niezbędności

<sup>225</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 61.

<sup>226</sup> E. Mzyk, *Postępowanie wykonawcze*, [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2020, s. 171.

<sup>227</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne...*, s. 125.

<sup>228</sup> J. Lang, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Lang, Warszawa 1995, s. 328.

<sup>229</sup> Z. Leoński, [w:] *Komentarz...*, s. 48.

znajduje swoje uzasadnienie w zasadzie celowości, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne może być prowadzone wyłącznie w celu wykonania obowiązku, a nie wyrządzenia zobowiązanemu dolegliwości<sup>230</sup>. Nadto, zgodnie z poglądami wyrażonymi przez M. Masternaka „zasadę niezbędności należy też wiązać z zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej”<sup>231</sup>.

Aby jednak uniknąć wątpliwości w tym zakresie, ustawodawca wprost stwierdził, że „stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy”. Zakaz stosowania środka egzekucyjnego w sytuacji, gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy, jest konsekwencją uznania, że celem postępowania egzekucyjnego jest przymuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązku, a nie wyrządzenie mu dolegliwości w związku z uchylaniem się przez niego w określonym przedziale czasu od wykonania obowiązku<sup>232</sup>. Powyższe stanowisko potwierdzają w pełni również orzeczenia sądów, które wprost wskazują, że „celem postępowania egzekucyjnego jest przymuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązku, a nie wyrządzenie mu dolegliwości”<sup>233</sup>. W związku z powyższym analiza dyspozycji ustawowej potwierdza, że sam fakt wszczęcia egzekucji administracyjnej nie wyklucza dobrowolnego spełnienia obowiązku przez zobowiązanego.

Analizowana zasada obliguje organ egzekucyjny do umorzenia postępowania egzekucyjnego (także z urzędu), gdy wiadomość o wykonaniu obowiązku do niego dotrze. Ponieważ wykonanie obowiązku – zgodnie z art. 7 § 3 u.p.e.a. – czyni zastosowanie środka egzekucyjnego niedopuszczalnym, jest to również jedna z podstaw obligatoryjnego umorzenia tego postępowania zgodnie z treścią art. 59 § 1 pkt. 7 u.p.e.a. Powyższe w sposób wyraźny podkreśla również orzecznictwo sądowe, czego przykładem może być wyrok WSA w Białymstoku<sup>234</sup>, w którym sąd sformułował tezę, że „nie można skutecznie zarzucić wierzycielowi bezczynności w sytuacji, gdy nie podejmuje postępowania egzekucyjnego ze względu na dobrowolne wykonanie obowiązku. W takim przypadku wszczęcie postępowania egzekucyjnego byłoby niezgodne z zasadą racjonalności zawartą w art. 7 § 3 u.p.e.a.”.

W tym miejscu należy podjąć próbę zdefiniowania „bezpředmiotowości postępowania egzekucyjnego”. Ustawodawca co prawda posługuje się tym terminem, nie wprowadza jednak jego ustawowej definicji. W literaturze pod pojęciem „bez-

<sup>230</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 310.

<sup>231</sup> Ibidem.

<sup>232</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 59.

<sup>233</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 2040/17 (LEX 2544034), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., w sprawie III SA/Gd 133/20 (LEX 3028559).

<sup>234</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 czerwca 2010 r., w sprawie II SA/Bk 103/10 (LEX 659459).

przedmiotowego obowiązku najczęściej rozumnie się sytuację, w której wykonanie obowiązku stało się niemożliwe (np. rzecz, która miała być odebrana w trybie egzekucji, uległa zniszczeniu) bądź obowiązek przestał być aktualny (np. minął stan kłęski żywiołowej, w związku z którym nałożony został egzekwowany obowiązek)<sup>235</sup>. Należy tu zaliczyć także sytuacje, kiedy z przyczyn obiektywnych lub subiektywnych zobowiązany nie może wykonać obowiązku (np. na osobę niepełnosprawną nałożono obowiązek osobisty, którego nie może wykonać). NSA w jednym z wyroków<sup>236</sup> stwierdził, że nie należy prowadzić egzekucji wobec zobowiązanego bezrobotnego, gdyż koszty egzekucji powiększą tylko egzekwowane zobowiązanie<sup>237</sup>. Mimo to w świetle powyższego orzeczenia trudno zaakceptować fakt, że w tej sytuacji zobowiązany uniknie odpowiedzialności. Warto byłoby więc może w tym zakresie zastanowić się nad ewentualnymi zmianami przepisów w ten sposób, żeby w przypadku, gdy majątek zobowiązanego nie wystarczyłby na pokrycie istniejącego zadłużenia, możliwe stało niejako „zmuszenie go do odpracowania” zobowiązań, przynajmniej tych o charakterze pieniężnym, i wprowadzenie konieczności świadczenia pracy na rzecz wierzycieli. Być może wprowadzenie nowego środka egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym właśnie w postaci obowiązkowej pracy w znacznej mierze ułatwiłoby skuteczne egzekwowanie tych obowiązków, przede wszystkim wówczas, gdy oczywiste jest, że zobowiązany nie jest w stanie uregulować zaległości ani też nie posiada majątku, z którego możliwe byłoby skuteczne przeprowadzenie egzekucji administracyjnej.

Bezprzedmiotowość, jak słusznie podnosi się w literaturze, „może być również następstwem zmiany stanu prawnego, np. obowiązek wynikający wprost z przepisów prawa staje się bezprzedmiotowy po utracie przez ten przepis mocy obowiązującej”<sup>238</sup>.

Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań musi być uznanie, że „obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej mogą skończyć swój byt wraz z utratą mocy prawnej aktów prawnych, z których wynikają, albo z ich zmianą. Ustanie mocy obowiązującej takiego aktu to pierwsza i podstawowa postać bezprzedmiotowości obowiązku. O ile uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub postanowienia, w których ustalono bądź określono egzekwowany obowiązek, rodzi bezpośrednio efekt jego wygaśnięcia, o tyle w przypadku ustaw może się zdarzyć, że skreślenie danego przepisu lub ustalenie, że traci moc ustawa, z której dany obowiązek bezpośrednio wynika, wcale nie musi być równoznaczne z jego

<sup>235</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada niezbędności postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 70.

<sup>236</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lipca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 92/96 (LEX 1689674).

<sup>237</sup> Z. Leoński, [w:] *Komentarz...*, s. 48.

<sup>238</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 59.

wygaśnięciem, bo w przepisach końcowych ustawy derogującej może się znaleźć postanowienie o konieczności wykonania obowiązków powstałych na podstawie uchylanej (w całości lub w części) ustawy<sup>239</sup>.

Niemniej jednak, jak słusznie wskazuje się w literaturze, „ustawy nowelizujące mogą także zawierać dyspozycję co do losów ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej regulacji. Między innymi może to być ustalenie, że takie decyzje tracą moc z dniem wskazanym przez ustawodawcę. To także przypadek, którego zaistnienie spowoduje, że egzekwowany obowiązek stanie się bezprzedmiotowy. W art. 59 § 1 pkt. 2 u.p.e.a. przypadki takie określono jako sytuacje, w których obowiązek wygasł i zobligowano organ egzekucyjny do umarzania postępowania z tego właśnie powodu<sup>240</sup>.

Bezprzedmiotowość obowiązków mających być lub będących przedmiotem egzekucji administracyjnej wynikać może także z przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. Co do zasady obowiązki ściśle związane z osobą zobowiązanego również wygasają wraz ze śmiercią osoby, na której spoczywały, co uzasadnia uznanie ich także za bezprzedmiotowe.

Efekt bezprzedmiotowości obowiązku nastąpi również „we wszystkich innych przypadkach, w których prawo przewiduje jego wygaśnięcie, mimo że obowiązek nie został wykonany (np. umorzenie należności, przedawnienie)<sup>241</sup>.

Ponadto słusznie wskazuje się, że „wpływ na wygasanie obowiązków i konieczność uznania ich za bezprzedmiotowe mogą mieć również zmiany rzeczy, w stosunku do której miały one być wykonywane. Niektóre obowiązki mogą stać się bowiem bezprzedmiotowe w związku z zmianą statusu prawnego lub całkowitym zniszczeniem (np. zawalenie się budynku, zmiana koryta rzeki)<sup>242</sup>.

Przejawem zasady niezbędności jest przewidziany w art. 45 § 1 ustawy egzekucyjnej obowiązek odstąpienia przez organ egzekucyjny i egzekutora od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty należności pieniężnych, a także wtedy, gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego. Po odstąpieniu do czynności egzekucyjnych organ prowadzący egzekucję powinien rozważyć potrzebę zawieszenia postępowania egzekucyjnego (np. wtedy, gdy odroczone termin wykonania obowiązku) lub jego umorzenia (np. jeśli obowiązek nie istnieje).

Realizacji analizowanej zasady służy także przewidziany w ustawie obowiązek odstąpienia przez organ egzekucyjny i egzekutora od egzekucji ze składnika

<sup>239</sup> Ibidem.

<sup>240</sup> M. Szubiakowski, *Zasady...*, s. 126.

<sup>241</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 60.

<sup>242</sup> M. Szubiakowski, *Zasady...*, s. 126.

majątkowego zobowiązanego, jeżeli okazał on dowody stwierdzające częściowe wykonanie obowiązku lub umorzenie należności pieniężnej, a wartość zajętego składnika majątkowego znacznie przekracza kwotę ostatecznie dochodzonej należności i zobowiązany posiada inne składniki majątkowe, z których egzekucja może być prowadzona (art. 45 § 2 u.p.e.a.). Zgodnie z dyspozycją art. 45 § 3 u.p.e.a.<sup>243</sup> organ na żądanie wierzyciela wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych, na które służy wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym zażalenie składane w terminie 7 od dnia doręczenia postanowienia.

Wskazanie na wszystkie powyższe sytuacje, w których „ogólnie można stwierdzić, że egzekucja obowiązku traci swój sens i brak jest uzasadnienia do sięgania po środki przymusu, a ustawodawca jednoznacznie stwierdza, że stosowanie w nich środków egzekucyjnych jest niedopuszczalne, skłania do wyciągnięcia wniosku, że wolą ustawodawcy było zapewnienie, aby środki przymusu przewidziane i określone w u.p.e.a. używane były wyłącznie wówczas, gdy jest to niezbędne”<sup>244</sup>. Tym samym w każdym przypadku, gdy stan niezbędności nie zachodzi albo też wszczęcie lub kontynuowanie postępowania egzekucyjnego z jakiegokolwiek powodu stało się bezprzedmiotowe, rolą organu egzekucyjnego jest zaprzestanie stosowania środków egzekucyjnych, ponieważ nie ma w tym przypadku żadnego uzasadnienia prawnego kontynuacja postępowania egzekucyjnego. Skoro bowiem nie istnieje już obowiązek, który powinien być egzekwowany lub też zachodzą okoliczności pozwalające na uznanie, że z uwagi na status prawny zobowiązanego obowiązek nie będzie mógł być zrealizowany, to organ egzekucyjny nie ma podstaw prawnych do dalszego prowadzenia egzekucji administracyjnej. O ile sytuacja, gdy bezprzedmiotowość obowiązku jest następstwem podjęcia działań przez zobowiązanego (zrealizowaniem przez niego obowiązku) jest w pełni uzasadniona, o tyle okoliczność zaprzestania stosowania środków egzekucyjnych, gdy stan majątkowy zobowiązanego nie pozwala na osiągnięcie celów egzekucji, jest kontrowersyjna. Mimo to w świetle przepisów u.p.e.a. jest to prawnie dopuszczalne.

---

<sup>243</sup> Art. 45 § 3. Organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych i na jego żądanie wydaje postanowienie w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych. Na postanowienie to przysługuje zażalenie wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym.

<sup>244</sup> M. Szubiakowski, *Zasady...*, s. 126.

### 3.7. Zasada współpracy w postępowaniu egzekucyjnym

Wskazana wyżej zasada od 20 lutego 2021 r. stanowi *novum* w egzekucji administracyjnej. Wprowadzona została na mocy art. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw. Zgodnie z brzmieniem nowego art. 7a u.p.e.a. regulującego tę zasadę „Wierzyciel, organ egzekucyjny i dłużnik zajętej wierzytelności współpracują w postępowaniu egzekucyjnym w sposób prowadzący do prawidłowego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, w tym przekazują informacje dotyczące czynności egzekucyjnych i innych czynności podejmowanych przez te podmioty, a także zdarzeń mających wpływ na egzekwowany obowiązek zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu jej niezapłacenia w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych”. Powodem jej wprowadzenia, jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy, była przede wszystkim zmiana postanowień u.p.e.a. w zakresie naliczania kosztów postępowania egzekucyjnego. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że ustawowe uregulowanie jednolitych zasad postępowania wymienionych ww. przepisie organów pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej. Dlatego w zakresie istnienia nowej zasady – a mianowicie zasady współpracy – warto odnieść się do orzeczeń sądów, które co prawda z oczywistych względów nie odwołują się bezpośrednio do powyżej zasady, ale wskazują przede wszystkim konieczność współdziałania wskazanych w art. 7 a k.p.a. podmiotów w toku postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z nimi „zobowiązany musi wykazać nie tylko argumenty przemawiające za zwolnieniem z egzekucji określonych składników majątkowych, lecz także wykazać, że możliwe jest prowadzenie egzekucji i uzyskanie egzekwowanych należności z innych jego składników majątkowych”<sup>245</sup>. Szczegółowe zasady współpracy wskazanych ww. przepisie organów ma uregulować rozporządzenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych wydane na podstawie art. 7 a § 2 u.p.e.a. Niemniej jednak z treści delegacji ustawowej wnika jednoznacznie, że w drodze rozporządzenia zostaną określone szczegółowy tryb i sposób tej współpracy, w tym zakres danych przekazywanych między współpracującymi podmiotami. Przy wydawaniu aktu wykonawczego minister ma mieć na względzie zapewnienie sprawnego i efektywnego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w szczególności prawidłowego naliczania lub poboru należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych.

---

<sup>245</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/Po 832/18 (Legalis 1873391) czy wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2020 r., w sprawie III SA/Łd 1095/19 (Legalis 2449466).



Niezależnie od powyższego konieczne jest wskazanie, że katalog zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji uległ wzbogaceniu o nową zasadę, która faktycznie przy założeniu istnienia współpracy między organami wskazanymi w art. 7 a u.p.e.a. może przyczynić się do zwiększenia skuteczności i przyśpieszenia tego postępowania, a zarazem zmniejszenia jego kosztów.

### 3.8. Zasada zagrożenia

Podstawową metodą działania organów administracyjnych nie jest stosowanie przymusu, lecz przekonywanie. Wyrazem tego jest nałożenie na organy prowadzące postępowanie jurysdykcyjne obowiązku wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób doprowadzić do dobrowolnego wykonania decyzji (art. 11 k.p.a.). Władztwo administracyjne i w konsekwencji możliwość przymusowego egzekwowania nałożonych w toku postępowania administracyjnego obowiązków będzie miała zastosowanie tylko wówczas, gdy organ administracji nie przekona adresata obowiązku do jego dobrowolnego spełnienia. Stąd szczególna rola należytego uzasadnienia decyzji administracyjnych, na podstawie których adresat winien mieć przekonanie o słuszności i konieczności nałożonego na niego obowiązku publicznoprawnego.

Stosowanie przymusu administracyjnego jako ostateczności wynika także z obowiązującej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasady zagrożenia. Art. 15 u.p.e.a. uzależnia możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej od tego, czy po upływie terminu do wykonania obowiązku wierzyciel przesłał zobowiązanemu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego może nastąpić dopiero po upływie siedmiu dni od daty doręczenia upomnienia. Przesłanie upomnienia ma na celu „przypomnienie” zobowiązanemu o ciążyącym na nim obowiązku, dzięki czemu nadal ma on możliwość dobrowolnego wykonania obowiązku. Oczywiście trudno pozostawać w przekonaniu, że zobowiązany faktycznie nie pamięta o tym, że nałożony na niego obowiązek nie został przez niego wykonany. Istotą zasady jest jednak przypomnienie mu o tym fakcie oraz pouczenie, że brak dobrowolnego wykonania obowiązku będzie powodował wszczęcie egzekucji administracyjnej, a tym samym i dodatkowe koszty związane z prowadzeniem tegoż postępowania oraz dolegliwości w związku z jego prowadzeniem. Nie można natomiast, mimo zastrzeżenia wskazanego wyżej, bezkrytycznie uznać, że zobowiązany zawsze ma świadomość i wiedzę, że nałożony na niego obowiązek istnieje (może np. uważać, że wskutek upływu czasu doszło do przedawnienia jego wykonalności). Już na wstępie prowadzonych w tym



miejscu rozważań należy zauważyć, że zasada ta została szczegółowo doprecyzowana w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw, a wprowadzone ustawą zmiany weszły w życie z dniem 20 lutego 2021 r.

Artykuł 15 u.p.e.a. przedstawia więc sytuacje, które w literaturze określa się zasadą zagrożenia<sup>246</sup>, ostatniego zagrożenia<sup>247</sup> oraz zasadą mediatyzacji<sup>248</sup> czy upomnienia<sup>249</sup>. Terminologię tę przyjmuje również judykatura, czego przykładem mogą być orzeczenia sądów administracyjnych, w których zasada wynikająca z art. 15 u.p.e.a. nazwana zostaje zasadą zagrożenia egzekucją administracyjną<sup>250</sup>. Tego określenia używały przepisy z 1928 roku o postępowaniu przymusowym w administracji. Powyższy przepis w pierwotnej wersji ustawy oznaczony był jako art. 14 u.p.e.a. i zawierał jedynie zwięzłą zasadę nakazującą upominanie zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji i określającą termin, w jakim egzekucja może być wszczęta po doręczeniu upomnienia. Zasadniczą zmianę wprowadziła nowela z 2001 r. poprzez uszczegółowienie upoważnienia do wydania tego rozporządzenia, w którym brakowało wymaganych przez art. 92 Konstytucji wytycznych. Ponadto dodano przepisy określające w sposób bardziej szczegółowy ponoszenie kosztów upomnienia<sup>251</sup>. Aktualne brzmienie art. 15 § 4 i 5 u.p.e.a. obliuguje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzeń dotyczących kosztów upomnienia<sup>252</sup> oraz do określenia należności pieniężnych, innych niż wynikające z ustawy, z których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego upomnienia<sup>253</sup>. Uważam, że w świetle istoty analizowanej zasady można rozważyć nadanie jej nazwy zasady prewencji (zapobiegania naruszania norm) czy też wezwania do dobrowolnego spełnienia świadczenia, samo bowiem skierowanie upomnienia należy zakwalifikować jako działanie prewencyjne, czynność mającą na celu skłonienie

---

<sup>246</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 84 oraz Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 128.

<sup>247</sup> D.M. Malinowski, *Upomnienie jako czynność poprzedzająca wszczęcie egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 4, s. 4.

<sup>248</sup> Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 128.

<sup>249</sup> Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 80.

<sup>250</sup> Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2000 r., w sprawie III SA 63/99 (LEX 47239), postanowienie NSA w Warszawie z dnia 16 września 2010 r., w sprawie II FSK 1608/10 (LEX 742299).

<sup>251</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 277.

<sup>252</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U., poz. 1526).

<sup>253</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. 2017 r., poz. 131, t.j.).

zobowiązanego do spełnienia obowiązku, którego dotychczas nie chciał lub nie mógł wykonać w sposób dobrowolny.

Uznaje się, iż przesłanką sprawnego wykonania obowiązku administracyjnego jest poprzedzenie egzekucji administracyjnej zagrożeniem jej przeprowadzenia. Jak stwierdza się w literaturze, „ogólnie rzecz ujmując, chodzi o potencjalizację, czyli zastąpienie działania przez ujawnienie możliwości działania”<sup>254</sup>. Tym bardziej, że samo zagrożenie jest działaniem mniej kosztownym niż wykonanie (faktyczne zrealizowanie) groźby wszczęcia egzekucji administracyjnej, a często wywołuje ten sam skutek co realne wykonanie groźby. „Warunkiem skuteczności zagrożenia jest jednak to, aby podmioty, wobec których ujawniamy możliwość działania, były istotnie przekonane, że jest ono nie tylko możliwe, ale także realne. W przeciwnym bowiem razie groźba staje się nieskuteczna i nieekonomiczna”<sup>255</sup>.

Istota tej zasady sprowadza się do tego, że aby „zastosować środek egzekucyjny, nie wystarcza samo zagrożenie generalnie zawarte w ustawie – jak to jest w sytuacji stosowania kar *sensu stricto* – ale musi go poprzedzać zagrożenie indywidualne, które nosi nazwę upomnienia. Celem tej instytucji jest bowiem skłonienie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku”<sup>256</sup>. Innymi słowy, chodzi o to, aby zobowiązany do wykonania obowiązku miał świadomość, iż obowiązek ten na nim ciąży, w związku z czym winien być o fakcie tym poinformowany, nim dojdzie do wszczęcia egzekucji administracyjnej. Takie swojego rodzaju „przypomnienie” być może wywoła pożądany efekt i zobowiązany dobrowolnie wypełni nałożony na niego obowiązek. Dlatego też ustawodawca wymaga doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia<sup>257</sup>. Nadto, liczne orzeczenia sądów uznają, że doręczenie zobowiązanemu upomnienia jest obligatoryjnym elementem przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (chyba że istnieje podstawa prawna od odstąpienia od jego wysłania)<sup>258</sup>. Nadmienić można, że zgodnie z orzecznictwem sądowym należy wykluczyć uznanie za skuteczne doręczenie upomnienia do rąk pełnomocnika strony postępowania administracyjnego, w którym został dochodzony obowiązek. Powyższą tezę potwierdzają

<sup>254</sup> J. Supernat, *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 55.

<sup>255</sup> Ibidem.

<sup>256</sup> Z. Leoński, R. Hauser, *Zasady ogólne*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2012, s. 65.

<sup>257</sup> Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., w sprawie II OSK 2200/18 (LEX 2735745), wyrok NSA z dnia 18 października 2019 r., w sprawie II FSK 960/19 (LEX 2759181), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2019 r., w sprawie III SA/Po 18/19 (LEX 2676901), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Gl 768/19 (LEX 2758598).

<sup>258</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2019 r., w sprawie II SA/Gd 135/19 (LEX 2704677), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Bd 689/10 (LEX 2924654).

wyroki sądów administracyjnych<sup>259</sup>. W związku z powyższym, skoro orzecznictwo stoi na stanowisku, że „doręczenie upomnienia do rąk pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym nie powinno wywoływać skutków prawnych, bowiem nie może być traktowane jako upomnienie prawidłowe, to tym bardziej zastrzeżenia budzi możliwość stosowania w zakresie doręczania upomnienia przepisów k.p.a., które przewidują domniemanie, że doręczane pismo dotarło do adresata. Skoro przyjęto w orzecznictwie, jako trafny pogląd, że do czynności wierzyciela nie należy stosować przepisów o doręczaniu pism pełnomocnikowi, a to z uwagi na to, że nie toczy się jeszcze postępowanie egzekucyjne, w którym należy stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to tym bardziej należy odrzucić tezę, że uprzedzenie zobowiązanego i zagrożenie mu wszczęciem egzekucji administracyjnej ma miejsce nawet wówczas, gdy upomnienie do niego nie dotarło”<sup>260</sup>. Powyższe argumentuje się poprzez uznanie, że „doręczenie upomnienia posiada charakter czynności wymagającej osobistego działania zobowiązanego, z uwagi na *explicite* personalny kierunek oddziaływania treści upomnienia”<sup>261</sup> oraz że „dopiero po skutecznym wszczęciu czynności egzekucyjnych, zobowiązany może ustanowić pełnomocnika w tym postępowaniu [...] wcześniejsze czynności podejmowane przez wierzyciela oraz organ egzekucyjny poprzedzają dopiero wszczęcie egzekucji administracyjnej”<sup>262</sup>. Nadto, jak słusznie stwierdza w wyroku WSA w Białymstoku<sup>263</sup>, „warunkiem wszczęcia egzekucji administracyjnej jest skuteczne doręczenie zobowiązanemu upomnienia wzywającego do dobrowolnego wykonania ciążącego na nim obowiązku. Dlatego też organ egzekucyjny, który na mocy art. 29 § 1 u.p.e.a., z urzędu, zobligowany jest do badania dopuszczalności egzekucji administracyjnej, zobowiązany jest [...] objąć kontrolą również element doręczenia upomnienia w sprawie. Fakt odbioru przesyłki poleconej zawierającej upomnienie adresowanej do zobowiązanego przez jego domownika, o którym nie wiadomo nawet, czy jest osobą dorosłą, przy braku adnotacji doręczającego przesyłkę, że odbierający domownik zobowiązał się przekazać ją adresatowi, nie uprawnia do przyjęcia skuteczności doręczenia zastępczego”. Skoro bowiem upomnienie ma być zasadą, to oparcie się na domniemaniu, że miało ono miejsce, zaprzeczałoby regule, iż wyjątki od zasad

<sup>259</sup> Wyrok NSA z dnia 23 grudnia 2008 r., w sprawie II FSK 945/08 (LEX 525843) i w WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2012 r., w sprawie I SA/Po 1209/13 (LEX 1485136), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2010 r., w sprawie I SA/Po 1022/09 (LEX 958894), wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 688/20 (LEX 3058675), wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., w sprawie II FSK 1705/18 (LEX 3062667).

<sup>260</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 278.

<sup>261</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2010 r., w sprawie I SA/Po 1022/09 (LEX 958894).

<sup>262</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2010 r., w sprawie I SA/Po 337/10 (LEX 749876).

<sup>263</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 października 2010 r., w sprawie I SA/Bk 392/10 (LEX 747314).

powinny być ustanawiane wyraźnie<sup>264</sup>. Z drugiej jednak strony, mimo zasadności twierdzeń wskazywanych wyżej do rozważenia pozostaje fakt, czy uchylenie się zobowiązanego od odbioru kierowanej do niego korespondencji nie należy zakwalifikować jako skuteczne i świadome utrudnianie egzekucji administracyjnej. Skoro elementem poprzedzającym ją ma być upomnienie zobowiązanego, to wydaje się, że niepodjęcie przez zobowiązanego korespondencji z odpowiednim terminie z placówki pocztowej może wywołać skutek doręczenia (jak ma to miejsce na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego). W przeciwnym bowiem razie faktycznie wszczęcie egzekucji okazałoby się niemożliwe. Równie niezasadne w tym kontekście wydaje się notoryczne kierowanie upomnień, które nie są odbierane (mimo terminu awizowania) przez zobowiązanego.

Nadmienić przy tym należy, iż zgodnie z poglądami wyrażonymi w literaturze „Jeżeli obowiązek ma charakter pieniężny i na skutek niewykonania go w terminie wierzycielowi należą się odsetki, w upomnieniu powinna być określona data, od której odsetki powinny być naliczane. Treść samego obowiązku powinna być określona na tyle dokładnie, aby możliwe było zidentyfikowanie każdej czynności, jaką zobowiązany ma wykonać”<sup>265</sup>. Jest to o tyle uzasadnione, że skoro zobowiązany ma być uprzedzony o istniejącym zagrożeniu wszczęcia egzekucji, a skierowane do niego upomnienie ma mu umożliwić dobrowolne wykonanie obowiązku, powinien mieć pełną informację co do obowiązków, których przymusowej realizacji będzie dochodził wierzyciel.

W przypadku, gdyby pomimo braku uprzedniego upomnienia zobowiązanego postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte, podlega ono umorzeniu (art. 59 § 1 pkt. 7 u.p.e.a.). Mimo tak kategorycznego stwierdzenia ustawodawca w określonych przypadkach zwalnia wierzyciela od obowiązku wysłania upomnienia zobowiązanemu. Odstępstwa od zasady upomnienia odnoszą się przede wszystkim do tych sytuacji, w których pisemne upominanie zobowiązanego byłoby przejawem zbytniego formalizmu. Odstępstwa od zasady wynikają z przepisów szczególnych, zgodnie z art. 15 § 3 u.p.e.a., lub przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 15 § 5 u.p.e.a. Do pierwszych wyżej wskazanych wyjątków zalicza się możliwość odstąpienia od wysłania zobowiązanemu upomnienia wynikającą z art. 150 § 5 u.p.e.a. Stosownie do postanowień tego przepisu, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach, może być niezwłocznie zastosowany przymus bezpośredni wykonania obowiązku wynikającego

<sup>264</sup> Wyrok NSA z dnia 23 września 2009 r., w sprawie II GSK 60/09 (LEX 596981).

<sup>265</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 279–280.

z przepisu prawa, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku. W powoływanym natomiast już rozporządzeniu Ministra Finansów z 2017 r. w art. 2 określono, że nie wymaga się uprzedniego doręczenia upomnienia przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, w przypadku, gdy dotyczy:

- 1) należności pieniężnych, w przypadku których, na podstawie przepisów szczególnych, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty (uznano zatem, że w sytuacji, gdy wezwanie do zapłaty pełni analogiczną rolę jak upomnienie, doręczenie zobowiązanemu dodatkowo upomnienia będzie nieracjonalne, niecelowe bądź nieuzasadnione ekonomicznie);
- 2) należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tej należności została określona w ostatecznym orzeczeniu;
- 3) należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (a zatem których istotą jest doprowadzenie do natychmiastowego wykonania obowiązku);
- 4) należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej w przypadku, o którym mowa w art. 61 u.p.e.a. (tj. dotyczącej poprzednio umorzonego postępowania egzekucyjnego w wyniku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne; w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z tej z przyczyny wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić wówczas, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych; zwalniając wierzyciela od obowiązku doręczenia upomnienia zobowiązanemu w przypadku należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji prawodawca uznał zatem, że ponowne doręczenie upomnienia zobowiązanemu opóźniłoby egzekucję z już ujawnionych składników majątkowych zobowiązanego);
- 5) należności pieniężnych państw członkowskich UE/Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, dochodzonych na podstawie art. 84 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>266</sup> (zobowiązującego instytucje zwracające się o udzielenie pomocy do wskazania we wniosku o odzyskanie należności daty powiadomienia zobowiązanego o dołączonym

---

<sup>266</sup> Dz.Urz. UE. L 166 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72).

- tytule wykonawczym, co czyni zbędnym ponowne informowanie zobowiązanego o istnieniu należności);
- 6) kosztów upomnienia (mając na uwadze, że doręczenie upomnienia z zagrożeniem skierowania sprawy kosztów upomnienia na drogę postępowania egzekucyjnego prowadziłyby do ponownego obowiązku uiszczenia kosztów upomnienia);
  - 7) kosztów egzekucyjnych (uznając, że powstanie kosztów egzekucyjnych jest następstwem uprzednio prowadzonej egzekucji należności pieniężnych, a doręczenie upomnienia z zagrożeniem skierowania sprawy tych kosztów na drogę postępowania egzekucyjnego prowadziłyby do ponownego obowiązku ich uiszczenia);
  - 8) grzywnien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym (co powinno przyspieszyć działania wierzyciela zmierzające do egzekucji, w ramach której jest możliwe zastosowanie środków egzekucyjnych zmierzających do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym);
  - 9) odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych (prawodawca zauważył zatem, że doręczenie upomnienia skazanemu jest niezasadne z uwagi na to, że skazany odbywa karę pozbawienia wolności).

Nadto w art. 3 ww. rozporządzenia Minister Finansów wprowadził dodatkowy katalog przypadków, które zwalniają wierzyciela z obowiązku doręczenia zobowiązanemu upomnienia (do dnia 31 grudnia 2015 r. – w przypadku grzywnien wymierzonych mandatem karnym i innych należności pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym skarbowym oraz w przypadku grzywnien nałożonych do dnia 31 grudnia 2015 r. w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia).

Analiza wszystkich przedstawionych wyżej okoliczności może prowadzić do wniosku, że w większości przypadków egzekucja administracyjna należności pieniężnych będzie mogła być prowadzona z pominięciem zasady zagrożenia. Wymóg doręczenia upomnienia dotyczy w zasadzie jedynie przypadków, gdy należność pieniężna nie ma ustawowego obowiązku obliczania lub uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania. Jak słusznie zauważa się w literaturze, „wprowadzenie w przepisach wykonawczych tak szerokiego katalogu wyjątków od omawianej zasady spowodowało, że możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych bez doręczenia zobowiązanemu upomnienia stała się zasadą, a wyjątkiem od niej jest wymóg zagrożenia”<sup>267</sup>. Równocześnie należy poddać wątpliwość,

---

<sup>267</sup> M. Szubiakowski, *Zasady...*, s. 126.



czy wprowadzenie w drodze rozporządzenia tak szerokich wyjątków od przepisów ustawy można uznać za zgodne z zasadami techniki prawodawczej, co było już podnoszone w niniejszym opracowaniu. Skłaniam się ku uznaniu, że ewentualne odstępstwa od zasady ustawowej winny być ograniczone do zupełnego minimum. Natomiast tak szeroki katalog wyłączeń, jak ma to miejsce w omawianym zakresie może budzić uzasadnione wątpliwości. Z brzmienia przepisów rozporządzenia wynika, że akt rangi podustawowej wprowadza tak szeroko zakreślone wyjątki, że wprowadzona w ustawie zasada zagrożenia staje się wyjątkiem i może być stosowana tylko sporadycznie.

Art. 15 § 1 u.p.e.a. nie stanowi podstawy do wyznaczenia zobowiązanemu terminu wykonania obowiązku, co potwierdzają orzeczenia sądów administracyjnych, w tym zakresie<sup>268</sup>. Należy jednak zgodzić się z poglądem, że „termin taki może być wyznaczony jedynie na podstawie przepisów prawa materialnego. W przypadku, gdy nie ma podstawy prawnej do wyznaczenia terminu, zobowiązany powinien podjąć działania wykonawcze bezzwłocznie po tym, jak obowiązek stał się wymagalny. W tym samym czasie wierzyciel powinien przeprowadzić kontrolę wykonania obowiązku i w razie nieprzystąpienia zobowiązanego do dobrowolnego wykonania powinien podjąć działania w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego”<sup>269</sup>. Powszechny tryb postępowania wynika z przepisów ustawy i jest powszechnie akceptowany przez judykaturę<sup>270</sup>.

Analizując tę zasadę, P. Przybysz zwraca uwagę na to, że „wierzyciel jest zobowiązany do dokładnego określenia w upomnieniu obowiązku, który ma stać się przedmiotem ewentualnej egzekucji. Oznacza to konieczność wskazania zarówno wysokości należności, ale także terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie oraz rodzaju i stawki tych odsetek. Wierzyciel nie może zatem ograniczyć się do określenia wysokości należności wraz z odsetkami na określony dzień poprzedzający sporządzenie upomnienia, ale powinien w treści upomnienia zawrzeć również informacje pozwalające zobowiązanemu na samodzielne ustalenie wysokości należności na dzień jej zapłaty przez zobowiązanego”<sup>271</sup>. Takie działanie wierzyciela usprawnia bowiem przebieg egzekucji administracyjnej, albowiem poinformowany o wysokości zadłużenia zobowiązany jest w stanie samodzielnie wyliczyć (sprawdzić wyliczenia dokonane przez wierzyciela) wysokość istniejącego zobowiązania na dzień wykonania obowiązku. Tym samym nie będzie

---

<sup>268</sup> Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., w sprawie OPS 2/98 (OSP 1998, nr 10, poz. 182) oraz wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1999 r., w sprawie IV SA 2776/98 (LEX 47914).

<sup>269</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 78.

<sup>270</sup> Wyrok NSA z dnia 5 października 1999 r., w sprawie IV SA 1502/97 (LEX 47792).

<sup>271</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 79.



podstaw do kontynuowania egzekucji o same odsetki (jeśli należność zostanie uregulowana po dniu określonym przez wierzyciela w upomnieniu).

W sprawie kosztów upomnienia należy natomiast stwierdzić, że na podstawie art. 15 § 4 u.p.e.a. Minister Finansów wydał wspomniane już rozporządzenie regulujące kwestie kosztów upomnienia. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia wysokość kosztów upomnienia jest równoważna czterokrotnej wartości opłaty dodatkowej pobieranej przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” za polecenie przesyłki listowej. Koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i są pobierane na rzecz wierzyciela, z jednym zastrzeżeniem. W przypadku, gdy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, koszty upomnienia są pobierane na rzecz tej komórki organizacyjnej wierzyciela, do której zadań należy prowadzenie egzekucji. Obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Koszty te podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych.

Ustawa w art. 15 § 2 u.p.e.a. odsyła w sprawie trybu ściągnięcia kosztów upomnienia do odpowiednio stosowanych przepisów o kosztach egzekucyjnych. Przepisy ustawy nie wskazują wprost możliwości przyjęcia, że tytuł wykonawczy dotyczący należności głównej stanowi podstawę również do egzekucji nieziszczonych kosztów upomnienia. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „teza taka byłaby dopuszczalna w przypadku egzekucji należności pieniężnych. Wierzyciel powinien wówczas w tytule wykonawczym odrębnie wskazać wysokość należności głównej oraz wysokość kosztów upomnienia. Twierdzenie byłoby natomiast oczywiście nieuzasadnione w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W takim przypadku wierzyciel – jeżeli nie istnieją przesłanki do umorzenia kosztów upomnienia – powinien wystawić odrębny tytuł wykonawczy dotyczący kosztów upomnienia. Tak więc koszty upomnienia w sprawie egzekucji należności pieniężnej są egzekwowane na podstawie tytułu wykonawczego opiekującego dochodzoną należność, a koszty upomnienia w sprawie egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym – na podstawie odrębnego tytułu wykonawczego”<sup>272</sup>. Równocześnie słuszne i aktualne pozostaje stanowisko, że „umorzenie kosztów powstałych na skutek wystosowania do strony upomnienia może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”<sup>273</sup>.

Na marginesie rozważań dotyczących istoty zasady zagrożenia warto nadmienić o stanowisku sądów administracyjnych: „Nie można podzielić poglądu, że względu na rolę, jaką spełnia upomnienie w procesie dochodzenia należności, iż upomnienie powinno być doręczane zobowiązanemu przed każdorazowym wszczęciem

<sup>272</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 79–80.

<sup>273</sup> Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawie I OSK 1833/12 (LEX 1336329).

postępowania egzekucyjnego. Zobowiązany nie może oczekiwać, że wierzyciel będzie w nieskończoność wzywał go do dobrowolnego uiszczenia należności<sup>274</sup>. Z powyższym stanowiskiem trudno polemizować. Mimo słuszności powyższego stanowiska należy jednak zauważyć, że sens zasady zagrożenia to skłonienie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku. Wydaje się więc, że w przypadku każdorazowego zakończenia egzekucji administracyjnej wobec jej bezskuteczności ponowne wszczęcie powinno być poprzedzone wysłaniem do zobowiązanego upomnienia, tylko wówczas bowiem zasada powyższa ma sens, jeśli wierzyciel przypomni zobowiązanemu o istniejącym obowiązku. Tym bardziej, że upływ czasu może spowodować np. zwiększenie wysokości zadłużenia o należne wierzycielowi odsetki lub też może zaistnieć istotna zmiana okoliczności, która spowoduje, że obowiązek wygaśnie lub stał się bezprzedmiotowy (np. zobowiązany wykonał obowiązek). Waga, jaką ustawodawca przywiązuje do zasady zagrożenia, a przede wszystkim konsekwencje prawne braku podejmowania próby dobrowolnego skłonienia zobowiązanego do wykonania obowiązku muszą być interpretowane w sposób wąski – polegający na ustawowym obowiązku każdorazowego zawiadomienia zobowiązanego o wszczynanej egzekucji przed podjęciem przez wierzyciela dalszych kroków przewidzianych prawem. Powyższe stanowisko nie jest jednak podzielane w orzecznictwie<sup>275</sup>. Spotkało się natomiast ze krytyką wśród przedstawicieli nauki, czego przykładem może być choćby glosa krytyczna do wyroku NSA w sprawie II FSK 618/08 zgłaszana przez T. Lewandowskiego<sup>276</sup>. Podnosi on, że „etap upomnienia (zagrożenia indywidualnego) stanowi niezwykle ważny etap na drodze zmierzającej do przymusowego wykonania obowiązków publicznoprawnych. Wynika to przede wszystkim z gwarancyjnej dla zobowiązanego istoty upomnienia oraz celu, dla osiągnięcia którego wierzyciel powinien dokonać doręczenia tego dokumentu urzędowego”. Podobne znaczenie upomnieniu nadaje również P. Ostojki<sup>277</sup>. Konieczność każdorazowego skierowania do zobowiązanego upomnienia przed ponownym wszczęciem egzekucji administracyjnej wynika także z nielicznych orzeczeń sądowych, w których sąd stwierdza, że „wysłanie upomnienia poprzedza każdorazowe wszczęcie postępowania egzekucyjnego i nie można przystać na stanowisko, iż wyczerpuje go doręczenie upomnienia przed wystawieniem tytułów wykonawczych, co do których, postępowanie egzekucyjne

<sup>274</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2007 r., w sprawie I SA/Wr 1153/07 (LEX 517136).

<sup>275</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 316/08 (LEX 544573), wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 618/08 (LEX 512826), wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 315/08 (LEX 512827).

<sup>276</sup> T. Lewandowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 618/08*, Lex/El. 2011.

<sup>277</sup> P. Ostojki, *Instytucja upomnienia w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samo-rząd Terytorialny” 2011, nr 10, s. 61.

zostało umorzone<sup>278</sup>. W tym świetle zdaniem sądu brak jest uzasadnienia dla stanowiska, iż upomnienie doręczone kilka lat przed wydaniem tytułów wykonawczych stanowi odzwierciedlenie zasady zagrożenia uregulowanej w art. 15 u.p.e.a. Analiza najnowszych wyroków sądów w tym zakresie wskazuje natomiast, że orzecznictwo stoi na stanowisku, iż ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej nie wymaga kolejnego sporządzenia, wysłania i doręczenia zobowiązanemu upomnienia<sup>279</sup>.

Zgodnie z orzeczeniami sądowymi oraz interpretacją omawianego w tym miejscu artykułu ustawy egzekucyjnej należy zastrzec, iż zobowiązanemu na doręczone mu upomnienie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, nie podlega ono bowiem zaskarżeniu. Z pewnością jednak w przypadku, gdy zostanie wadliwie sporządzone, może być podstawą zgłoszenia zarzutu w trybie art. 33 pkt. 1 ustawy egzekucyjnej. Powyższe potwierdzają również orzeczenia sądów administracyjnych, w których wprost potwierdzano faktyczny brak szeroko rozumianych środków odwoławczych od skierowanego do zobowiązanego upomnienia<sup>280</sup>. Wydaje się, że i w tym zakresie brak jest wystarczających, przekonujących argumentów do polemiki.

Nawiązując do wspomnianej zmiany od 20 lutego 2021 r. dotyczącej istnienia zasady upomnienia, należy zauważyć, że w wyniku dokonanej zmiany do art. 15 u.p.e.a. dodane zostały § 3c stanowiący, że „Obowiązek zapłaty kosztów upomnienia przedawnia się z upływem 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wygasł egzekwowany obowiązek. Bieg terminu przedawnienia nie ulega przerwaniu i zawieszeniu”; § 3d, zgodnie z którym „Wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o przedawnieniu kosztów upomnienia”; § 3e, w świetle którego „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres danych zawartych w upomnieniu, o którym mowa w § 1, mając na względzie zapewnienie prawidłowości pouczenia zobowiązanego o skutkach niewykonania obowiązku i niezastosowania się do upomnienia”. Zmiany, które wprowadzone zostały na mocy ustawy nowelizującej do u.p.e.a., spowodowane były przyjęciem nowego systemu naliczania kosztów egzekucyjnych. Tym samym ustawodawca zdecydował, że już na etapie kierowania do zobowiązanego upomnienia winien

<sup>278</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., w sprawie SA/Wr 932/07 (LEX 517120).

<sup>279</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2019 r., w sprawie III SA/Po 644/19 (LEX 2738843), wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2020 r., w sprawie II SA/Ke 208/20 (LEX 3020317), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2020 r., w sprawie III SA/Po 43/20 (LEX 3050599).

<sup>280</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 września 2010 r., w sprawie II FSK 1608/10 (LEX 742299), Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2010 r., w sprawie I SA/Op 159/10 (LEX 661222), wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2010 r., w sprawie I SA/Op 158/10 (LEX 589847).

on mieć wiedzę o skutkach niewykonania istniejących obowiązków w terminie. Z tego też względu w dodawanym do art. 15 § 3c zaproponowano przepis regulujący przedawnienie kosztów upomnienia na wzór przedawnienia kosztów egzekucyjnych (art. 65a § 1 ustawy), uznając, że dochodzenie kosztów upomnienia w sytuacji, gdy wygaśnie obowiązek objęty tytułem wykonawczym i obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, jest nieekonomiczne z uwagi na niewielką wysokość kosztów upomnienia i wysokie koszty prowadzenia egzekucji. Jednakowy termin przedawnienia kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia służyć więc będzie usprawnieniu pracy organu egzekucyjnego, który w egzekucji administracyjnej obowiązany jest wyegzekwować nie tylko należność pieniężną wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie, lecz również koszty egzekucyjne i koszty upomnienia. Zarówno dla kosztów upomnienia, jak i kosztów egzekucyjnych uznano, że wystarczający jest okres 3 lat na dochodzenie tych należności, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wygasł egzekwowany obowiązek. Uznano jednocześnie, że bieg terminu przedawnienia tych kosztów, co do zasady, nie ulegnie zawieszeniu i przerwaniu. Rozwiązanie to ma na celu wyeliminowanie odpowiedniego stosowania w tym zakresie przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Uznano równocześnie, że termin na dochodzenie kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych jest wystarczający na wyegzekwowanie tych należności. Niezasadne zatem staje się przedłużanie postępowania egzekucyjnego celem wyegzekwowania tych należności za pomocą instytucji przerwania i zawieszenia biegu tego terminu. Z kolei w dodawanym do art. 15 § 3e ustawy zawarto przepis upoważniający ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu danych zawartych w upomnieniu, o którym mowa w § 1. Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji było zapewnienie prawidłowości pouczenia zobowiązanego o skutkach niewykonania obowiązku i niezastosowania się do upomnienia oraz motywowanie zobowiązanych do dobrowolnego wykonania obowiązku, bez konieczności stosowania przymusu administracyjnego i ponoszenia z tym związanych konsekwencji finansowych. Powyższe, w ocenie ustawodawcy będzie miało znaczenie w szczególności w odniesieniu do wymagalnej należności pieniężnej w niewielkiej wysokości, uwzględniając bowiem wysokość opłaty manipulacyjnej, „nieopłacalne” będzie dla zobowiązanego zwlekanie z wykonaniem tego obowiązku<sup>281</sup>. Obecnie trudno wyrokować, czy wprowadzone przez ustawodawcę zmiany przyniosą oczekiwane skutki, wydaje się jednak, iż ich osiągnięcie jest realne.

---

<sup>281</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw – druk 3379.

### 3.9. Zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego

Przepis art. 8 u.p.e.a. realizujący zasadę ogólną „poszanowania minimum egzystencji”<sup>282</sup> czy też „szerokich wyłączeń rzeczy, wierzytelności oraz praw majątkowych spod egzekucji z uwagi na wielość celów, jakim mają służyć wyłączenia”<sup>283</sup> zawiera dość kazuistyczne wyliczenie składników majątku zobowiązanego zwolnionych ustawowo spod egzekucji oraz wyjątki od tego zwolnienia. Wydaje się, że przede wszystkim ze względów humanitarnych oraz biorąc pod uwagę zasadę stosowania środków najmniej uciążliwych zgodnie, z którymi egzekucja ma nie stwarzać zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości, ustawowe wyłączenie niektórych składników majątkowych spod egzekucji jest w pełni uzasadnione.

Jak słusznie bowiem wskazują znawcy tematyki, „Zasada ta polega na wprowadzeniu pewnych ograniczeń w prowadzeniu egzekucji administracyjnej mających głównie na celu uchronienie zobowiązanego przed pozbawieniem go określonych dóbr i praw majątkowych, które jemu oraz pozostającym na jego utrzymaniu członkom rodziny są niezbędne dla zapewnienia egzystencji. Jej istota wyraża się w prowadzeniu egzekucji administracyjnej na majątku zobowiązanego tylko w zakresie niezagrożającym minimum egzystencji osoby zobowiązanej oraz tych osób, które ona utrzymuje”<sup>284</sup>. Trudno bowiem sobie wyobrazić sytuację, gdy wskutek prowadzonej egzekucji administracyjnej zobowiązany zostaje całkowicie pozbawiony środków do życia, sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy zarobkowej, a tym samym zmuszony jest do korzystania z pomocy państwa w przewyżczeniu sytuacji, w jakiej się znalazł. Pojawia się bowiem w takim przypadku istotny konflikt między interesem społecznym (obowiązkami publicznoprawnymi, które ponosić winni wszyscy), z interesem indywidualnym (sytuacją zobowiązanego i członków jego rodziny). Nadto bardzo często pojawi się również konflikt na płaszczyźnie interes publiczny i inny interes publiczny, albowiem prowadzenie egzekucji (bez względu na sytuację zobowiązanego w imię interesu publicznego) może spowodować paradoksalnie, że właśnie ten interes będzie naruszony (albowiem to właśnie państwo będzie musiało udzielić pomocy oraz wsparcia – w tym również materialnego zobowiązanemu i jego rodzinie).

Ograniczenia egzekucji służące realizacji zasady poszanowania minimum egzystencji mają dwójaki charakter (obligatoryjny i fakultatywny). Po pierwsze, ustawa wymienia określone przedmioty, wierzytelności i prawa majątkowe, które z mocy

<sup>282</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *Instytucje postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 275.

<sup>283</sup> Ł. Gęsicki, M. Gęsicki, *System prawa podatkowego. Prawo proceduralne*, Łódź 1996, s. 197.

<sup>284</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 404.

prawa nie podlegają egzekucji (obligatoryjne zwolnienie z egzekucji). *Ratio legis* ich wprowadzenia było przyjęcie niejako *a priori* przez ustawodawcę założenia, że pozbawianie zobowiązanego niektórych składników majątku nie tylko byłoby bezcelowe i sprzeczne z zasadą wyboru środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku i najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, ale również naruszałoby inne zasady prawa np. humanitaryzmu.

Po drugie, ustawa przewiduje możliwość zwolnienia przez organ egzekucyjny spod egzekucji określonych składników majątkowych w trybie art. 13 ustawy, czyli wówczas, gdy zobowiązany, wskazując swój ważny interes, wnosi o zwolnienie spod egzekucji administracyjnej określonych składników majątkowych (fakultatywne zwolnienie spod egzekucji). Dotyczy to tych przypadków, gdy ustawodawca z góry nie przesądza o konieczności wyłączenia danego składnika majątkowego, ale stwarza ku temu możliwość, jeśli zobowiązany właściwie uzasadni powody jego wyłączenia. Oczywiście w tym względzie dojdzie do uznaniowości organu egzekucyjnego w zakresie ewentualnej zgody na wyłączenie, niemniej jednak wydaje się, że taka regulacja jest w pełni uzasadniona i pozwala organowi egzekucyjnemu na elastyczne stosowanie przepisów i adekwatne działanie w odniesieniu do sytuacji zobowiązanego (których wszak nie można zawsze przewidzieć z góry). W kontekście powyższych wyłączeń należy zauważyć, że przedmiotowe zakresy powyższych regulacji nie pokrywają się. Jeśli istnieje możliwość zastosowania art. 8 § pkt. 5 ustawy, to wówczas art. 13 nie znajdzie zastosowania. Jeżeli natomiast w wyniku umotywowanego wniosku zobowiązanego organ egzekucyjny rozważy możliwość zastosowania art. 13 § 1 ustawy egzekucyjnej, oznacza to, że określony składnik majątkowy (co do zasady podlegający egzekucji) jest poza zakresem przewidzianym w art. 8 § 1 pkt. 5 ustawy<sup>285</sup>.

Przewidziane w ustawie wyłączenia spod egzekucji obejmują trzy kategorie składników majątkowych: przedmioty, kwoty oraz wierzytelności i prawa majątkowe.

Wprowadzając katalog składników majątku zobowiązanego wyłączonych spod egzekucji, ustawodawca zadbał również o to, aby nie był on nadużywany i wykorzystywany w celu uniknięcia przymusowego wykonania zobowiązań. Innymi słowy ustawodawca ograniczył możliwość nadużywania przez zobowiązanego prawa do ochrony niektórych składników majątkowych, tak aby faktycznie tylko to, co jest niezbędne (bez czego zobowiązany i osoby będące na jego utrzymaniu nie mogą funkcjonować), było wyłączone spod egzekucji. Jest to więc również dodatkowe zabezpieczenie wierzyciela, który ma wówczas szansę na skuteczne zakończenie egzekucji administracyjnej. Dlatego też wprowadzono do art. 8 u.p.e.a. przepis § 2, zawierający wyliczenie przedmiotów, których nie należy traktować jako „niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny” i podlegających wyłączeniu spod

<sup>285</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie I SA/Lu 314/18 (LEX 2541644).



egzekucji na podstawie art. 8 § 1 pkt. 1 u.p.e.a. Przeważająca część wyliczonych tym przepisem rzeczy to przedmioty wartościowe, „ale umieszczone wśród nich niektóre (meble stylizowane, radioodbiorniki stereofoniczne, urządzenia do nagrywania i odtwarzania dźwięku) są obecnie tak powszechne, że pozostawianie ich w tym katalogu, jak słusznie podkreśla się w literaturze, może budzić wątpliwości”<sup>286</sup>. W kwestii powyższej wypowiedział się NSA, uznając, że „w świetle przepisu art. 8 § 2 u.p.e.a. zarzut zastawiania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, polegającego na zajęciu telewizora, nie jest zasadny. Z treści tego przepisu wynika, że nie uważa się za przedmioty niezbędne zobowiązanemu lub członkom jego najbliższej rodziny m.in. telewizorów do odbioru programu w kolorze”<sup>287</sup>.

Art. 8 § 1 u.p.e.a. wprowadza aż 16 kategorii przedmiotów wyłącznych spod egzekucji. Należą do nich między innymi przedmioty urządzenia domowego, w tym pościel i bielizna osobista oraz odzież, zapasy żywności na okres 30 dni, krowa, dwie kozy albo trzy owce wraz z zapasem paszy, dokumenty osobiste, obrączki, rzeczy niezbędne ze względu na fizyczną ułomność zobowiązanego czy rzeczy służące w kościołach i domach modlitewnych do odprawiania praktyk religijnych. Biorąc pod uwagę okres, w którym doszło do uchwalenia ustawy, nie sposób kwestionować zawartego w ustawie katalogu, choć jak było podnoszone wyżej, obecne realia wydają się zupełnie odmienne od przepisów ustawy w tym zakresie. Powyższa regulacja z pewnością w sposób bardzo kazuistyczny reguluje zasadę poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego i członków jego rodziny. Z jednej strony jest to słuszne, albowiem gwarantuje, że bez względu na wysokość zobowiązania oraz działania podejmowane przez organ egzekucyjny zobowiązany nie zostanie pozbawiony najbardziej elementarnych i niezbędnych do życia przedmiotów. Z drugiej jednak, tak szczegółowa regulacja, znacznie odbiegająca od współcześnie istniejących kanonów życia, nie pozwala określić kategorii przedmiotów codziennego użytku, które dla zobowiązanego mają wartość użytkową.

Stosując przepis art. 8 § 2 u.p.e.a., należy zawsze pamiętać, że służy on tylko doprecyzowaniu art. 8 § 1 pkt. 1 u.p.e.a., co oznacza, że „niektóre z wymienionych w nim elementów należy oceniać dodatkowo pod kątem zastosowania przepisu art. 8 § 1 pkt. 9 u.p.e.a., wyłączającego spod egzekucji przedmioty niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny do nauki lub wykonywania praktyk religijnych, a także przedmioty codziennego użytku o niskiej wartości handlowej, a wysokiej wartości użytkowej dla zobowiązanego”<sup>288</sup>. Wyliczenie to nie jest wyczerpujące, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”, a ponadto nie zawsze jest precyzyjne

<sup>286</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 244.

<sup>287</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lipca 1998 r., w sprawie SA/Sz 1626/97 (LEX 34746).

<sup>288</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 81.



(mogą bowiem powstać wątpliwości, czym np. jest szkło ozdobne). W związku z powyższym, oceniając możliwość wyłączenia określonego przedmiotu będącego własnością zobowiązanego spod egzekucji, trzeba w pierwszej kolejności dokonać oceny polegającej na ustaleniu, czy jest to przedmiot, który w ocenie organu prowadzącego egzekucję można uznać za „niezbędny”. Brak ustawowej definicji pojęcia „niezbędny” oraz konieczność każdorazowego dokonywania wykładni znaczenia tego sformułowania na kanwie konkretnego przypadku powoduje, iż w praktyce mogą pojawić się wątpliwości, czy słusznie uznano przedmiot za niezbędny, czy też nie. Nawet podlegająca wyłączeniu spod egzekucji stanowiąca własność zobowiązanego np. krowa nie zawsze powinna być traktowana jako niezbędna zobowiązanemu. Ustawodawca zabezpiecza jednak przestrzeganie zasady poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego w art. 13 u.p.e.a.<sup>289</sup>. Upoważnia on zobowiązanego do złożenia wniosku o zwolnienie z egzekucji określonych składników majątkowych zobowiązanego. Może to mieć miejsce również w sytuacji, gdy organ egzekucyjny odmawia wyłączenia z egzekucji składników majątkowych, które zdaniem zobowiązanego podlegają wyłączeniu. Zgodnie z postanowieniami art. 1 a pkt. 21 u.p.e.a. zwolnienie spod egzekucji oznacza niepodejmowanie lub odstąpienie od egzekucji z całości lub części składników majątkowych zobowiązanego. Nadmienić przy tym należy, że powoływany wyżej art. 13 u.p.e.a. dotyczący możliwości zwolnienia spod egzekucji określonych składników majątkowych zobowiązanego został zasadniczo zmodyfikowany na skutek wejścia w życie ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, cel i innych należności pieniężnych w 2013 r.<sup>290</sup>. Do tego momentu bowiem postanowienie o zwolnieniu spod egzekucji wydawane było na czas oznaczony lub nieoznaczony, określone składniki majątkowe mogły być zwolnione w całości lub w części, a na zwolnienie zobowiązany musiał mieć zgodę wierzyciela. Obecnie organ egzekucyjny może zwolnić z egzekucji określone składniki majątkowe zobowiązanego tylko, o ile zostaną spełnione łącznie następujące dwie przesłanki:

- a) zobowiązany złożył do organu wnioski o zwolnienie,
- b) za zwolnieniem przemawia ważny interes zobowiązanego.

Oczywiste jest, „że pojęcie »ważnego interesu zobowiązanego« należy do kategorii pojęć nieostrych i w każdej sprawie musi być rozpatrywane indywidualnie”<sup>291</sup>.

---

<sup>289</sup> Art. 13. § 1. Organ egzekucyjny, na wniosek zobowiązanego i ze względu na jego ważny interes, może zwolnić, na czas oznaczony lub nieoznaczony, z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe zobowiązanego. § 2. Na postanowienie w sprawie zwolnienia z egzekucji składników majątkowych zobowiązanego służy zobowiązanemu zażalenie.

<sup>290</sup> Art. 13 zmieniony przez art. 111 pkt. 6 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, cel i innych należności pieniężnych (Dz.U., poz. 1289).

<sup>291</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2013 r., w sprawie I SA/Gd 189/13 (LEX 1368407) oraz wyrok NSA z dnia 1 września 2009 r., w sprawie II FSK 489/10 (LEX 966166).

Jak słusznie bowiem wskazuje się w literaturze, „przesłanka »ważnego interesu zobowiązanego« jest swoistą klauzulą generalną, której znaczenie, jak podkreśla orzecznictwo sądów administracyjnych, należy rozpatrywać w kontekście okoliczności faktycznych konkretnej sprawy”<sup>292</sup>. Nadto, jak trafnie podkreśla orzecznictwo, „nawet stwierdzenie przez organ zaistnienia przesłanek wynikających z art. 13 § 1 u.p.e.a. nie obliguje go do tego, lecz stwarza dla organu jedynie uprawnienie do zwolnienia spod egzekucji określonych składników majątkowych zobowiązanego w drodze postanowienia wydanego w tej sprawie”<sup>293</sup>. Poza tym „aby określony składnik majątku został zwolniony spod egzekucji, zobowiązany powinien przedstawić zarówno argumenty przemawiające za jego zwolnieniem, jak również wykazać, że możliwe jest prowadzenie egzekucji i uzyskanie egzekwowanych należności z innych składników majątkowych (tak żeby nie doszło do bezskutecznej egzekucji wskutek stosowanych wyłączeń)”<sup>294</sup>. Tożsame stanowisko sformułowane jest w ostatnich orzeczeniach sądów<sup>295</sup>. W jednym z nowych orzeczeń WSA uznał jednak, że „z treści art. 13 § 1 u.p.e.a. nie wynika, że możliwość ubiegania się o zwolnienie składnika majątkowego jest zarezerwowana jedynie dla dłużników posiadających inny majątek pozwalający na uregulowane zadłużenia”<sup>296</sup>. Czynna postawa zobowiązanego i należyte uzasadnienia przez niego składanych wniosków może bowiem w konsekwencji doprowadzić do bezskuteczności egzekucji administracyjnej z uwagi na konieczność wyłączenia poszczególnych składników majątkowych. Powyższa obawa została również wyrażona w orzecznictwie sądów, które wskazały, że „uwzględnianie wniosku o zwolnienie spod egzekucji nie może prowadzić do bezskuteczności egzekucji”<sup>297</sup>. Nadto, jak słusznie wskazuje orzecznictwo, „jeśli wniosek i jego uzasadnienie są niewystarczające do rozstrzygnięcia (nie dość szczegółowe i wykazane), organ jest w tym względzie zobowiązany do należytego wyjaśnienia sprawy. Ważny interes zobowiązanego nie może abstrahować od konkretnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej i finansowej zobowiązanego, co

---

<sup>292</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2014 r., w sprawie I SA/GI 167/14 (LEX 1512313).

<sup>293</sup> Ibidem, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2013 r., w sprawie I SA/Po 1103/13 (LEX 1406178).

<sup>294</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2014 r., w sprawie I SA/GI 167/14 (LEX 1512313), wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., w sprawie II FSK 1791/12 (LEX 1518924), wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2010 r., w sprawie I SA/Lu 583/10 (LEX 749474).

<sup>295</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 749/19 (LEX 3039730), wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2020 r., w sprawie III SA/Łd 1095/19 (LEX 3041617).

<sup>296</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie I SA/Gd 423/20 (LEX 3043712), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2020 r., w sprawie I SA/Gd 1931/19 (LEX 3012512), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2020 r., w sprawie I SA/Gd 1932/19 (LEX 3031246).

<sup>297</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Sz 144/20 (LEX 2974782), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2020 r., w sprawie I SA/GI 1398/19 (LEX 2848055).

oznacza, że organ winien te okoliczności należycie zweryfikować przed podjęciem rozstrzygnięcia<sup>298</sup>.

Na postanowienie w sprawie zwolnienia z egzekucji składników majątkowych zobowiązanego służy zażalenie zobowiązanemu i wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym. Stosownie do postanowień art. 17 u.p.e.a. zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia do organu odwoławczego za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Co do formy i treści zażalenie powinno odpowiadać wymaganiom stawianym podaniom, więc obowiązuje w tym zakresie ogólna dyspozycja zawarta w art. 63 k.p.a. Wniesienie zażalenia w zasadzie nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, w uzasadnionych przypadkach jednak organ egzekucyjny lub organ odwoławczy może wstrzymać wykonanie postanowienia, przy czym sformułowanie „może” użyte przez ustawodawcę sugeruje jednoznacznie, iż nie ma obligatoryjnego wstrzymania wykonalności zaskarżanego postanowienia. Słusznym bez wątplenia rozwiązaniem jest przyznanie możliwości zaskarżenia ww. postanowienia również przez wierzyciela. Jego działanie w tym zakresie pozwolić bowiem może na skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a równocześnie wpływać będzie w sposób dyscyplinujący na zobowiązanych nadużywających swojego prawa.

Analiza dalszych wyłączeń spod egzekucji prowadzi do wniosku, że ustawodawca traktuje zasadę poszanowania minimum egzystencji w sposób szeroki. Wyłączenia przewidziane w ustawie służą bowiem zarówno ochronieniu zobowiązanego przed pozbawieniem go określonych dóbr i praw majątkowych, które jemu oraz pozostającym na jego utrzymaniu członkom rodziny są niezbędne do zaspokojenia potrzeb biologicznych (np. ubranie, opał), lecz mają także na celu niedopuszczenie do pozbawienia zobowiązanego możliwości wykonywania pracy zarobkowej, nauki czy wykonywania zawodu. Przy czym, jak podkreślano w orzecznictwie sądowym, np. „samochód niezbędny w pracy taksówkarza tylko wówczas może być wyłączony spod egzekucji, jeśli faktycznie stwarza zobowiązanemu możliwość zarobkowania i wykonywania obowiązków. W szczególności posiadanie przez taksówkarza samochodu, z którego nie korzysta, lub w przypadku, gdy działalność nie przynosi żadnych dochodów, nie daje podstaw do uznania, iż jest to przedmiot, który może podlegać wyłączeniu<sup>299</sup>. Podobnie będzie z innymi rzeczami, które służą zobowiązanemu do zarobkowania. Każdorazowo organ egzekucyjny musi bowiem dokonać oceny, czy dana rzecz jest faktycznie niezbędna zobowiązanemu do wykonywania pracy zarobkowej, czy też jest to jedna z tych rzeczy, która jest pomocna w jej

<sup>298</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2020 r., w sprawie I SA/Lu 409/20 (LEX 308101).

<sup>299</sup> Wyrok NSA z dnia 19 maja 2000 r., w sprawie I SA/Gd 1809/89 (LEX 44380), wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 1180/96 (LEX 29070).

świadczeniu, ale nie posiada waloru niezbędności. Innymi słowy organ egzekucyjny musi dokonać oceny, czy dany przedmiot zostanie zajęty, zobowiązany będzie mógł czy też nie będzie mógł wykonywać pracy zarobkowej. Jeśli natomiast bez konkretnej rzeczy zobowiązany mimo wszystko będzie mógł prowadzić pracę zarobkową, to tym samym oznacza, że nie jest to rzecz niezbędna. Tylko wówczas, gdy dany składnik majątkowy będzie posiadał przymiot niezbędności, będzie możliwe wyłączenie takiego składnika spod egzekucji administracyjnej. Ciekawe stanowisko w powyżej kwestii zajął NSA, uznając, że „o tym, czy w konkretnej sprawie konkretny przedmiot nie będzie podlegał egzekucji administracji na podstawie art. 8 § 1 pkt. 4 i 5 u.p.e.a., decydować będzie organ egzekucyjny na podstawie całokształtu okoliczności istniejących w danej sprawie. [...] fakt, iż skarżący przez cały czas, w którym wykorzystywał przedmiotowy samochód jako taksówkę osobową, nie tylko nie zmniejszył zadłużenia nawet mimo rozłożenia na raty, fakt swobodnego dysponowania prawem własności do tego samochodu, fakt potencjalnych możliwości zarobkowania skarżącego w zawodzie kierowcy – trafnie przyjął, iż pozbawienie skarżącego przedmiotowego samochodu nie pozbawia go możliwości zarobkowania oraz nie pogorszy jego sytuacji materialnej – skoro eksploatacja tego samochodu przyniosła mu w efekcie same straty z tej działalności”<sup>300</sup>. Powyższe wskazuje więc, że ewentualne zwolnienie jest możliwe wówczas, jeżeli faktycznie przedmiot służący do wykonywania pracy zarobkowej przez zobowiązanego faktycznie spełnia funkcję zarobkowania, innymi słowy jego użytkowanie przez zobowiązanego pozwala mu na spłatę zadłużenia.

Przepisy art. 8 u.p.e.a. mają przede wszystkim na uwadze zapewnienie minimum egzystencji zobowiązanemu, a także ochronę innych dóbr. Przykładowo chodzi tu o przedmioty mające dla zobowiązanego szczególną wartość użytkową (np. przedmioty używane przez zobowiązanego lub jego rodzinę z powodu ułomności, przedmioty potrzebne do wykonywania zawodu) lub mające wartość dla zobowiązanego z innych przyczyn (przedmioty potrzebne do wykonywania praktyk religijnych, obrączki zobowiązanego i jego współmałżonka). Jest to o tyle uzasadnione rozwiązane, że pozwala zobowiązanemu na wykonywanie praktyk religijnych, jak również pozwala na zachowanie własności przedmiotów o szczególnym znaczeniu sentymentalnym (obráczka ślubna). Ustawa wyłącza tym spod egzekucji również przedmioty, które nie mają większej wartości rynkowej, a które mają szczególne znaczenie dla zobowiązanego (dokumenty osobiste, obrączka), rzeczy służące w kościołach i innych domach modlitwy do odprawiania nabożeństwa lub do wykonywania innych praktyk religijnych albo będące obiektami kultu religijnego. Podkreślenia więc w tym zakresie wymaga fakt, że chodzi przede wszystkim o rzeczy, które nie

<sup>300</sup> Wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 1180/96 (LEX 29070).

mają większej wartości rynkowej, a do takich nie będzie można zaliczyć np. ikony autorstwa znanego malarza (bez niej zobowiązany będzie mógł podejmować czynności związane z kultem religijnym).

W odniesieniu do tych ostatnich wyłączeń dotyczących oprawiania praktyk religijnych w doktrynie<sup>301</sup> podjęto próbę wyjaśnienia, czy wyłączenie to obejmuje także rzeczy nieruchome, i zaprezentowano argumentację uzasadniającą, że nieruchomości o powyższym przeznaczeniu są objęte wyłączeniem z art. 8 § 1 pkt 16 u.p.e.a.: „Zamiarem ustawodawcy było wyłączenie spod egzekucji rzeczy (ruchomości i nieruchomości) służących bezpośrednio i wyłącznie do odprawiania nabożeństwa lub do wykonywania innych praktyk religijnych albo rzeczy będących obiektami kultu religijnego. Budynek świątyni ze swej istoty jest przeznaczony do wykonywania praktyk religijnych, jakkolwiek jest możliwa zmiana jego przeznaczenia i wykorzystywanie go do innych celów. Taka zmiana przeznaczenia świątyni jest możliwa do przeprowadzenia przez właściciela-związek wyznaniowy, a nie przez organ egzekucyjny. Skoro świątynia służy do wykonywania praktyk religijnych, to należy przyjąć, że budynki tego rodzaju są wyłączone spod egzekucji. Jeżeli na terenie świątyni są pochowane osoby zmarłe, to świątynia taka powinna być traktowana w taki sam sposób, jak cmentarz, tj. nie podlegać egzekucji. Spod egzekucji są zwolnione również rzeczy ruchome znajdujące się w świątyni, które służą do praktyk religijnych, m.in. szaty i naczynia liturgiczne, krzyże, ołtarze, figury, obrazy. Można przyjąć, że podlegają egzekucji rzeczy ruchome znajdujące się w świątyni, jeżeli rzeczy te nie służą do wykonywania praktyk religijnych i nie są obiektem kultu. Zajęciu podlegają także nieruchomości stanowiące własność zobowiązanego-związku wyznaniowego i służące celom administracyjnym lub gospodarczym, a nie celom sakralnym”<sup>302</sup>.

I tu również wydaje się uzasadnione uznanie, że znajdująca się w świątyni oryginalna ikona znanego autora niekoniecznie będzie traktowana jako przedmiot niezbędny dla danego związku wyznaniowego. Uważam, że jeśli została przekazana właśnie na rzecz konkretnego związku (np. parafii X), to tak, ale jeśli została zakupiona na rynku wtórnym, to istnieje możliwość zastąpienia jej kopią, a przeprowadzenia egzekucji administracyjnej (w uzasadnionych przypadkach) z oryginału.

Nadto analiza charakteru przedstawionych wyżej wyłączeń uzasadnia wniossek, że większość z nich może mieć zastosowanie wyłącznie do zobowiązanych będących osobami fizycznymi. Wynika to z faktu, że co do zasady celem tych wyłączeń jest uchronienie zobowiązanego oraz członków jego rodziny przed pozbawieniem ich warunków zapewniających minimum egzystencji. Celem tym nie jest natomiast ochrona interesów ekonomicznych zobowiązanego. Stąd też ograniczenia spod

<sup>301</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 69.

<sup>302</sup> Ibidem.

egzekucji nie dotyczą zobowiązanych będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej. Twierdzenie to jest o tym bardziej uzasadnione, że wyłączenia określonych składników majątkowych mają zapewnić zobowiązanemu i osobom pozostającym na jego utrzymaniu minimum egzystencji (czyli umożliwić im samodzielne funkcjonowanie bez wsparcia ze strony instytucji państwowych), jak również są to przedmioty o znaczeniu sentymentalnym (więc tym bardziej o ich wyłączenie na tej podstawie nie mogą wnosić osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej). Słusznie wskazuje się, że „Na skutek egzekucji zobowiązany nie może zostać pozbawiony środków do życia. Wprowadzając tę zasadę, ustawodawca kierował się względami humanitarnymi i ma ona zastosowanie jedynie do zobowiązanych będących osobami fizycznymi, a nie prawnymi”<sup>303</sup>. Należy jednak zauważyć, że w kontekście powyższej zasady pojawiają się postulaty wprowadzenia wyłączeń spod egzekucji administracyjnej, które służyłyby ochronieniu podmiotów gospodarczych przed odebraniem im możliwości efektywnego działania na rynku<sup>304</sup>. Jak wskazuje powoływany wyżej autor „w obecnym stanie prawnym ochrona interesów ekonomicznych podmiotów gospodarczych jest możliwa jedynie za pomocą instytucji prawnej przewidzianej w art. 13 u.p.e.a. [...] polega ona nie na wyłączeniu spod egzekucji z mocy prawa określonych rzeczy [...], lecz na możliwości zwolnienia spod egzekucji, w konkretnym przypadku, przy spełnieniu wskazanych w ustawie przesłanek, określonych składników majątkowych przez organ egzekucyjny w drodze postanowienia”<sup>305</sup>.

Art. 8 a u.p.e.a. dodany na skutek ustawy nowelizującej dotychczasowe przepisy z 6 września 2001 r. dotyczy sposobu określenia minimum egzystencji w sytuacjach, gdy zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem egzekucji nie będą podlegały między innymi określone w sposób dokładny gatunki zwierząt gospodarskich (np. jeden koń z uprzężą, krowa, dwie kozy, jeden tryk), zapasy paszy, urządzenia służące do pracy w gospodarstwie rolnym (ciągnik, silnik elektryczny) czy nawozy. Wprawdzie regulacja jest w miarę wyczerpująca, ale także na jej tle mogą powstać wątpliwości (np. jakie maszyny rolnicze są podstawowe, a jakie nie – pkt 10 powoływanego przepisu), które usuwa orzecznictwo i doktryna<sup>306</sup>. Problem jednak mimo upływu ponad 15 lat od uchwalenia noweli istnieje, albowiem mimo prób dotarcia do orzeczeń sądowych, na podstawie których możliwe byłoby dokonanie oceny „niezbędności” niektórych maszyn i innych urządzeń potrzebnych rolnikom, nie ma orzeczeń odnoszących się *stricto* do tej kwestii. Z drugiej strony, skoro ich nie ma, to być może problem jest

<sup>303</sup> Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016 r., w sprawie II FSK 40/14 (Legalis 1455117).

<sup>304</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 330 i powoływani autorzy.

<sup>305</sup> Ibidem.

<sup>306</sup> Z. Leoński, R. Hauser, *Zasady ogólne...*, s. 53.



tylko teoretyczny i nie jest źródłem wątpliwości w praktyce, a organy egzekucyjne potrafią w sposób niekwestionowany przez zobowiązanych będących rolnikami dokonać oceny „niezbędności” określonych maszyn w gospodarstwie rolnym.

Z uwagi na poświęcenie temu zagadnieniu osobnej regulacji ustawowej również i w niniejszym opracowaniu dla jasności i spójności rozważań kwestia wyłączeń spod egzekucji w stosunku do rolników prowadzących gospodarstwo rolne musi zostać poruszona. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia ani rolnika, ani również gospodarstwa rolnego. Jak słusznie wskazuje D.R. Kijowski, „z samego brzmienia przepisu wynika, że ustawodawca rozróżnia rolnika, który prowadzi gospodarstwo rolne, i rolnika, który go nie prowadzi (np. wykonuje zawód rolnika w gospodarstwie prowadzonym przez inną osobę)”<sup>307</sup>. W związku z powyższym w celu wyjaśnienia ww. pojęć należy odnieść się do definicji zawartych w innych aktach prawnych. Np. zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>308</sup> pod pojęciem rolnika rozumieć należy „pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium RP, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia”. Pod pojęciem gospodarstwa rolnego zgodnie z art. 6 pkt 4 powołanej wyżej ustawy – rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. W świetle definicji gospodarstwa rolnego wprowadzoną w art. 55<sup>3</sup> ustawy Kodeks cywilny<sup>309</sup>: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Pojęcie „prowadzenia gospodarstwa rolnego” posiada legalną definicję w słowniczku wprowadzonym w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>310</sup>. W art. 6 pkt 2 powołanej wyżej ustawy ustawodawca definiuje pojęcie „prowadzenie gospodarstwa rolnego”, uznając, iż osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo rolne, jeśli osobiście pracuje w tym gospodarstwie i podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Wobec powyższego zgodzić się należy z definicją rolnika zaproponowaną przez D.R. Kijowskiego, który uznaje, że „ze zwolnień spod egzekucji określonych w art. 8a u.p.e.a. korzystać może osoba podejmująca decyzje dotyczące uprawiania lub rozmnażania roślin, chowu lub hodowli zwierząt, a także działalności usługowej wspomagają-

<sup>307</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 251.

<sup>308</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2020 r., poz. 174, t.j.).

<sup>309</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, t.j. ze zm.).

<sup>310</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, t.j.).



jącej rolnictwo i następującej po zbiorach, na znajdujących się w jej posiadaniu gruntach rolnych wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, stanowiącymi lub mogącymi stanowić zorganizowaną całość gospodarczą<sup>311</sup>. Wydaje się, że zaproponowana przez ww. autora definicja w pełni oddaje istotę „rolnika” i winna być wskazówką interpretacyjną przy podejmowaniu przez organ egzekucyjny decyzji co do tego, czy konkretny zobowiązany ma status rolnika, czy też taki status nie powinien mu przysługiwać.

W zakresie wyłączeń spod egzekucji administracyjnej składników majątkowych będących własnością rolnika „chodzi w nich nie tylko o zapewnienie minimum egzystencji zobowiązanego, ale równocześnie o szczególną ochronę prawną udzielaną przez państwo rodzinnym gospodarstwom rolnym w ramach konstytucyjnej reguły, że są one podstawą ustroju rolnego RP (art. 23 Konstytucji), i o zapewnienie trwałości działalności produkcyjnej tych gospodarstw. Świadczy o tym treść znacznej części wyłączeń ukierunkowanych na to, aby wskutek objęcia egzekucją gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika nie stało się niezdolne do jej kontynuowania (ustawodawca nie limituje skali zapasów zboża i innych ziemiopłodów niezbędnych do najbliższych siewów lub zasadzenia, paliwa i części niezbędnych do maszyn rolniczych na okres do zakończenia cyklu produkcyjnego, nawozów na dany rok gospodarczy). Wynika to z konieczności zapewnienia kontynuacji prowadzenia działalności produkcyjnej w kolejnym sezonie. Trwałość działalności produkcyjnej gospodarstw rolnych ma także zapewniać art. 8 a § 4 u.p.e.a., przewidujący wyłączenie spod egzekucji zwierząt gospodarskich, wpisanych do ksiąg zwierząt zarodowych albo uznanych za rozplodniki odpowiednie do dalszej hodowli, jeżeli nie mogą być sprzedane osobie, która wykaże, że posiada gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli. Tym samym można uznać, że ustawodawca wziął pod uwagę nie tylko indywidualny interes rolnika, ale interes publiczny<sup>312</sup>. Jest to rozwiązanie słuszne i ma na celu przede wszystkim ochronę działalności rolnika w jego gospodarstwie rolnym i ukierunkowane jest na zapewnienie kontynuacji prowadzenia gospodarstwa rolnego w kolejnym sezonie. Brak ustawowych wyłączeń w tym zakresie z pewnością przyczyniłby się bowiem do utraty zdolności prowadzenia takich gospodarstw, a tym samym zarobkowania na przyszłość. Szczególna forma prowadzenia działalności zarobkowej przez rolników oraz konieczność podejmowania określonych czynności związanych z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych w określonych porach roku przesądza o konieczności zapewnienia ciągłości pracy tej kategorii zobowiązanych. Specyfika pracy na roli uzależniona jest bowiem ściśle od pór roku i przeprowadzenie określonych czyn-

<sup>311</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 251.

<sup>312</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 76.

ności z wykorzystaniem posiadanych przez rolnika zasobów jest niemożliwa w innych okresach, niż wynika to z poszczególnych pór roku. Natomiast pozbawienie go posiadanych składników majątku z pewnością uniemożliwi zebranie planów i osiągnięcie wymiernych korzyści z wyhodowanych plonów.

Jak słusznie zauważają znawcy problematyki: „art. 8 a § 2 u.p.e.a. wprowadza element uznaniowości w kwestii wyłączenia nadwyżki inwentarza żywego u rolników. Tu ustawodawca upoważnia dwa organy: naczelnika urzędu skarbowego oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do uznawania nadwyżki w zakresie inwentarza żywego wyłączonej spod egzekucji, wszakże pod warunkiem, że dłużnik zobowiąże się do opłacenia wyegzekwowanej należności w terminie albo też w ratach określonych przez wierzyciela”<sup>313</sup>.

Taksatywne wyliczenie dóbr w art. 8a u.p.e.a. dotyczące rolników prowadzących gospodarstwo rolne razi niekiedy kazuistyką (np. wyłączeniu podlega 1 koń wraz z uprzężą, 1 krowa, 2 kozy, 1 tryk i 2 owce, 1 maciora oraz 10 sztuk drobiu, 1 pług, 1 zespół bron, 1 kultywator, 1 kierat, 1 sieczkarnia, 1 wóz, 1 sanie robocze itp.). Jednakże w świetle faktu, iż wyłączenie spod egzekucji musi być traktowane jako wyjątek od zasady, wydaje się to słusznym rozwiązaniem. W literaturze przedmiotu<sup>314</sup> podkreśla się nadto, iż to, „co wynika z art. 8 a § 1 u.p.e.a., to bez wątpienia regulacja, która zmierza we właściwym kierunku. Służy bowiem zapewnieniu zobowiązanemu, że organ egzekucyjny nie pozbawi go elementarnych podstaw egzystencji materialnej, ale również możliwości dalszego zarobkowania w celu utrzymania siebie i swojej rodziny. Nadto gwarantują pozostawienie poza zajęciem tych składników majątku, które służą zaspokojeniu potrzeb kształcenia i życia duchowego zobowiązanego i osób pozostających na jego utrzymaniu”<sup>315</sup>. Wydaje się jednak, że obecnie kazuistyka tego przepisu jest zbyt daleko idąca, a zawarte w nim wyliczenia nazbyt archaiczne. Trudno bowiem współcześnie stwierdzić, że rolnicy korzystają z kultywatora czy kieratu, które są dla nich narzędziami niezbędnymi. Stąd wydaje się, że *de lege ferenda* postanowienia powyższe winny być zmodyfikowane poprzez usunięcie przedmiotów o znaczeniu właściwie tylko historycznym, a wprowadzenie nowych, jak np. doजारek i systemów udojowych, obrotnic i innych, o których ustawodawca nie stanowi, a które obecnie są niemal w każdym dobrze prosperującym gospodarstwie rolnym. Wydaje się, że słusznym zabiegiem legislacyjnym byłoby nawet zupełne pominięcie kazuistycznego katalogu i pozostawienie organowi egzekucyjnemu do rozstrzygnięcia, czy dany przedmiot pozostający własnością rolnika jest niezbędny do prowadzenia przez niego działalności rolnej, czy też nie ma żadnego

<sup>313</sup> Z. Leoński, R. Hauser, *Zasady ogólne...*, s. 53–54.

<sup>314</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>315</sup> Ibidem.

znaczenia (mimo że posiada wartość materialną i może stanowić tym samym przedmiot egzekucji). Wyłączenie spod egzekucji określonych składników majątkowych służących zobowiązanemu rolnikowi w dużej mierze jest bowiem nieadekwatne do współczesnych realiów, w których rolnicy korzystają z nowoczesnego sprzętu i prowadzą swoje gospodarstwa z wykorzystaniem różnego rodzaju dotacji unijnych gwarantujących im zakup specjalistycznych maszyn. Stąd wydaje się uzasadnione dokonanie rzetelnej analizy istniejących przepisów do nowych warunków gospodarczych i dokonanie stosownych zmian w przepisach uwzględniających zmiany w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych.

### 3.10. Zasada ochrony osób trzecich

Poruszając kwestię wyłączeń spod egzekucji w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należy podkreślić, iż katalog wyłączeń zawartych w ustawie, jak również możliwość żądania wyłączenia spod reżimu egzekucji określonych składników majątkowych mają na celu ochronę interesów przede wszystkim zobowiązanego, ale również członków jego najbliższej rodziny. Wyłączenie spod egzekucji określonych składników majątkowych, bez względu na to, czy z uwagi na wyliczenie zawarte w ustawie egzekucyjnej, czy też na wniosek zobowiązanego, często ma też znaczenie dla osób trzecich, których prowadzona względem zobowiązanego egzekucja administracyjna bezpośrednio dotyczy. Stąd wydaje się, że na kanwie obowiązującej ustawy można wyróżnić również nową zasadę, a mianowicie ochrony osób trzecich czy też nieskuteczności działań egzekucyjnych względem osób trzecich.

W egzekucji administracyjnej na przewlekłe prowadzenie postępowania egzekucyjnego przysługuje osobom trzecim skarga na podstawie art. 54a u.p.e.a. Jak jednak słusznie podkreśla się w doktrynie, „organ egzekucyjny jest władny samodzielnie rozstrzygnąć, czy zajęcie danego przedmiotu narusza prawa osoby trzeciej. Oczywiście, niezbędna jest aktywność osoby, której prawa zostały naruszone egzekucją”<sup>316</sup>. Osobie takiej przysługuje specyficzny środek zaskarżenia – a mianowicie żądanie wyłączenia spod egzekucji określone w art. 38 u.p.e.a.<sup>317</sup>. Zgodnie bowiem z art. 97

<sup>316</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 82.

<sup>317</sup> Art. 38 § 1. Kto, nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, może wystąpić do organu egzekucyjnego – w terminie czternastu dni od dnia uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do tej rzeczy lub tego prawa – z żądaniem ich wyłączenia spod egzekucji, przedstawiając lub powołując dowody na poparcie swego żądania. § 2. Organ egzekucyjny rozpoznaje żądanie i wyda postanowienie w sprawie wyłączenia w terminie czternastu dni od dnia złożenia żądania. Termin ten może być przedłużony o dalsze czternaście dni, gdy

§ 2 u.p.e.a.<sup>318</sup> zajęciu podlegają ruchomości zobowiązanego, znajdujące się zarówno w jego władaniu, jak i we władaniu osoby trzeciej, jeżeli nie zostały wyłączone spod egzekucji lub od niej zwolnione. Zgodnie z treścią przepisu nie jest wymagane, aby zobowiązany był właścicielem ruchomości – mowa jest jedynie o „władaniu”. Jako władanie należy uznać faktyczne dysponowanie rzeczą przez zobowiązanego, bez względu na to, czy władający ma jakieś prawa do tej rzeczy, czy też włada nią w cudzym imieniu. Czyli poza zainteresowaniem organu egzekucyjnego pozostaje na etapie zajęcia fakt, czy własność ruchomości przysługuje zobowiązanemu. Wystarczające jest stwierdzenie, że ruchomości pozostają we władaniu zobowiązanego. Ruchomość pozostaje natomiast we władaniu zobowiązanego, jeśli ten fizycznie daną rzecz posiada, a niejednokrotnie z faktu jej posiadania czerpie również określone korzyści. Organ egzekucyjny powinien, jak wskazano wyżej, poprzestać na stwierdzeniu, że zobowiązany faktycznie włada daną rzeczą. Taka konstrukcja egzekucji z ruchomości służy przede wszystkim zapewnieniu jej skuteczności i sprawności. Najczęściej żądaniem wyłączenia spod egzekucji objęte są bowiem właśnie zajęte ruchomości, nie ma jednak wątpliwości, że ochrona przysługuje również w przypadku zajęcia innych rzeczy lub praw. Uprawnienia osoby trzeciej, której prawa zostały naruszone na skutek skierowania do nich egzekucji administracyjnej, nie kończą się wyłącznie na żądaniu wyłączenia spod egzekucji.

Organ egzekucyjny, odmawiając wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji, wydaje postanowienie, na które przysługuje zażalenie. Tym samym „osoba trzecia może również w terminie 14 dni od otrzymania postanowienia organu egzekucyjnego lub postanowienia wydanego na skutek rozpatrzenia zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego wnieść powództwo ekscydencyjne w trybie art. 842 kodeksu postępowania cywilnego”<sup>319</sup> w zw. z art. 40 § 2 u.p.e.a. Opisane w art. 842 k.p.c.<sup>320</sup>

---

zbadań dowodów w tym terminie nie było możliwe. § 3. Do czasu wydania postanowienia w sprawie wyłączenia organ egzekucyjny zaniecha dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, których wyłączenia żądano; jednakże dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. § 4. Przepisy § 1–3 stosuje się odpowiednio w przypadku zgłoszenia roszczeń do rzeczy lub praw majątkowych zajętych w celu zabezpieczenia.

<sup>318</sup> Art. 97 § 2. Zajęciu podlegają ruchomości zobowiązanego, znajdujące się zarówno w jego władaniu, jak i we władaniu innej osoby, jeżeli nie zostały wyłączone spod egzekucji lub od niej zwolnione.

<sup>319</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1575, t.j. ze zm.).

<sup>320</sup> 842 § 1. Dopuszczalne jest również powództwo o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej. Do pozwu należy dołączyć postanowienie administracyjnego organu egzekucyjnego odmawiające żądaniu wyłączenia przedmiotu spod egzekucji. Niezależnie od wyniku sprawy sąd nałoży koszty procesu na osobę trzecią, powołującą w powództwie o zwolnienie przedmiotu od egzekucji administracyjnej nowe dowody istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, których nie przedstawiła w postępowaniu administracyjnym, mimo że mogła je powołać w tym postępowaniu. § 2. Powództwo można wnieść w ciągu dni

powództwo ekscydencyjne to powództwo o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej, które można wytoczyć, jeżeli administracyjny organ egzekucyjny odmówił wyłączenia danego przedmiotu od egzekucji na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 38 do 44 u.p.e.a.). Dołączenie do pozwu postanowienia administracyjnego organu egzekucyjnego jest formalnym wymogiem podlegającym procedurze usuwania braków pism procesowych z art. 130 k.p.c. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że „przeprowadzenie uprzedniego postępowania administracyjnego stanowi bezwzględny przesłankę procesową decydującą o dopuszczalności drogi sądowej, a w konsekwencji także przesądza o ważności postępowania cywilnego i ewentualnym odrzuceniu pozwu”<sup>321</sup>.

Z żądaniem wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji może wystąpić osoba, która, mimo że nie jest zobowiązanym, rości sobie prawa do zajętych składników majątku zobowiązanego (art. 38 § 1 u.p.e.a.). Innymi słowy powództwo wskazane wyżej może wnieść tylko osoba niebędąca zobowiązanym (osoba trzecia – bez względu na łączące ją relacje osobiste lub np. zawodowe ze zobowiązanym), której prawa doznają uszczerbku w wyniku czynności administracyjnego organu egzekucyjnego. Osobą trzecią jest więc *de facto* każda osoba niebędąca zobowiązanym, czyli każdy, kto nie został wskazany w tytule wykonawczym jako zobowiązany. Jak słusznie podnosi P. Przybysz<sup>322</sup>, za „osobę trzecią należy uznać również małżonka zobowiązanego”<sup>323</sup>. Trzeba bowiem dokonać rozróżnienia między „byciem zobowiązanym” a ponoszeniem odpowiedzialności za obowiązek. „Jeżeli małżonek zobowiązanego nie jest zobowiązanym, to ponosi on odpowiedzialność tylko z określonych składników majątkowych i nie może podważać dopuszczalności zajęcia tych składników. Może natomiast kwestionować, występując jako osoba trzecia, zajęcie tych składników jego majątku, z których nie ponosi odpowiedzialności, i może domagać się wyłączenia ich spod egzekucji”<sup>324</sup>. Stanowisko powyższe potwierdziło również orzecznictwo<sup>325</sup>.

Kolejnym warunkiem skorzystania przez osobę trzecią z ochrony, jaką daje żądanie z art. 38 u.p.e.a., jest naruszenie praw tej osoby poprzez skierowanie

---

czternastu od doręczenia postanowienia administracyjnego organu egzekucyjnego, a jeżeli zainteresowany wniósł zażalenie na to postanowienie – w ciągu dni czternastu od doręczenia postanowienia wydanego na skutek zażalenia.

<sup>321</sup> Postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 1997 r., w sprawie I SA/Łd 372/96 (LEX 29359).

<sup>322</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 164.

<sup>323</sup> Odmienne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2006 r., w sprawie III SA/Wa 2215/05 (LEX 193310).

<sup>324</sup> J. Krajewski, *Procesowa ochrona praw małżonka przed egzekucją prowadzoną przeciw jego współmałżonkowi*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 160.

<sup>325</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., w sprawie I SA/Sz77/13 (LEX 1344929).

egzekucji do przedmiotu, do którego przysługują jej prawa. Innymi słowy, dalsze prowadzenie egzekucji do przedmiotu musi naruszać prawa osoby trzeciej. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie precyzuje, jakiego rodzaju prawa osoby trzeciej mogą być przedmiotem ochrony. Dlatego uznać należy, że mogą to być prawa zarówno majątkowe, jak również o charakterze niemajątkowym, byleby miały związek z osobą zobowiązanego i na tej podstawie zostały zajęte w toku egzekucji administracyjnej. Przyjmuje się więc, że „skierowanie egzekucji do zajętego przedmiotu może naruszać takie prawa podmiotowe, jak własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie ruchomości lub praw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawa wynikające z zasad współżycia społecznego. Wydaje się, że żądanie wyłączenia spod egzekucji można oprzeć zarówno na naruszeniu praw rzeczowych (własność, ograniczone prawa rzeczowe), ale również obligacyjnych, np. istnienie na korzyść osoby trzeciej wiążącego dla wierzyciela zakazu zbywania lub obciążania zajętego przedmiotu”<sup>326</sup>. Jak trafnie podnosi P. Przybysz<sup>327</sup>, „legitymacja do zgłoszenia żądania wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji ma charakter obiektywny – przysługuje temu, kto przedstawi lub przynajmniej powoła dowody na poparcie swego żądania. Zgłoszenie tego żądania nie jest uzależnione od brania udziału w czynnościach egzekucyjnych przez osobę trzecią lub powiadomienia jej o zajęciu rzeczy lub prawa majątkowego będących przedmiotem żądania. Legitymacja ta ma charakter materialno-prawny – warunkiem dopuszczalności zgłoszenia tego żądania jest wykazanie przez wnioskodawcę posiadania prawa do zajętej rzeczy lub prawa majątkowego”. Podobne stanowisko wyraziło również orzecznictwo, czego przykładem może być wyrok NSA<sup>328</sup>, w którym stwierdzono, że „elementem przesądzającym o skuteczności złożonego wniosku o wyłączenie ruchomości spod egzekucji jest przedstawienie przez osobę zainteresowaną dowodów wskazujących na posiadanie uprawnienia do występowania z takim wnioskiem”.

Orzecznictwo zauważa również, że „prawo do wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie ruchomości przysługuje jedynie osobie trzeciej, a nie zobowiązanemu. Ten ostatni nie może więc skutecznie zasłaniać się argumentem, że zajęta ruchomość do niego nie należy”<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 258.

<sup>327</sup> Ibidem.

<sup>328</sup> Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2000 r., w sprawie SA/Sz 1526/99 (LEX 53183) oraz wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r., w sprawie I SA/Lu 163/97 (LEX 35910), a także wyrok NSA z dnia 11 marca 1998 r., w sprawie I SA/Lu 182/97 (LEX 34123).

<sup>329</sup> Wyrok NSA z dnia 11 października 2019 r., w sprawie II FSK 3656/17 (Legalis 2237903), wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 786/18 (LEX 3009933), wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r.,



Z żądaniem wyłączenia spod egzekucji można wystąpić do organu egzekucyjnego w terminie czternastu dni od uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do danej rzeczy lub prawa. „Termin do złożenia wniosku nie podlega przywróceniu, z wyjątkiem, gdy zainteresowany uprawdopodobni, że uchybienie terminowi nastąpiło bez jego winy”<sup>330</sup>. Odmienne zdanie w tym zakresie wyraził NSA, uznając, że „termin do złożenia wniosku ma charakter formalny i podlega przywróceniu”<sup>331</sup>. Pozycję dominującą uzyskało pierwsze z ww. stanowisk, przede wszystkim z punktu widzenia skuteczności prowadzonej egzekucji administracyjnej. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że osoba trzecia nie miała informacji o wszczętej i prowadzonej przeciwko zobowiązanemu egzekucji administracji, np. gdy korespondencje w tej sprawie odbierał wyłącznie zobowiązany, nie informując o tym np. małżonka, czy też osoba ta nie miała z jakichkolwiek przyczyn informacji o tym, że przeciwko zobowiązanemu są podejmowane czynności egzekucyjne. Specyficzna sytuacja prawna i faktyczna, jaka może mieć miejsce między osobą trzecią a zobowiązanym może powodować, że o fakcie zajęcia określonego składnika majątkowego osoba ta dowie się później niż inne podmioty uczestniczące w egzekucji, np. dopiero z chwilą ustalenia zajęcia rachunku bankowego. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że świadomy swojej sytuacji zobowiązany nie będzie informował o prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym nikogo, nawet właściciela przedmiotu, do którego skierowana jest egzekucja.

Wszelkie wątpliwości w zakresie terminu wynikającego z art. 38 § 1 u.p.e.a. wprowadziła nowelizacja ustawy z dnia 11 września 2019 r.<sup>332</sup> obowiązująca od 30 lipca 2020 r. (zmiany wprowadzone w art. 1 pkt. 26 ustawy nowelizującej). W wyniku tych zmian po pierwsze, w u.p.e.a. dodany został art. 17 § 1 c, którego celem było uporządkowanie i ujednoczenie sposobu postępowania organów egzekucyjnych, w przypadku, gdy skarga, wniosek lub inne podanie składane na podstawie ustawy zostało wniesione po terminie przewidzianym na jego wniesienie. W takim wypadku organ egzekucyjny stwierdza w drodze postanowienia uchybienie terminu. W poprzednim stanie prawnym (sprzed nowelizacji) sposób postępowania organów egzekucyjnych był niejednolity i budziła wątpliwości. Nadto w art. 38 u.p.e.a. dodany został § 1 a, który wprowadza wyjątek w zakresie stosowania regulacji z art. 17 § 1 c. Przepis ten będzie stosowany do żądania wy-

---

w sprawie II FSK 1646/18 (LEX 3047852), wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1256/18 (LEX 3045723), wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1225/18 (LEX 3058071).

<sup>330</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., w sprawie II FSK 348/08 (LEX 512824) oraz wyrok NSA z dnia 30 listopada 2000 r., w sprawie SA/Sz 1419/99 (LEX 53173).

<sup>331</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., w sprawie II FSK 490/10 (Rzeczpospolita PCD 2011/201/1).

<sup>332</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 2070).

łączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego. Należy mieć na względzie, że w przypadku ostatecznego postanowienia o odmowie wyłączenia spod egzekucji osobie, której żądanie nie zostało uwzględnione, przysługuje prawo wniesienia żądania w trybie k.p.c.

Aby zatem nie ograniczać osobie wnoszącej żądanie wyłączenia spod egzekucji prawa zwrócenia się do sądu cywilnego o rozstrzygnięcie sprawy, postanowiono, że w przypadku żądania wyłączenia spod egzekucji art. 17 § 1 c nie będzie stosowany.

Załączenie do składanego żądania uzasadnienia w postaci wszystkich dostępnych osobie trzeciej dowodów jest szczególnie ważne ze względu na regulację art. 842 § 1 zd. trzecie k.p.c. Jak słusznie zauważa P. Przybysz, „niezależnie bowiem od wyniku sprawy sąd nałoży koszty procesu na osobę trzecią, powołującą się w powództwie o zwolnienie przedmiotu od egzekucji administracyjnej na nowe dowody istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, których nie przedstawiła w postępowaniu administracyjnym, mimo że mogła je powołać w tym postępowaniu. Administracyjny organ egzekucyjny ma czternaście dni od momentu skutecznego wniesienia żądania na rozpoznanie żądania. Obowiązek rozpoznania oznacza, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego na podstawie przepisów art. 75 i nast. k.p.a. Termin czternastodniowy może zostać przedłużony przez administracyjny organ egzekucyjny o dalsze czternaście dni, gdy tego wymaga przeprowadzenie postępowania dowodowego. Organ egzekucyjny rozstrzyga zasadność żądania, wydając postanowienie”<sup>333</sup>.

W przypadku powzięcia przez „osobę trzecią informacji o czynności egzekucyjnej naruszającej jej prawa już po zakończeniu egzekucji żądanie wyłączenia spod egzekucji zgodnie z art. 44 ustawy egzekucyjnej nie może zostać zgłoszone”<sup>334</sup>. Po zakończeniu postępowania egzekucyjnego osobie trzeciej przysługuje bowiem, „analogicznie, jak w przypadku egzekucji sądowej, żądanie naprawienia szkody wywołanej bezpodstawnym zajęciem i przeprowadzeniem egzekucji. Jeśli jednak niezłożenie wniosku w terminie było następstwem zaniedbań (niedbalstwa) ze strony organów egzekucyjnych, to w rachubę może wchodzić również odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa”<sup>335</sup>. Powyższe potwierdzają również najnowsze orzeczenia sądowe, czego przykładem może być wyrok NSA, w świetle którego „w sytuacji stwierdzenia, że wniosek o wyłączenie przedmiotów spod egzekucji złożony został już po wykonaniu prawa majątkowego, sprawa nie może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu. Wykonanie prawa rodzi nieodwracalne skutki prawne, które powodują, iż postępowanie w sprawie wniosku o wyłączenie spod

<sup>333</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 82.

<sup>334</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2012 r., w sprawie III SA/Łd 1074/11 (LEX 1116594).

<sup>335</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 83.

egzekucji staje się bezprzedmiotowe. Osoba roszcząca prawa do takiej rzeczy lub prawa może dochodzić jedynie odszkodowania za wyrządzoną w ten sposób szkodę od zobowiązanego na zasadach określonych w kodeksie cywilnym<sup>336</sup>.

W celu uzupełnienia wywodów należy wskazać, że do czasu wydania postanowienia w przedmiocie wyłączenia spod egzekucji administracyjny organ egzekucyjny nie podejmuje dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do składników majątku zobowiązanego, których wyłączenia zażądano zgodnie z art. 38 § 3 u.p.e.a. Sposób sformułowania wskazanego wyżej przepisu przez ustawodawcę nie pozostawia wątpliwości, iż zaniechanie dalszych czynności egzekucyjnych do składników, których wyłączenia żądano ma charakter obligatoryjny. „Tym samym organ egzekucyjny *de facto* i *de iure* ma żadnych innych możliwości, jak poza zaprzestaniem prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych wobec określonych składników majątkowych, których wyłączenia zażądała osoba trzecia. Faktem jest, iż może to mieć wpływ na skuteczność i czas prowadzenia egzekucji administracyjnej, biorąc jednak pod uwagę zasadność wprowadzenia ww. regulacji, niewątpliwie konieczne jest wprowadzenie tego rodzaju zabezpieczeń chroniących osoby trzecie. Warto przy tym zauważyć, że w art. 38 u.p.e.a. ustawodawca nie wprowadza instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego, ale wyłącznie pozwala na zaniechanie czynności dotyczących wyłączenia określonego składnika, do którego osoba trzecia wniosła o wyłączenie spod egzekucji. Oznacza to w praktyce, że w organ egzekucyjny może kierować egzekucję w dalszym ciągu, ale za pomocą innego środka egzekucyjnego, który nie został objęty żądaniem o wyłączenie spod egzekucji. Taki zabieg ustawodawcy zabezpiecza natomiast interesy wierzyciela, chroniąc jednak również osoby trzecie, które z określonych powodów kwestionują możliwość zastosowania określonych środków egzekucyjnych bezpośrednio godzących w ich prawa<sup>337</sup>.

Dodatковым przepisem gwarantującym osobie trzeciej należytą ochronę jej praw jest art. 41 u.p.e.a. Zgodnie z nim do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia żądania wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego i w okresie czternastu dni po ostatecznym rozstrzygnięciu oraz w okresie od wniesienia pozwu w postępowaniu cywilnym o zwolnieniu spod egzekucji do czasu uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie zwolnienia spod egzekucji rzeczy objęte żądaniem lub pozwem nie mogą być sprzedane, zaś prawa majątkowe – wykonywane. Wyjątkiem są rzeczy ulegające szybkiemu zepsuciu – mogą zostać sprzedane w trybie egzekucji z ruchomości, zaś kwota uzyskana ze sprzedaży zostanie złożona do depozytu organu egzekucyjnego. W przypadku uwzględnienia żądania lub pozwu kwotę z depozytu

<sup>336</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 października 2020 r., w sprawie I Sa/Bk 588/20 (Legalis 2490058).

<sup>337</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 82 i nast.

otrzyma osoba trzecia, zaś w przypadku nieuwzględnienia żądania – organ egzekucyjny będzie prowadził egzekucję z tej kwoty. Biorąc pod uwagę fakt, że niniejszy przepis dotyczy między innymi rzeczy ulegających szybkiemu zepsuciu, wprowadzona przez ustawodawcę regulacja zasługuje na aprobatę. Trudno bowiem byłoby zaakceptować fakt, że takie rzeczy przechowywane byłyby czy to przez wierzyciela, czy przez inne podmioty, a ich ewentualna sprzedaż z zaspokojeniem wierzyciela okazałaby się niemożliwa z uwagi na fakt, że uległy zepsuciu.

Wskazane wyżej przepisy (art. 38 oraz art. 41 ustawy egzekucyjnej) chronią prawa osoby trzeciej, bez wątplenia jednak jest to „ochrona tymczasowa – do prawomocnego lub ostatecznego rozpoznania żądania i dodatkowo nie uchyla dokonanych czynności egzekucyjnych (zajęcia). W tym czasie wyłącznie przedmiot lub prawo majątkowe objęte żądaniem jest wyłączone spod egzekucji administracyjnej. Nadto osoba trzecia może z mocy art. 42 u.p.e.a. spowodować uchylenie czynności egzekucyjnych, wpłacając do depozytu organu egzekucyjnego kwotę równą wartości oszacowania rzeczy lub praw lub kwotę równą należności pieniężnej łącznie z kosztami egzekucyjnymi. Uchylenie czynności egzekucyjnych pozostaje bez wpływu na dalszy tok postępowania o wyłączenie. W przypadku uwzględnienia żądania kwota złożona w depozycie ulega zwrotowi, jeżeli jednak żądanie nie zostanie uwzględnione, organ prowadzi egzekucję z kwoty złożonej do depozytu. Złożenie depozytu umożliwia tym samym zwolnienie rzeczy lub praw spod zajęcia i stwarza szansę na wykorzystanie ich w obrocie prawnym. Jak słusznie wskazują przedstawiciele nauki, „w niektórych sytuacjach dla osoby trzeciej takie rozwiązanie jest korzystne, z uwagi na to, że nie musi ona czekać na ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie żądania wyłączenia”<sup>338</sup>.

Powództwo ekscydencyjne nie służy zwalczaniu tytułu wykonawczego, lecz jedynie sprzeciwia się prowadzeniu egzekucji z zajętego przedmiotu. Powództwo to może być powództwem o zwolnienie od egzekucji zarówno sądowej (o czym stanowi art. 842 k.p.c.), jak również o zwolnienie od egzekucji administracyjnej. Wytoczenie powództwa z art. 842 k.p.c. jest możliwe dopiero po rozstrzygnięciu przez administracyjny organ egzekucyjny żądania wyłączenia spod egzekucji. Termin do wniesienia powództwa wynosi czternaście dni i liczy się od doręczenia postanowienia organu egzekucyjnego, a jeżeli zainteresowany wniósł na to postanowienie zażalenie, termin liczy się od doręczenia postanowienia wydanego na skutek rozpoznania zażalenia.

Jak słusznie zauważa P. Przybysz, „w przypadku wniesienia powództwa z art. 842 k.p.c. przed uprawomocnieniem się postanowienia administracyjnego organu egzekucyjnego powództwo to ulega odrzuceniu jako niedopuszczalne.

<sup>338</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 82.

Przeprowadzenie uprzedniego postępowania administracyjnego stanowić powinno bezwzględną przesłankę procesową decydującą o dopuszczalności drogi sądowej, a w konsekwencji przesądza o ważności postępowania cywilnego. Uregulowana bowiem procedura zastosowania powództwa ekscydencyjnego na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyklucza możliwość prowadzenia jednocześnie postępowania w sprawie zarzutów oraz postępowania sądowego. Osoba trzecia, broniąca swoich praw, musi więc najpierw zwrócić się z odpowiednim żądaniem do administracyjnego organu egzekucyjnego i dopiero po ostatecznym rozstrzygnięciu przez ten organ może bądź zaskarżyć postanowienie do organu nadrzędnego, bądź wnieść powództwo ekscydencyjne do sądu cywilnego<sup>339</sup>. Faktem jest, że osoba trzecia, która nie jest zobowiązanym, może mieć nie tylko faktyczne, ale i prawne podstawy do żądania wyłączenia niektórych składników majątkowych spod egzekucji administracyjnej, w szczególności wówczas, jeśli stanowią one jej prywatną własność. Są to, jak można przypuszczać, sytuacje często spotykane w praktyce i nie sposób w egzekucji administracyjnej pozbawiać osób, którym przysługują prawa do danej rzeczy (często również do nieruchomości), możliwości żądania wyłączenia ich spod egzekucji. To, że w sposób uregulowany prawnie, np. w drodze umowy najmu (lub też tylko faktycznie), korzysta z nich zobowiązany nie może mieć wpływu na prawa (w tym prawo własności podlegające szczególnej ochronie) innych osób, których egzekucyjne postępowanie administracyjne nie dotyczy bezpośrednio.

### 3.11. Zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego

Zasada nazywana jest „zasadą prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego”<sup>340</sup> lub „zasadą zachowania pewnych względów wobec zobowiązanego”<sup>341</sup>, a może i warto byłoby zasugerować wprowadzenie zasady o nowej treści, z zakresem treściowym analogicznym do wcześniej omawianej zasady, a mianowicie „zasady minimalnej dolegliwości i dyskomfortu dla zobowiązanego”. Przejawem tej zasady jest przede wszystkim obowiązek dokonywania czynności egzekucyjnych w porze dogodnej dla zobowiązanego. Reguła ta często traktowana jest w literaturze jako odrębna zasada nazywana „zasadą prowadzenia egzekucji

---

<sup>339</sup> Ibidem.

<sup>340</sup> Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń...*, s. 123.

<sup>341</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2015–2016, s. 528–529.

w porze najdogodniejszej dla zobowiązanego<sup>342</sup>. Podstawą prawną, z której wynika, jest art. 52 § 1 u.p.e.a., który zezwala na prowadzenie egzekucji w dni wolne od pracy lub w porze nocnej jedynie wtedy, gdy cel egzekucji tego wymaga. Przepis ten w istocie rzeczy reguluje wyjątek od zasady, że czynności egzekucyjne nie powinny być prowadzone w dni wolne i w porze nocnej. Normodawca w ustawie egzekucyjnej wprowadza definicję pory nocnej, uznając, że jest to pora między godziną 21 a godziną 7 rano. Z tego wynika, że porą dzienną jest pora między 7 a 21 i tym samym są to te godziny, w czasie których możliwe jest przeprowadzanie czynności egzekucyjnych.

W przeciwieństwie do sprecyzowania pojęcia pory nocnej ustawodawca nie odnosi się do pojęcia „dni wolnych od pracy” ani też nie posługuje się pojęciem „dni ustawowo wolnych od pracy”. Jest więc w tym zakresie pewna niekonsekwencja w działaniach ustawodawcy i możliwość zaistnienia sporów interpretacyjnych co do sposobu rozumienia dni wolnych od pracy. Pod tym pojęciem można rozumieć zarówno dni ustawowo wolne od pracy, ale także inne dni wolne od pracy (np. soboty) czy też dni wolne od pracy dla zobowiązanego ze względu na system czasu pracy, w którym jest zatrudniony. Nadto należy mieć na względzie święta religijne, które w różnych wyznaniach będą mogły być wolnymi od pracy i nie zawsze będą równoznaczne z dniami „ustawowo wolnymi od pracy”. W związku z powyższym wydaje się, że ustawodawca, wprowadzając pojęcie „dni wolnych od pracy”, miał przede wszystkim na myśli zarówno te dni, które są ustawowo wolnymi od pracy, jak również i te, które są dniami wolnymi od pracy dla zobowiązanego. Takie rozróżnienie i nieprecyzyjność w tym zakresie mogą jednak budzić niejasności. O ile bowiem pojęcie dni ustawowo wolnych od pracy nie budzi wątpliwości z uwagi na to, że zostało uregulowane w drodze ustawowej, o tyle już przyjęcie założenia, że we wskazanym wyżej przepisie chodzi również o dni wolne od pracy dla zobowiązanego, może powodować w konsekwencji utrudnienia w podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Pierwszym krokiem byłoby wówczas ustalenie, jakie dni są dla zobowiązanego wolnymi od pracy, i zaplanowanie czynności egzekucyjnych w taki sposób, aby nie naruszały dni wolnych od pracy dla zobowiązanego.

W świetle powyższego, w celu ustalenia znaczenia sformułowania „dni wolne od pracy” wydaje się konieczne odniesienie do przepisów kodeksu pracy, a przede wszystkim art. 128 k.p., który stanowi, że „czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje do dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wskazanym do wykonywania pracy”. Ponadto kodeks pracy przewidywał tzw. dodatkowe dni wolne od pracy. Przepisy kodeksu zostały jednak zmienione

---

<sup>342</sup> Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne...*, s. 81.



nowelą z dnia 1 marca 2001 r.<sup>343</sup>. Na jej podstawie pracodawcy zostali upoważnieni do ustalenia w regulaminie pracy lub w układzie zbiorowym, który dzień w tygodniu będzie drugim dla pracownika dniem wolnym od pracy oprócz niedziel. Z tym jednak, że przepisy kodeksu pracy odnoszą się i regulują status prawny wyłącznie osób zatrudnionych na podstawie i w formach przewidzianych w kodeksie pracy. Tym samym przepisy te nie dotyczą między innymi osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych czy też rolników. Powyższe powoduje, że o ile w stosunku do osób zatrudnionych w formach przewidzianych w kodeksie pracy powyżej wskazana definicja może być przydatna, o tyle względem pozostałych osób, które nie są pracownikami w rozumieniu kodeksu pracy, jej znaczenie jest znikome. Pomimo ewentualnej przydatności wskazanej wyżej definicji nie zmienia to faktu, że organ egzekucyjny musiałby przed podjęciem czynności egzekucyjnych skontaktować się z pracodawcą zobowiązanego w celu ustalenia jego dni wolnych od pracy.

Innym aktem prawnym, który można zastosować w omawianym przypadku, może być ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy<sup>344</sup>. Z ustawy tej wynika (art. 1), że dniami wolnymi od pracy są oprócz niedziel i świąt państwowych (1 maja, 3 maja, 11 listopada) również święta Kościoła katolickiego 1 stycznia – Nowy Rok, Trzech Króli (6 stycznia), pierwszy i drugi dzień Wielkanocy, pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia – Wniebowzięcie Najświętszej Marii Panny, 1 listopada – Wszystkich Świętych, 25 i 26 grudnia – dni Bożego Narodzenia oraz niedziele (art. 1 ust. 2). Zgodnie jednak z art. 25 ust. 1 Konstytucji „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”, dlatego mimo że ustawodawca do kwestii tej się odnosi, należy uznać, że również dniami wolnymi będą dla zobowiązanego dni jego świąt wyznaniowych. Tym samym „egzekutor winien uszanować święta wyznaniowe zobowiązanego, który nie jest katolikiem, i również w czasie jego świąt powstrzymać się od wszelkich czynności egzekucyjnych. *De lege ferenda* postulować należy o zmianę przedmiotowych postanowień ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dążąc do jak najbardziej precyzyjnego określenia pojęcia „dni wolne od pracy”, np. poprzez wprowadzenie dyspozycji „dni ustawowo wolne od pracy”. Taka regulacja rozwiązałaby istniejące wątpliwości interpretacyjne. Równocześnie mogłaby w dużej mierze usprawnić działanie organów egzekucyjnych, albowiem faktycznie jedyną kwestią, którą organ musiałby mieć na uwadze, byłoby powstrzymanie się od przeprowadzanych czynności egzekucyjnych względem zobowiązanego w okresie jego świąt religijnych. Doprecyzowanie, że w omawianej zasadzie chodzi o „dni

<sup>343</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy (Dz.U., nr 28, poz. 301).

<sup>344</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. 2020 r., poz. 1920).

ustawowo wolne od pracy”, pozwoliłoby również na zrównanie sytuacji prawnej każdego podmiotu, względem którego są podejmowane czynności egzekucyjne, i to bez względu na formę jego zatrudnienia. Równocześnie należy zauważyć, że w związku z sytuacją epidemiczną trwającą od roku 2020 do ww. ustawy został dodany art. 1 a: „1. W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, dniem wolnym od pracy jest także dzień określony przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia. 2. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, Prezes Rady Ministrów uwzględnia zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>345</sup>.

Tym samym liczba dni, które mogą stać się ustawowo wolnymi od pracy, uległa zwiększeniu, co ma również wpływ na czynności podejmowane w czasie postępowania egzekucyjnego.

Organ egzekucyjny samodzielnie dokonuje oceny celowości prowadzenia egzekucji w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej. Przesłanką wydania egzekutorowi zezwolenia na prowadzenie takiej egzekucji jest stwierdzenie, że „dokonanie czynności egzekucyjnych w porze dziennej lub w dni robocze nie doprowadziłoby do wyegzekwowania obowiązku lub nie byłoby celowe. Organ egzekucyjny powinien także wziąć pod uwagę to, czy czynności egzekucyjne dokonane w dzień wolny lub w porze nocnej nie stanowią zbyt dużej uciążliwości dla zobowiązanego”<sup>346</sup>. W świetle powyższego należy uznać, że *de facto* każde prowadzenie czynności egzekucyjnych w dzień wolny od pracy lub w porze nocnej stanowić może nadmierną uciążliwość dla zobowiązanego. Ewentualne naruszenie prawa do wypoczynku zobowiązanego bardzo często oddziaływać będzie bezpośrednio również na osoby mieszkające ze zobowiązanym lub też pozostające na jego utrzymaniu. Dlatego też podjęcie przez egzekutora czynności egzekucyjnych w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej może nastąpić tylko na podstawie pisemnego zezwolenia organu egzekucyjnego, które egzekutor ma obowiązek okazać zobowiązanemu przed przystąpieniem do czynności egzekucyjnych. Dodatkowym wymogiem przy dokonywaniu czynności egzekucyjnych jest wówczas powołanie świadka. W związku z tak skonstruowanym obostrzeniem dotyczącym prowadzenia egzekucji w porze nocnej wydaje się więc, że podejmowanie wówczas działań jest faktycznie możliwe tylko w przypadkach szczególnych. Co prawda ustawodawca nie wprowadza takiego pojęcia, jednak „analiza przepisów ustawy zmusza do uzupełnienia omówionej zasady. Takimi szczególnymi wypadkami może być np. możliwość zastania zobowiązanego w domu wyłącznie w porze nocnej czy też uzasadnione przypuszczenie,

---

<sup>345</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV2 (Dz.U. 2020 r., poz. 1920).

<sup>346</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 85.

że będzie on próbował uszczuplić czy też zbyć swój majątek, uniemożliwiając tym samym egzekucję, wobec czego organ egzekucyjny musi jak najszybciej przystąpić do czynności egzekucyjnych w celu skutecznego zmuszenia zobowiązanego do wykonania ciężącego na nim obowiązku, którego nie chciał bądź nie mógł wypełnić w sposób dobrowolny<sup>347</sup>.

Nadto obowiązek zezwolenia organu egzekucyjnego na prowadzenie czynności egzekucyjnych w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej dotyczy wyłącznie tych czynności egzekucyjnych, które są przeprowadzane w stosunku do zobowiązanego (które przeprowadzane są bezpośrednio z udziałem zobowiązanego), np. czynności odebrania rzeczy ruchomej, zastosowania przymusu bezpośredniego. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „nie ma obowiązku uzyskania takiej zgody w przypadku czynności egzekucyjnych skierowanych do innych osób, np. organ egzekucyjny może zająć wynagrodzenie zobowiązanego w dniu wolnym od pracy<sup>348</sup>. Podobnie więc zgody organu egzekucyjnego nie będzie trzeba uzyskiwać w przypadku zajęcia rachunków bankowych w dni wolne od pracy, są to bowiem działania, które nie wymagają bezpośredniego udziału zobowiązanego.

Realizacji zasady prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego służą też przepisy kształtujące sposób przeszukiwania rzeczy. W myśl art. 49 a ustawy<sup>349</sup> przeszukiwanie powinno być dokonywane zgodnie z celem tej czynności z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób, których ta czynność dotyczy oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości. Ze względu na skutki, jakie czynności te wywołują, nie ma faktycznie znaczenia, w jakich dniach i porach są przeprowadzone. Niemniej jednak przede wszystkim w czasie wolnym dla zobowiązanego lub też w porze nocnej powinny mieć miejsce tylko, jeśli faktycznie cel egzekucji powyższego wymaga. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „kryterium przeszukania pomieszczeń mieszkalnych przez egzekutora w porze nocnej, „jeśli cel egzekucji tego wymaga”, trzeba uznać za zbyt ogólne i dlatego należy postulować *de lege ferenda*, aby zezwolenie organu egzekucyjnego zawierało stosowne uzasadnienie. W przeciwieństwie do fakultatywnego – art. 51 § 1 u.p.e.a. bądź względnie obligatoryjnego – zgodnie z art. 51 § 2 u.p.e.a. powoływania świadka do obecności przy czynnościach egzekucyjnych, nakaz dokonywania czynności egzekucyjnej w porze nocnej tylko w obecności świadka nie dopuszcza żadnych wyjątków<sup>350</sup>. Nadto, jak wskazuje Z. Leoński „udział świadka nie narusza reguły

<sup>347</sup> Ibidem.

<sup>348</sup> Ibidem.

<sup>349</sup> Art. 49a. Przeszukiwanie rzeczy dokonywane jest zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób, których ta czynność dotyczy, oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości.

<sup>350</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 87.

udziału w takiej czynności samego zobowiązanego. W przypadku uchybienia temu nakazowi zobowiązanemu będzie przysługiwała skarga na czynności egzekucyjne w trybie art. 54 u.p.e.a.<sup>351</sup>.

Analizując powyższą zasadę, trudno w jakikolwiek sposób racjonalnie odmówić jej słuszności, nawet mimo możliwych rozbieżności interpretacyjnych z nią związanych. Zobowiązany, jak również osoby pozostające na jego utrzymaniu, z którymi nierzadko mieszka, muszą mieć zagwarantowane prawo do ochrony ich miru domowego. Jest to uzasadnione nie tylko względami społecznymi, humanitarnymi, ale również bez wątpienia psychologicznymi. Trudno bowiem zaakceptować byłoby sytuację, gdy skutek przeprowadzonych bez uzasadnienia czynności egzekucyjnych, np. w porze nocnej, konsekwencje (i to różnej natury) ponosiły np. dzieci zobowiązanego.

### 3.12. Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych

Zasada „niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych”<sup>352</sup> zawarta w art. 16 u.p.e.a., zwana jest również zasadą „niezależności postępowania egzekucyjnego”<sup>353</sup>, niekonkurencyjności form przymusu państwowego<sup>354</sup>, rozdziału środków egzekucyjnych i kar wymierzonych na podstawie innych przepisów<sup>355</sup>.

Jak wskazuje się w literaturze, „brzmienie przepisu art. 16 u.p.e.a. uzasadnia przyjęcie, że zasadą ogólną postępowania egzekucyjnego jest brak wpływu podjętych w nim środków przymusu na prowadzenie innych postępowań, których celem ma być zastosowanie sankcji przewidzianych prawem za zachowanie polegające na niewykonaniu obowiązku, którego wykonaniu zastosowany środek egzekucyjny ma służyć”<sup>356</sup>.

Zasada ta ma zastosowanie w przypadkach, gdy niewykonanie obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej stanowi jednocześnie czyn zagrożony sankcją karną lub dyscyplinarną. W takich przypadkach mogłaby się bowiem po-

<sup>351</sup> Z. Leoński, R. Hauser, *Zasady...*, s. 150.

<sup>352</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych*, [w:] *Doradca podatkowy...*, s. 74.

<sup>353</sup> M. Szubiakowski, [w:] *System egzekucji...*, s. 126.

<sup>354</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 548.

<sup>355</sup> J. Lang, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Słuzewski, Warszawa 1995.

<sup>356</sup> D.R. Kijowski, *Ustawa...*, s. 295.

jawić wątpliwość, czy jest możliwe równoczesne stosowanie środków egzekucji administracyjnej ze środkami karnymi lub dyscyplinarnymi (czyli innymi słowy kilku środków uregulowanych w odrębnych ustawach łącznie względem tego samego podmiotu). Ustawodawca słusznie więc unikając możliwości rozbieżnych interpretacji przepisów i ewentualnych niejednorodnych zasad postępowania, dopuścił możliwość współstosowania środków egzekucyjnych wraz z innymi środkami, w tym karnymi i dyscyplinarnymi. Dlatego być może dopuszczalne wydaje się zaproponowanie nazwy „zasady współstosowania środków egzekucyjnych i środków represyjnych”. Niezależność stosowania różnych środków (egzekucyjnych, karnych, dyscyplinarnych) względem tego samego podmiotu jest również w pełni uzasadnioną odrębnością każdego w tych postępowań. Trudno bowiem było zaakceptować odmienną regulację, która uniemożliwiałaby prowadzenie egzekucji administracyjnej np. względem pracowników ukaranych dyscyplinarnie. Zgodnie z u.p.e.a. zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub w postępowaniu dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku (art. 16), albowiem postępowanie egzekucyjne i postępowanie o charakterze represyjnym są od siebie niezależne.

Zasada niezależności stosowania środków egzekucyjnych od środków represyjnych obejmuje wypadki, gdy „określone zachowanie stanowi jednocześnie niewykonanie obowiązku poddanego egzekucji i spełnia hipotezę normy karnej. Wynika z niej pierwszeństwo stosowania wszelkich środków mających na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku. Jego wykonanie nie uchyla jednak możliwości zastosowania sankcji typu karnego”<sup>357</sup>.

Powyższe wynika również ze stanowiska judykatury, czego przykładem może być wyrok WSA w Gdańsku<sup>358</sup>, w którym sąd stwierdził, że „nałożenie grzywny w celu przymuszenia do wykonania określonych obowiązków niepieniężnych w przypadku, kiedy uprzednio w związku z faktem niewykonania tychże obowiązków wystawiony został mandat, jest jak najbardziej dopuszczalne. Zbieg zastosowania środków karnych i środków egzekucyjnych nie powoduje naruszenia zasady *ne bis in idem*”.

Trafny z pewnością przykład realizacji analizowanej zasady wskazuje M. Masternak: „[...] przykładem obowiązku o charakterze niepieniężnym, objętym egzekucją administracyjną, a jednocześnie zagrożonym karą jest przewidziany w art. 56 ust. 2 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt obowiązek posiadaczy psów zaszczepienia ich przeciwko

<sup>357</sup> M. Szubiakowski, [w:] *System...*, s. 126.

<sup>358</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2006 r., w sprawie I SA/Gd 637/05 (LEX 508559).

wściekliwość. Za uchylenie się od tego obowiązku grozi kara grzywny przewidziana w art. 85 ust. 1 a wymienionej ustawy, która w myśl ust. 2 tego artykułu wymierzana jest w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>359</sup>.

Od zasady tej przepisy szczególne mogą jednak przewidywać wyjątki. Jednym z takich wyjątków jest art. 92 ust. 2 prawa budowlanego. Przewiduje się w nim, że dopiero gdy zastosowane środki egzekucyjne nie przyniosą skutku, osoba niewykonywająca obowiązków określonych decyzją wydaną na podstawie tej ustawy ponieść może odpowiedzialność w postępowaniu w sprawach o wykroczenia<sup>360</sup>. Jak podnosi się w literaturze, „wykroczenie określone w art. 92 ust. 2 pkt. 1 prawa budowlanego polega na niestosowaniu się do decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego. Organami właściwymi do wydania decyzji administracyjnych, o których mowa w powołanym przepisie, będą organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na niefortunną redakcję tego przepisu. Niewątpliwie konstrukcja przepisu sprawia, że zastosowanie środków egzekucji administracyjnej stanowi dodatkową przesłankę odpowiedzialności na podstawie art. 92 ust. 2 pkt. 1 prawa budowlanego<sup>361</sup>. A. Ostrowska twierdzi nawet, że „z przepisu tego wynika [...], iż poddanie się egzekucji administracyjnej jest czynem karalnym<sup>362</sup>. Jak wskazuje K. Buliński, „uzasadnione jest rozumienie tego przepisu w taki sposób, że sprawcą tego wykroczenia może być tylko podmiot, do którego skierowana została decyzja ustalająca dany obowiązek i który podlega egzekucji administracyjnej, przy czym spełnienie określonego obowiązku w drodze egzekucji okazało się nieskuteczne. Ze względu na charakter danego wykroczenia, związany z uprzednim nieskutecznym zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej, może być ono popełnione jedynie umyślnie<sup>363</sup>. Innymi słowy „sprawcą wykroczenia opisanego wyżej mogą być jedynie adresaci tych decyzji, które ze względu na swój charakter mogą podlegać

<sup>359</sup> M. Masternak, *Katalog zasad...*, s. 347.

<sup>360</sup> Art. 92. 1. Kto:

- 1) w razie katastrofy budowlanej nie dopełnia obowiązków określonych w art. 75 lub art. 79,
- 2) nie spełnia, określonego w art. 70 ust. 1, obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków, mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
- 3) utrudnia, określone ustawą, czynności właściwych organów, podlega karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny.

2. Tej samej karze podlega kto, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej:

- 1) nie stosuje się do wydanych, na podstawie ustawy, decyzji właściwych organów.

<sup>361</sup> K. Buliński, *Przepisy karne*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2016, s. 764.

<sup>362</sup> A. Ostrowska, *Przepisy karne*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 922.

<sup>363</sup> K. Buliński, [w:] *Prawo budowlane...*, s. 376.



egzekucji, jak decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części czy też decyzja nakazująca doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego<sup>364</sup>.

W świetle powyższego ustawodawca wprost dopuścił możliwość równoczesnego stosowania środków egzekucyjnych i środków o charakterze represyjnym względem tego samego zobowiązanego. Ewentualne wyjątki w tym zakresie muszą być uregulowane (jak odstępstwo od zasady ogólnej) w drodze ustawowej.

### 3.13. Zasada odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Możliwość stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w czasie prowadzenia egzekucji administracyjnej, jak również przed jej wszczęciem wynika bezpośrednio z art. 18<sup>365</sup> ustawy egzekucyjnej, zgodnie z którym istnieje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a.<sup>366</sup>.

Powyższy przepis wyraża zasadę odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez odesłanie wynikające wprost z przepisów u.p.e.a. do k.p.a. „Odesłanie zawarte w tym przepisie podyktowane jest zapewnieniem realizacji zasady racjonalnego redagowania tekstu prawnego. Prawodawca mógł skorzystać w tym przypadku z instytucji odesłania, albowiem celem zarówno postępowania egzekucyjnego, jak i uregulowanego w k.p.a. ogólnego postępowania administracyjnego jest realizacja norm prawa materialnego. Ponadto w obu postępowaniach podejmuje się identyczne lub bardzo podobne akty i czynności i nie ma powodu, aby regulować to dwiema odrębnymi ustawami<sup>367</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że są to dwa odrębne postępowania, a możliwość stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym polega wyłącznie na możliwości „odpowiedniego ich stosowania”. Stąd słusznie wskazuje orzecznictwo, uznając, że „Specyfika postępowania egzekucyjnego polegająca na przymusowym jego charakterze, a przede wszystkim wymóg szybkości i skuteczności wykonania określonych prawem obowiązków uniemożliwiają nadawanie

<sup>364</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 809.

<sup>365</sup> Art. 18. Jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

<sup>366</sup> Pierwotnie norma zawarta w art. 18 ustawy egzekucyjnej wprowadzająca możliwość posiłkowego stosowania k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawarta była w art. 17, w tym samym brzmieniu, jaki obowiązuje do dziś. W związku z ogłoszeniem tekstu jednolitego i zmianą numeracji artykułów ostatecznie znalazła się w art. 18 ustawy egzekucyjnej. Nastąpiło to z dniem 29 kwietnia 1991 r. (Dz.U. 1991 r., nr 36, poz. 161, t.j.).

<sup>367</sup> P. Pietrasz, *Postępowanie...*, s. 31.

wszystkich instytucjom i rozwiązaniom procesowym istniejącym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym równoważnego znaczenia w postępowaniu egzekucyjnym<sup>368</sup>.

Wskazywany wyżej art. 18 u.p.e.a. nakazuje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie wprost, ale odpowiednio, co tym samym będzie wymuszało pewne modyfikacje przepisów k.p.a., a niektórych przypadkach wyłączy możliwość ich stosowania w postępowaniu egzekucyjnym. „Podyktowane jest to koniecznością »dopasowania« norm zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego do odrębności postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, np. faktu posługiwania się w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym formą postanowienia, a nie decyzji, odmiennym określeniem uczestników tych postępowań, ich uprawnień procesowych itp.”<sup>369</sup>. Jak wskazuje powoływany wyżej autor, „odpowiednie stosowanie określonego przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost albo z pewnymi modyfikacjami, usprawiedliwionymi odmiennością stanu »podciągniętego« pod dyspozycję stosowanego przepisu, bądź na niedopuszczeniu jego stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle. Ta niedopuszczalność może wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu”<sup>370</sup>. Przy czym „Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym nie może jednak w żaden sposób zmienić charakteru tego postępowania, ponieważ przy odpowiednim stosowaniu wszelkich przepisów prawa modyfikacji mogą podlegać jedynie przepisy odpowiednio stosowane, a nie przepisy, które mają być przez nie uzupełniane”<sup>371</sup>.

Pojęcie „odpowiedniego stosowania” z uwagi na liczne wątpliwości interpretacyjne było przedmiotem zainteresowania zarówno przedstawicieli nauki, jak również sądownictwa administracyjnego. Przykładem może być wyrok NSA<sup>372</sup> z dnia 24 stycznia 2012 r., zgodnie z którym, „odpowiednie stosowanie regulacji K.p.a., o którym mowa w art. 18 u.p.e.a., oznacza, iż niektóre z jego postanowień znajdą zastosowanie wprost, inne stosować należy z modyfikacjami, a jeszcze inne w ogóle nie będą miały zastosowania. Przepisy K.p.a. na gruncie postępowania egzekucyjnego mogą być stosowane jedynie uzupełniająco w przypadkach, gdy regulacja u.p.e.a. okaże się niekompletna. Skoro u.p.e.a. zawiera samodzielne,

<sup>368</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2561/19 (LEX 3038236).

<sup>369</sup> P. Pietrasz, *Postępowanie...*, s. 31.

<sup>370</sup> Ibidem.

<sup>371</sup> A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 1, s. 51.

<sup>372</sup> Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., w sprawie II OSK 2101/10 (LEX 1138073).

charakterystyczne dla tego postępowania przesłanki jego zawieszenia, wskazane w przepisach art. 56 u.p.e.a., to brak jest podstaw do stosowania w zakresie instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego przepisów art. 97 K.p.a.” Podobne stanowisko wyrażają inne orzeczenia sądów administracyjnych. NSA w jednym z wyroków<sup>373</sup>, jaki zapadł w dniu 17 maja 2010 r., orzekł, że „skoro do u.p.e.a. wprowadzono zasady ogólne i szczególne przepisy procesowe to one powinny być stosowane w pierwszej kolejności w postępowaniu egzekucyjnym. Posiłkowe zaś stosowanie przepisów K.p.a. możliwe jest wyłącznie w sytuacji, kiedy nie stoi to w sprzeczności z celami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W innym wyroku NSA<sup>374</sup> w dniu 6 maja 2010 r. orzekł, iż „przepis art. 18 u.p.e.a., nakazujący odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, pozwala traktować jako pewną ciągłość postępowanie orzekające i postępowanie wykonawcze”. Także m.in. WSA w Szczecinie<sup>375</sup> w wyroku z dnia 28 października 2009 r. uznał, że „przez odpowiednie stosowanie przepisów K.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym należy rozumieć, że przepisy K.p.a. mogą być stosowane tylko w takim zakresie i w taki sposób, aby uzupełnić, a nie modyfikować u.p.e.a. Ze względu na szczególny charakter postępowania egzekucyjnego rozumianego jako szereg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty, nie znajduje w nim zastosowania zasada ogólna postępowania administracyjnego wyrażona w art. 10 § 1 K.p.a., nakładająca na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiająca im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Identyczne wnioski wypływają z innych orzeczeń sądów administracyjnych<sup>376</sup>. Jako konkluzja powyższych rozważań może posłużyć teza wyroku WSA w Krakowie, zgodnie z którą „Z mocy przepisu art. 18 u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w k.p.a., przy czym różnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym”.

Reasumując, w ślad za poglądami wyrażonymi w literaturze i judykaturze należy, że przez pojęcie „odpowiedniego stosowania” rozumie się takie sytuacje, w których skutki określonego stanu hipotetycznego przedstawione są nie w bez-

<sup>373</sup> Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., w sprawie II OSK 872/09 (LEX 597924).

<sup>374</sup> Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., w sprawie II FSK 2135/08 (LEX 629462).

<sup>375</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 października 2009 r., w sprawie II SA/ Sz 679/09 (LEX 565728).

<sup>376</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2015 r., w sprawie I SA/Gl 711/14 (LEX 1643338), wyrok NSA z dnia 7 listopada 2014 r., w sprawie II FSK 1034/13 (LEX 1598292), wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 września 2014 r., w sprawie I SA/Kr 871/14 (LEX 1512475), wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Bk 181/14 (LEX 1512051).

pośredniej łączności z hipotezą normy prawnej, lecz zamieszczone są w dyspozycji innej normy, która też obejmuje inny stan faktyczny<sup>377</sup>.

Przepisy k.p.a. mają jedynie odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, stosuje się je bowiem jedynie w sprawach nieuregulowanych „inaczej” w ustawie egzekucyjnej. W związku z powyższym pierwszeństwo mają zasady i postanowienia wynikające z u.p.e.a, a dopiero gdy dana kwestia w tych przepisach nie została uregulowana, możliwe jest odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. Tym samym bez wątplenia przepisy k.p.a. mogą mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy określony przypadek w ogóle nie został uregulowany w u.p.e.a., jak również gdy przepisy u.p.e.a. normują daną kwestię w sposób niewyczerpujący, lakoniczny, niedostatecznie jasny czy też pozwalają na rozbieżności interpretacyjne. „Należy bowiem przyjąć, iż także przy częściowym uregulowaniu danej instytucji prawnej postępowania egzekucyjnego możliwe jest jej uzupełnienie poprzez wykorzystanie elementów norm zawartych w K.p.a.”<sup>378</sup>. Jak bowiem podkreśla się w literaturze, zawarty w art. 18 ustawy egzekucyjnej zwrot „jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej” powinno się rozumieć w ten sposób, „iż również przy częściowym uregulowaniu danej instytucji prawnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji możliwe jest uzupełnienie tej regulacji przez niejako uzupełnienie elementów normy z przepisów K.p.a. [...]. Odesłanie zawarte w art. 18 ustawy egzekucyjnej powinno więc być uznane za dyrektywę „nakazującą powołanie się na przepisy innej ustawy” – K.p.a., która powoduje, że określone w odesłaniu normy Kodeksu stają się częścią składową normy odsyłającej. [...] wynika z tego, iż stosując w postępowaniu egzekucyjnym niejako dwie odrębne procedury, istnieje niekiedy konieczność, przy zastosowaniu odpowiednich reguł wykorzystania elementów wypowiedzi normatywnej zawartej w przepisach K.p.a. tak, aby móc stworzyć normę proceduralną spójną z całym postępowaniem egzekucyjnym. Tylko poprzez odpowiednie stosowanie unormowań Kodeksu osiągnąć można kompletność regulacji postępowania egzekucyjnego<sup>379</sup>. Natomiast ze względu na faktyczną i prawną odrębność tychże postępowań oraz wobec faktu, że postępowanie egzekucyjne ma charakter wtórny wobec ogólnego postępowania administracyjnego regulowanego przepisami k.p.a., konieczne i właściwie staje się stworzenie wyłącznie możliwości odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w czasie postępowania egzekucyjnego.

Ponieważ „zawsze stosowanie odpowiednio przepisów zawartych w innym tekście prawnym wiąże się z ryzykiem pewnej dowolności stosowania tychże przepisów,

<sup>377</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji...*, s. 104.

<sup>378</sup> P. Pietrasz, *Postępowanie...*, s. 32.

<sup>379</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 105.

to w praktyce wymaga się, aby stosowanie przepisów, do których odesłano, powodowało konieczność szczególnie wnikliwego ich rozpatrzenia, w jakim zakresie i w jaki sposób należy je stosować, przy oczywistym uwzględnieniu specyfiki postępowania, w którym są one stosowane. W tym przypadku przy uwzględnieniu specyfiki egzekucji administracyjnej, polegającej zarówno na obowiązkowym jej wszczęciu i prowadzeniu, ale również na nierzadkiej konieczności podejmowania szybkich działań w celu uniemożliwienia ewentualnego ukrycia lub zbycia poszczególnych składników majątkowych przez zobowiązanego<sup>380</sup>. Stąd szczególna rola organów egzekucyjnych, aby w sposób umiejętny i zgodny z prawem dostosować przepisy k.p.a. do szczególnego postępowania, jakim jest postępowanie egzekucyjne w administracji.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze, „akcesoryjne stosowanie przepisów K.p.a. możliwe jest wyłącznie w sytuacji, kiedy nie jest to w sprzeczności z *ratio legis* ustawy egzekucyjnej”<sup>381</sup>. Tym samym zawsze, gdy zastosowanie przepisów k.p.a. mogłoby naruszać reguły wprost określone w u.p.e.a. lub też wpływać w sposób nieuzasadniony na przebieg postępowania egzekucyjnego, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. musi być wyłączone.

W literaturze podkreśla się również, że „pomimo odrębności celów postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) oraz egzekucyjnego, co wyraźnie wskazuje na niezależność obydwóch postępowań od siebie [...], prawodawca powiązał je ze sobą i to mocno przez zamieszczenie uregulowania odsyłającego”<sup>382</sup>. Tym samym racjonalność działań ustawodawcy uzasadnia przyjęcie założenia, aby zamiast kazuistycznego regulowania procedury postępowania w u.p.e.a. unormować wyłącznie te kwestie, które stanowią (świadczą) o odrębności tego postępowania. Natomiast we wszystkich tych przypadkach, kiedy specyfika postępowania egzekucyjnego nie wymaga odrębnej regulacji, istnieje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Jest to zabieg uzasadniony również praktycznym stosowaniem przepisów oraz pozwalającym na skuteczne podejmowanie działań przez organ egzekucyjny w sytuacjach, które nie zostały wprost unormowane przepisami ustawy egzekucyjnej. Jest to też zabieg regulacyjny dość często wykorzystywany w innych sprawach, w których także następuje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w sytuacjach nieuregulowanych (*vide art. 67 ustawy o finansach publicznych*).

Odpowiednie stosowanie prawa nie ma jednolitego charakteru, co oznacza różne możliwości stosowania omawianych przepisów:

<sup>380</sup> Ibidem, s. 104.

<sup>381</sup> P. Pietrasz, *Postępowanie...*, s. 32.

<sup>382</sup> J. Borkowski, *Recenzja książki R. Hausera Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989 (1990), nr 3, s. 329.

- a) „stosowanie pełne, czyli odpowiednie przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji są stosowane do drugiego zakresu odniesienia (przepisy nie są w tej sytuacji modyfikowane),
- b) stosowanie ze zmianami,
- c) brak stosowania w ogóle, czyli przepisy te nie mogą być zastosowane przede wszystkim ze względu na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio”<sup>383</sup>.

Choć niniejsze opracowanie dotyczy wyłącznie odpowiedniego stosowania zasad wyrażonych w k.p.a. do postępowania egzekucyjnego w administracji, to konieczne jest podkreślenie, że dyspozycja art. 18 u.p.e.a. nie pozwala na tak wąską interpretację. Ogólne odesłanie zawarte bowiem w art. 18 ustawy egzekucyjnej pozwala na odwołanie się do wszystkich postanowień zawartych w k.p.a., które przy uwzględnieniu specyfiki postępowania egzekucyjnego w administracji mogą mieć odpowiednie zastosowanie, a nie wyłącznie do zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Odnosząc się do powyższej tezy, można wskazać, co następuje.

Istnieje prawna możliwość odpowiedniego stosowania przepisów o organach wyższego stopnia i zdolności organu do załatwienia danej sprawy. Organy administracji prowadzące egzekucję administracyjną zobowiązane są zgodnie z treścią art. 19 oraz 20 k.p.a. z urzędu przestrzegać swojej właściwości. Ponadto zastosowanie będą miały również w tym zakresie przepisy dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz sporów o właściwość uregulowane w art. 22 k.p.a. i skutków prawnych tychże sporów (art. 23 k.p.a.). Zgodnie z treścią art. 22 k.p.a. wyróżnia się różne organy rozstrzygające spory, w zależności od tego, między jakimi podmiotami spór zaistniał. Ponieważ ustawa egzekucyjna kwestii ewentualnych sporów o właściwość organów nie reguluje, stąd odpowiednie zastosowanie będą miały postanowienia k.p.a. Tym samym w przypadku sporów organów jednostek samorządu terytorialnego będzie to wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie jego braku sąd administracyjny. W przypadku sporów kompetencyjnych między organami administracji zespolonej w powiecie – starosta, a w przypadku organów zespolonej administracji w województwie – wojewoda. W przypadku natomiast, gdy spór dotyczy jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ten sam podmiot rozstrzygać będzie również spory kompetencyjne między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach, a także między wojewodą a organami administracji niezespolonej. Zawsze zaś w przypadku,

---

<sup>383</sup> J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 370.



gdy stroną sporu pozostaje minister, organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu będzie Prezes Rady Ministrów. Tym samym w przypadku sporu kompetencyjnego w czasie prowadzonej egzekucji administracyjnej, w szczególności w przypadku, gdy dwa organy egzekucyjne uważają się właściwe do prowadzenia egzekucji lub też nie podejmują działań egzekucyjnych ustalenie organu właściwego do rozpoznania zaistniałego sporu, będzie podlegało zasadom wynikającym z powołanego wyżej przepisu k.p.a. Brak możliwości odpowiedniego stosowania k.p.a. między innymi w takich sytuacjach mógłby skutecznie utrudnić egzekucję administracyjną.

Art. 24–27 k.p.a. przewidują możliwość (lub konieczność) wyłączenia pracownika lub organu od udziału w sprawie. *Ratio legis* tych przepisów jest zapewnienie bezstronności pracowników organu w rozpoznawanej sprawie. Przepisów dotyczących możliwości wyłączenia pracownika lub organu prowadzącego egzekucję administracyjną nie regulują przepisy u.p.e.a. Wobec powyższego, gdyby nie wprowadzona w art. 18 u.p.e.a. możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. mogłoby się okazać, że nawet w sytuacji, gdy zachodzi konieczność wyłączenia pracownika organu, nie ma w sensie prawnym takiej możliwości (np. gdyby egzekutorem podejmującym czynności egzekucyjne okazał się małżonek zobowiązanego). W celu wykluczenia stronniczości organów administracji w toku prowadzonej egzekucji administracyjnej zastosowanie będą więc miały przepisy dotyczące przypadków wyłączenia pracownika lub organu od udziału w sprawie uregulowane w przepisach k.p.a. „Powyższe przepisy mają pełnić funkcję gwaranta bezstronności organów administracyjnych w realizowaniu przez nich zadań i wykonywaniu nałożonych w drodze ustawy kompetencji. O zdolności organu administracyjnego do prowadzenia każdego jednego postępowania objętego zakresem jego działania (w tym również postępowania egzekucyjnego w administracji) decyduje zarówno jego właściwość, jak również wynikająca ze wskazanych wyżej przepisów możliwość wyłączenia pracownika lub organu od udziału w sprawie. Z analizy powołanych wyżej artykułów wynika, że istnieją trzy grupy przepisów dotyczące wyłączenia od udziału w sprawie”<sup>384</sup>.

Nawiązując do podstaw prawnych wyłączenia pracownika o charakterze obligatoryjnym wynikających z k.p.a. (czyli z uwagi na istniejące stosunki prawne, które mogą mieć wpływ na wynik postępowania, stosunki pokrewieństwa i bliskości oraz istniejące stosunki służbowe lub związane z udziałem w sprawie) oraz o charakterze fakultatywnym (gdy istnieją inne, uprawdopodobnione okoliczności, które mogą rzutować na zachowanie pracownika organu lub podejmowane przez niego czynności), można uznać, co następuje. Po pierwsze, analiza treści przepisów k.p.a. nie budzi wątpliwości co do tego, że przepisy dotyczące wyłączenia pracownika będą

<sup>384</sup> B. Adamiak, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 132.

miały zastosowanie również w toku egzekucji administracyjnej. Oczywiście jest, że w imieniu wierzyciela czy organu egzekucyjnego działa człowiek, w związku z czym w niektórych sytuacjach zaistnieje konieczność (lub możliwość) jego wyłączenia. Trudno bowiem, jak było wskazywane powyżej, zaakceptować fakt, że egzekucja administracyjna byłaby prowadzona przez osobę najbliższą zobowiązanemu, np. małżonka czy wstępnych. Nie można wykluczyć również sytuacji, że zaistnieje w toku egzekucji administracyjnej uzasadniona konieczność fakultatywnego wyłączenia pracownika, np. gdy egzekutor miałby podejmować czynności egzekucyjne względem sąsiada lub też osoby, z którą pozostaje w bliskich stosunkach.

Drugą grupę przepisów odnoszących się do wyłączenia stanowią wyłączenia organu od załatwienia określonej sprawy. Powodem wyłączenia organu, zgodnie z regulacją wynikającą z k.p.a., są sprawy majątkowe związane z hierarchią służbową oraz osobową między organami administracyjnym. W tym przypadku wydaje się słuszne odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących wyłączenia, w szczególności egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, gdyż na jej przebieg może mieć wpływ (nawet potencjalny) hierarchia między wierzycielem, organem egzekucyjnym, egzekutorem a zobowiązanym.

Trzecia grupa wyłączeń dotyczy możliwości wyłączenia członka organu kolegiального od załatwienia sprawy. W kontekście egzekucji administracyjnej tego wyłączenia nie będzie można stosować z uwagi na fakt jednoosobowego podejmowania działań egzekucyjnych. Tym samym, co do zasady, o ile na gruncie postępowania egzekucyjnego będzie możliwe odpowiednie stosowanie przepisów o wyłączeniu pracownika czy organu, o tyle ze względu na jednoosobowe podejmowanie czynności i rozstrzygnięć w czasie postępowania egzekucyjnego zasady dotyczące wyłączeń członka organu kolegiального nie będą miały zastosowania. Pewien wyjątek w tym zakresie uregulowany jest w art. 47 § 2 u.p.e.a. Zgodnie z powyższym przepisem przeszukania rzeczy, pomieszczeń lub środków transportu dokonuje komisja powoływana przez organ egzekucyjny. Jeśli chodzi o członków ww. komisji, będzie istniała prawna możliwość wyłączenia członka takiej komisji (z uwagi na to, że jest to organ kolegialny) i istnieje możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.a. regulujących powyższą kwestię.

Równocześnie ustawa egzekucyjna niektóre kwestie reguluje odmiennie od k.p.a, tym samym nie dopuszczając w tym zakresie stosowania zasady wynikającej z art. 18 u.p.e.a. Przykładem może być choćby określenie strony postępowania w jednym i drugim akcie prawnym. Definicja strony wynikająca z art. 28 k.p.a.<sup>385</sup> nie może zostać zastosowana do u.p.e.a., która wprost nie definiuje pojęcia strony

---

<sup>385</sup> Art. 28. Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

postępowania. Analiza przepisów ustawy wskazuje jednak, że stronami w postępowaniu egzekucyjnym w administracji są wierzyciel (czyli podmiot określony wprost w art. 1a pkt. 13 u.p.e.a.)<sup>386</sup> oraz zobowiązany (którego definicja legalna wnika z art. 1a pkt. 20 u.p.e.a.)<sup>387</sup>. Stąd słuszne jest stanowisko wyrażone w judykaturze, że „odmienne zdefiniowanie stron w obu aktach prawnych przesądza o tym, że strona uprawniona do wszczęcia postępowania administracyjnego, nie zawsze będzie mogła żądać również wszczęcia postępowania egzekucyjnego”<sup>388</sup>. Z pewnością uprawnienia podmiotu-strony postępowania egzekucyjnego w administracji, czyli wierzyciela (jeśli nie jest równocześnie organem egzekucyjnym) lub zobowiązanego, jeśli u.p.e.a. nie określa ich w sposób odmienny, będą mogły być ukształtowane w sposób wynikający z k.p.a. Konsekwencją powyższego uznania będzie to, że strona postępowania w rozumieniu u.p.e.a. będzie mogła m.in. uczestniczyć w czynnościach egzekucyjnych czy zaskarżać podejmowane w toku egzekucji czynności. Nie jest jednak możliwe zapewnienie w toku postępowania egzekucyjnego w administracji czynnego udziału strony w postępowaniu, tak jak ma to miejsce zgodnie z wyrażoną w art. 10 k.p.a. zasadą czynnego udziału stron. Przede wszystkim zasada czynnego udziału stron nie znajduje zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>389</sup>, jak również „Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie zagwarantowania stronie czynnego udziału w postępowaniu egzekucyjnym oznacza, że organ egzekucyjny nie jest zobowiązany do zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału przed wydaniem orzeczenia, jest natomiast zobowiązany do respektowania praw strony w zakresie wyznaczonym treścią art. 73 k.p.a.”<sup>390</sup>.

Uznać należy także, że odpowiednie zastosowanie w egzekucji administracyjnej będą miały przepisy k.p.a. dotyczące kategorii podmiotów, które mogą nabyć status strony postępowania egzekucyjnego (art. 29 k.p.a.)<sup>391</sup>, jak również zdolności prawnej

---

<sup>386</sup> Art. 1a pkt. 13. Wierzyciel – podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym.

<sup>387</sup> Art. 1a pkt. 20. Zobowiązany – osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają.

<sup>388</sup> Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1998 r., w sprawie IV SA 1318/97 (LEX 43147).

<sup>389</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Gd 2185/19 (LEX 3025665).

<sup>390</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 września 2019 r., w sprawie I SA/Gl 945/19 (LEX 2736852).

<sup>391</sup> Art. 29. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

i zdolności do czynności prawnych strony oraz zasady reprezentacji podmiotów niebędących osobami fizycznymi (art. 30 § 1, 2 i 3 k.p.a.)<sup>392</sup>.

W tym zakresie do rozważenia pozostaje możliwość zastosowania art. 30 § 4 k.p.a.<sup>393</sup>, z uwagi na to, że w razie bowiem śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego, postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu na podstawie art. 56 § 1 pkt 2 u.p.e.a.<sup>394</sup>. Uzasadnione jest jednak w przypadku śmierci zobowiązanego następujące twierdzenie P. Przybysza: „dopuszczalne jest jednak zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a. (przewidującego możliwość następstwa prawnego w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych) w przypadku, gdy postępowanie egzekucyjne nie ulegnie zawieszeniu z uwagi na istnienie interesu społecznego”<sup>395</sup>. Tym samym należy uznać, że „art. 30 § 4 k.p.a. znajduje zastosowanie w przypadku zbycia praw zbywalnych lub też dziedzicznych w toku postępowania, co umożliwia realizację wykonania obowiązku niezwiązanego z osobą, lecz z określonym prawem zbywalnym”<sup>396</sup>. Innymi słowy śmierć zobowiązanego umożliwi prowadzenie egzekucji administracyjnej w dalszym ciągu oraz zastosowanie ww. artykułu k.p.a. względem jego następców prawnych, jeśli egzekwowany obowiązek cechowała zbywalność i dziedziczność (co ma miejsce np. przy obowiązkach o charakterze pieniężnym).

Uznać należy również, że w postępowaniu egzekucyjnym zarówno zobowiązany, jak również wierzyciel, który nie jest organem egzekucyjnym, mogą być reprezentowani przez pełnomocników, czyli odpowiednie zastosowanie będzie miał art. 32 i 33 k.p.a.

Zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym będą miały również przepisy dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów o dokonywaniu czynności procesowych. Tym samym dyspozycje zawarte w art. 39–48 k.p.a. traktujące o zasadach doręczania pism (w tym również dokumentów elektronicznych) w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powyższe wynika między innymi z jednego z najnowszych orzeczeń sądowych, zgodnie z którym „Ocena skuteczności doręczenia

---

<sup>392</sup> Art. 30 § 1. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. § 2. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli. § 3. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.

<sup>393</sup> Art. 30 § 4. W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni.

<sup>394</sup> Art. 56 § 1. Postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu w całości lub w części: 2) w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego.

<sup>395</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 94.

<sup>396</sup> Odmienne E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 59, która stwierdza, że art. 30 § 4 k.p.a. dotyczy tylko zmian podmiotowych w postępowaniu administracyjnym, a nie po jego zakończeniu.

pisma w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zależy zatem od dochowania warunków formalnych ściśle określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, co musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy<sup>397</sup>.

Ustawa egzekucyjna nie przewiduje żadnych odmiennych przepisów dotyczących zasad doręczania korespondencji, w związku z czym w tym zakresie zastosowanie będą miały art. 42–44 k.p.a., z pewnymi zastrzeżeniami, o których była mowa wyżej, a które dotyczyły doręczenia zobowiązanemu upomnienia. Jednakże pozostałe zasady doręczania korespondencji w postępowaniu administracyjnym będą mogły być odpowiednio stosowane w postępowaniu egzekucyjnym (dotyczyć to będzie m.in. doręczeń właściwych, doręczeń zastępczych, awizowania korespondencji i skutków awizowania, doręczenia do miejsc wskazanych przez zobowiązanego, w tym do zakładu pracy). W tym zakresie również odpowiednio stosowane winny być zasady doręczania pism pełnomocnikowi ustanowionemu przez zobowiązanemu oraz zasady doręczania pisma do jednego z pełnomocników, jeśli zobowiązany ustanowi ich kilku. Powyższe twierdzenia znajdują poparcie w nowym orzecznictwie, zgodnie z którym „Skuteczne doręczenie w postępowaniu egzekucyjnym nastąpi zatem wówczas, gdy dokonane zostało z zachowaniem wszystkich warunków wymaganych przepisami prawa dla danego, wykorzystanego w praktyce przez organ sposobu doręczenia. Ocena skuteczności doręczenia pisma zależy zatem od dochowania warunków formalnych ściśle określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, co musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy”<sup>398</sup>.

W zakresie protokołów sporządzonych przez organ egzekucyjny w czasie trwania egzekucji administracyjnej zastosowanie będą miały także zarówno przepisy wynikające wprost z u.p.e.a., jak i dyspozycje wynikające z k.p.a. stosowane odpowiednio. Ustawa egzekucyjna zawiera postanowienia, z których wynika, jakie elementy winien zawierać protokół oraz z jakich czynności ma być sporządzany. Odpowiednie regulacje zawierają między innymi art. 47 § 2 u.p.e.a. (wskazujący na zasady sporządzania protokołu z przeszukania rzeczy, środków transportu i pomieszczeń), art. 53 § 1 u.p.a.e. (dotyczący zasad sporządzania protokołu z czynności egzekucyjnych), art. 67 § 3 i 4 u.p.e.a. (dotyczące zasad sporządzania protokołów zajętych praw majątkowych oraz zajęcia i odbioru ruchomości), art. 110 § 1 u.p.e.a. (dotyczący zasad sporządzania protokołu opisu i oszacowania nieruchomości). Mimo tych regulacji zawartych wprost w u.p.e.a. odpowiednie zastosowanie będą miały również przepisy k.p.a. dotyczące przede wszystkim podstawowych elementów, jakie musi zawierać każdy protokół, zawarte w art. 68 § 1 k.p.a., zasad sporządzania protokołów zawartych w art. 68 § 2 oraz art. 69 k.p.a., a także rektyfikacji proto-

<sup>397</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 1970/19 (LEX 3041230).

<sup>398</sup> Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 1288/17 (LEX 2777673).

kołów uregulowane w art. 71 k.p.a. Jak bowiem wskazuje się w literaturze, „tylko zachowanie przepisanych prawem wymogów formalnych protokołu wynikających z powołanych wyżej przepisów może być podstawą uznania, że protokół odzwierciedla fakty i okoliczności nim opisane, a tym samym może stanowić podstawę do ustalenia okoliczności danej sprawy. Znaczenie wymogów formalnych protokołu dla jego ważności i skuteczności judykatura oraz nauka traktują jednoznacznie – tylko spełnienie wymogów opisanych w art. 68 § 1 k.p.a. może być podstawą ustalenia faktycznych danej sprawy”<sup>399</sup>.

Z pewnością również w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zastosowanie będą miały wynikające z k.p.a. postanowienia dotyczące wezwań, zawarte w art. 50–56 k.p.a. Zgodnie z powyższymi przepisami organ administracji może wezwać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań (wezwania pracodawcy zobowiązanego do złożenia stosowanych oświadczeń co do wysokości wynagrodzenia pobieranego przez zobowiązanego – art. 72 u.p.e.a.).

Podobnie w kwestii udostępniania stronie akt sprawy egzekucyjnej zastosowanie będą miały przepisy regulujące tę kwestię wynikające z art. 73–74 k.p.a. Zarówno zobowiązanemu, jak również wierzycielowi, jeśli nie jest organem egzekucyjnym, należy przyznać prawo do zapoznania się z aktami sprawy, strona ma bowiem możliwość zapoznania się z aktami sprawy administracyjnej na każdym etapie ogólnego postępowania administracyjnego. Pojęcie strony na gruncie u.p.e.a. zostało opisane wyżej, w związku z czym należy uznać, że nie ma żadnych prawnych przeciwwskazań do odmówienia stronie w rozumieniu u.p.e.a. dostępu do akt dotyczących jej sprawy.

Odpowiednie zastosowanie będą miały również przepisy dotyczące dowodów. Jak słusznie podnosi w tym kontekście P. Przybysz<sup>400</sup>, „w postępowaniu egzekucyjnym w administracji prowadzi się swoiste postępowanie dowodowe (rozpoznawcze), którego przedmiotem jest określenie sposobu przymusowego doprowadzenia do wykonania obowiązków określonych w tytule wykonawczym. Stąd organ egzekucyjny musi podjąć szereg czynności zmierzających do ustalenia sytuacji majątkowej oraz faktycznej zobowiązanego, do czego ma prawo wykorzystywać wszystkie dowody opisane w art. 75 § 1 k.p.a, zarówno nazwalne, jak również nienazwalne, które mogą przyczynić się do ustalenia stanu faktycznego i sytuacji zobowiązanego”. Takimi czynnościami dowodowymi w postępowaniu egzekucyjnym może być żądanie

<sup>399</sup> G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 68 K.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 545 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2005 r., w sprawie II SA/Wa 1398/05 (LEX 192550), wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., w sprawie I SA/Wa 1285/04 (LEX 192944).

<sup>400</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 359.



wykazania dochodów zobowiązanego skierowane np. do pracodawcy. Bez możliwości uzyskiwania tego rodzaju informacji, czyli – jak słusznie wskazuje powoływany wyżej autor – „bez przeprowadzenia swoistego rodzaju postępowania dowodowego egzekucja administracyjna byłaby zdecydowanie utrudniona, a czasami wręcz niemożliwa. Trudno bowiem oczekiwać wyłącznie od zobowiązanego, żeby udział on rzetelnych i prawdziwych informacji co do posiadanego przez siebie majątku”<sup>401</sup>. Natomiast wskazuje się, że nie jest dopuszczalne prowadzenie w toku postępowania egzekucyjnego rozprawy<sup>402</sup>. Z powyższą tezę trudno się zgodzić, biorąc pod uwagę, że „opis i oszacowanie nieruchomości sporządza się na rozprawie”<sup>403</sup>. W związku z powyższym stanowiskiem zastosowanie w tym zakresie winny mieć postanowienia zawarte w art. 89 k.p.a. Rozprawę w takim przypadku należy przeprowadzić, o ile zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego, bądź też gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron, a także gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych, albo w drodze oględzin. Skoro organy administracji muszą działać na podstawie i w granicach prawa oraz dążyć do wyjaśnienia sytuacji faktycznej i prawnej sprawy (dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej), nie można wykluczyć sytuacji, że tylko poprzez przeprowadzenie rozprawy i np. konfrontację wierzyciela i zobowiązanego będzie możliwe właściwe rozpoznanie wniesionych przez zobowiązanego zarzutów.

Uzasadnione wątpliwości może budzić ewentualne dopuszczenie możliwości odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących zawieszenia (jak również umorzenia) postępowania administracyjnego w czasie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego w administracji uregulowane zostały w art. 56 u.p.e.a.<sup>404</sup>. Jak jednak słusznie podnosi się w literaturze<sup>405</sup>, „katalog okoliczności pozwalających na zawieszenie egzekucji administracji

---

<sup>401</sup> Ibidem.

<sup>402</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2019 r., w sprawie I SA/OI 208/19 (LEX 2694916).

<sup>403</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 359.

<sup>404</sup> Art. 56 § 1. Postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu w całości lub w części: 1) w razie wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej; 2) w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego; 3) w razie utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku jego przedstawiciela ustawowego; 4) na żądanie wierzyciela; 5) w innych przypadkach przewidzianych w ustawach. § 2. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego, dotyczącego obowiązku o charakterze niepieniężnym, z przyczyny określonej w § 1 pkt 2 i 3 może nastąpić tylko w przypadkach, gdy nie zagraża to interesowi społecznemu. § 3. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego. § 4. Na postanowienie organu egzekucyjnego o zawieszeniu postępowania lub o odmowie zawieszenia tego postępowania służy zażalenie.

<sup>405</sup> G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji...*, s. 265 oraz R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 157.

nie stanowi katalogu zamkniętego w związku z czym można warunkowo (odpowiednio) również i w tym postępowaniu stosować odpowiednio przepisy zawarte w art. 97 § 1 pkt. 2 i 3 k.p.a.<sup>406</sup>, dotyczące zawieszenia postępowania w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony lub utraty przez niego zdolności do czynności prawnych”. Odmienne stanowisko w tym zakresie wyraziły sądy administracyjne, uznając, iż wobec uregulowania kwestii możliwości zawieszenia postępowania egzekucyjnego w samej ustawie egzekucyjnej nie będą miały zastosowania przesłanki zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego wynikające z k.p.a., których w tym przypadku nie będzie można stosować odpowiednio. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2014 r.<sup>407</sup>, sąd stwierdził, że „ustawa egzekucyjna zawiera samodzielne, charakterystyczne dla tego postępowania, przesłanki jego zawieszenia. Brak jest zatem podstaw do stosowania w zakresie instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego przepisów art. 97 k.p.a.”. Identyczne stanowisko zajął również WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r.<sup>408</sup>, a także NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r.<sup>409</sup>, stwierdzając, że „odpowiednie stosowanie regulacji k.p.a., o którym mowa w art. 18 u.p.e.a., oznacza, iż niektóre z jego postanowień znajdują zastosowanie wprost, inne stosować należy z modyfikacjami, a jeszcze inne w ogóle nie będą miały zastosowania. Przepisy k.p.a. na gruncie postępowania egzekucyjnego mogą być stosowane jedynie uzupełniająco w przypadkach, gdy regulacja u.p.e.a. okaże się niekompletna. Skoro u.p.e.a. zawiera samodzielne, charakterystyczne dla tego postępowania przesłanki jego zawieszenia, wskazane w przepisach art. 56 u.p.e.a., to brak jest podstaw do stosowania w zakresie instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego przepisów art. 97 k.p.a. Co prawda w treści art. 56 § 1 pkt 5 u.p.e.a. znajduje się odesłanie do przesłanek zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawartych w innych ustawach, jednak celem ustawodawcy było odesłanie do uregulowań szczególnych, nie zaś k.p.a.” Tym samym z ww. orzeczeń w zakresie samych przesłanek umożliwiających zawieszenie postępowania egzekucyjnego w administracji nie ma podstaw prawnych do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., albowiem w sposób wyczerpujący kwestie te reguluje u.p.e.a. Gdyby zamiar ustawodawcy był odmienny, nie wskazywałby on przesłanek czy też warunków, jakie muszą być spełnione, aby wywołać skutek zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Dyskurs prawniczy w tym zakresie trwa. Słuszny wydaje się pogląd G. Łaszczycy, że takie stanowisko byłoby nazbyt

<sup>406</sup> Art. 97 § 1. Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: 2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony; 3) w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych.

<sup>407</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2014 r., w sprawie I SA/Gl 1329/13 (LEX 1522189).

<sup>408</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 grudnia 2013 r., w sprawie I SA/Op 720/13 (LEX 146974).

<sup>409</sup> Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., w sprawie II OSK 2101/10 (LEX 1138073).

kategoryczne „sugeruje niedopuszczalność odpowiedniego stosowania przepisów Kodesku postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy tymczasem w wielu przypadkach zastosowanie znajdą określone elementy tych instytucji. Wskazany wyżej art. 18 u.p.e.a. nie stwarza tylko możliwości, lecz nakłada obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów Kodesku postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej”<sup>410</sup>.

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w czasie prowadzenia egzekucji administracyjnej z pewnością będzie miało zastosowanie również w zakresie wydawanych decyzji oraz odwołań uregulowanych w rozdziale 7 k.p.a. Jak podnosi A. Skoczylas<sup>411</sup>, „odpowiednie stosowanie przepisów K.p.a. odbywa się w dwojaki sposób, mianowicie przez odesłanie podwójne i pojedyncze”. W tym zakresie ww. autor wskazuje, że „pierwsze odbywa się przez odesłanie zawarte w art. 18 u.p.e.a. oraz w art. 126 K.p.a. Przepis art. 126 K.p.a. w sposób niebudzący wątpliwości formułuje obowiązek odpowiedniego stosowania do postanowień określonych przepisów kodeksu odnoszących się do decyzji administracyjnej. W tej części odesłanie ma wymiar szeroki (kodeks wyznacza go formułą „do postanowień”). Oznacza to zatem, że przepisy art. 107 § 2–5 oraz 109–113 K.p.a. stosuje się odpowiednio do wszelkich postanowień administracyjnych, bez względu na ich wewnętrzną klasyfikację”<sup>412</sup>.

Natomiast w drugiej postaci zakres odniesienia został zawężony wyłącznie „do kategorii postanowień, od których przysługuje zażalenie”. Tym samym drugie odesłanie tylko przez art. 18 u.p.e.a. odnosi się do pozostałych przepisów rozdziału 7 k.p.a., z wyjątkiem art. 104 oraz 108 k.p.a. Powyższe tezy znajdują uzasadnienie w orzecznictwie, czego przejawem może być postanowienie NSA z 15 czerwca 2004 r.<sup>413</sup>. Mają tu zatem „odpowiednie zastosowanie zasady współdziałania organów administracji publicznej, określone także w pozostałych paragrafach powoływanego przepisu, przy czym w odniesieniu do stanowisk wyrażanych przez wierzycieli na gruncie postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego nie znajduje zastosowania art. 106 § 5 K.p.a., przewidujący zaskarżalność postanowienia będącego wyrazem zajętego stanowiska. W przeciwnym razie zbędny okazałby się art. 34 § 2 u.p.e.a.”<sup>414</sup>.

---

<sup>410</sup> G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *System egzekucji...* s. 266.

<sup>411</sup> A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego...*, s. 323.

<sup>412</sup> Ibidem.

<sup>413</sup> Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2004 r., w sprawie GW 2/04 (LEX 366191).

<sup>414</sup> A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 323.

W innych przypadkach dotyczących prowadzonej egzekucji administracyjnej zajdzie możliwość, a czasem konieczność zastosowania przepisów k.p.a. Przykładem mogą być choćby regulacje dotyczące odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym przepisów zawartych w rozdziale 9 dziale II k.p.a. dotyczących postanowień (art. 124–126 k.p.a.). Wyjątek w tym zakresie dotyczy art. 123 k.p.a., bowiem kwestia rozstrzygnięć oraz stanowisk podejmowanych przez organ egzekucyjny lub wierzyciela została uregulowana w art. 17 u.p.e.a., dlatego nie ma podstaw do stosowania k.p.a. w tym zakresie.

Nadto również w kwestii zażaleń zastosowanie odpowiednie będą miały regulacje zawarte w art. 142–144 k.p.a. Wyjątek w tym zakresie dotyczyć będzie braku możliwości odpowiedniego stosowania art. 141 k.p.a., albowiem kwestie te reguluje powoływany już wyżej art. 17 § 1 i 2 u.p.e.a.

Odpowiednie zastosowanie znajdują również przepisy k.p.a. dotyczące zaskarżania postanowień wydawanych w trybach nadzwyczajnych, które mogą być wzruszane zgodnie z zasadami określonymi w art. 145–151 k.p.a. oraz 156 do 159 k.p.a.

Uznać należy również, że odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy dotyczące udziału prokuratora w egzekucji administracyjnej wynikające z art. 182–189 k.p.a. Bez wątplenia bowiem jako organ stojący na straży praworządności będzie mógł działać zarówno na korzyść zobowiązanego (gdy z jakichkolwiek powodów egzekucja administracyjna jest sprzeczna z prawem), jak też wówczas, gdy mimo obowiązku wierzyciel lub organ egzekucyjny pozostają w stanie bezczynności lub działania przez nich prowadzone w jakikolwiek sposób godzą w zasadę praworządności. Tym samym można uznać prawo do udziału w postępowaniu egzekucyjnym w administracji choćby Rzecznika Praw Obywatelskich przede wszystkim wówczas, gdy jego ingerencja będzie uzasadniona sytuacją, w jakiej na skutek działania organu egzekucyjnego lub wierzyciela znalazłby się zobowiązany albo osoby będące na jego utrzymaniu.

Problematyczny wydaje się jednak udział organizacji społecznej<sup>415</sup> w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W ogólnym postępowaniu administracyjnym może ona występować w potrójnej roli, tzn. jako strona – gdy dysponuje własnym interesem prawnym. Po drugie – jako uczestnik na prawach strony. Po trzecie – jako uczestnik postępowania.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji z pewnością może pełnić rolę strony, tzn. mieć status zobowiązanego lub wierzyciela. Funkcja ta wydaje się oczywista. Bez wątplenia może pełnić również rolę uczestnika postępowania egzekucyjnego w administracji, np. żądając wyłączenia spod egzekucji określonych

---

<sup>415</sup> Szerzej o organizacjach społecznych w postępowaniu administracyjnym: A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.

przedmiotów w trybie art. 38 u.p.e.a. Do rozważania natomiast pozostaje kwestia udziału organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony postępowaniu egzekucyjnym w administracji. O ile w ogólnym postępowaniu administracyjnym możliwość taka wynika bezpośrednio z przepisów k.p.a., o tyle u.p.e.a. nie posługuje się pojęciem strony postępowania w rozumieniu ww. kodeksu ani tym bardziej pojęciem uczestnika na prawach strony. Trudno bowiem sobie wyobrazić, w jaki sposób przebieg postępowania egzekucyjnego mógłby być zgodny ze statutowymi celami działania organizacji społecznej. Mimo powyższej wątpliwości nie można jednak wykluczyć sytuacji, że celem statutowym działania organizacji społecznej byłaby ochrona zobowiązanych przed nadmierną ingerencją władz publicznych czy też przed niezgodnym z prawem egzekwowaniem obowiązków publicznoprawnych. Biorąc pod uwagę drugą stronę postępowania, nie jest również niemożliwe, aby celem statutowym organizacji społecznej było dążenie do równego traktowania wszystkich obywateli w zakresie realizowania obowiązków publicznoprawnych. W takich sytuacjach mimo istniejących zastrzeżeń wydaje się, że możliwe byłoby dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Mimo istniejących w tym zakresie wątpliwości co do słuszności powyższych tez wydaje się, że w uzasadnionych przypadkach udział organizacji społecznej byłby rzeczywiście nie tylko możliwy, ale również prawnie uzasadniony.

Zgodzić się trzeba także z odpowiednim stosowaniem w czasie prowadzonej egzekucji administracyjnej przepisów dotyczących wydawania zaświadczeń wynikających z działu IV k.p.a. oraz dotyczących skarg i wniosków uregulowanych w dziale VIII k.p.a. Ustawa egzekucyjna nie odnosi się w ogóle do kwestii wydawania zaświadczeń w czasie prowadzonej egzekucji administracyjnej, co tym samym uzasadnia możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że zobowiązany będzie żądał wydania zaświadczenia dotyczącego np. wywiązywania się zobowiązanego z ratalnej spłaty egzekwowanej należności.

Podsumowując, jak słusznie podnosi się w literaturze, „każdorazowo należy dokonać oceny w zakresie możliwości odpowiedniego zastosowania norm prawnych zawartych w poszczególnych artykułach, a nawet paragrafach Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym. Poprzez regulację zawartą w komentowanym przepisie mamy jednak do czynienia z silnym powiązaniem obu ustaw”<sup>416</sup>.

---

<sup>416</sup> P. Pietrasz, *Postępowanie...*, s. 35.

### 3.14. Podsumowanie

Zasady ogólne zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowią grupę niejednorodną, a ich analiza pozwala na wyprowadzenie kilku podstawowych konkluzji.

Po pierwsze, są to zasady, które zostały *expressis verbis* wskazane w ustawie. Oznacza to, że nie stanowią one reguł, o których możemy wnioskować w oparciu o przyjmowane różnego rodzaju aksjologiczne kryteria, ale są zasadami, które ustawodawca zawarł wprost w treści ustawy.

Po drugie, wszystkie wskazane wyżej zasady dotyczą postępowania egzekucyjnego w administracji, można jednak wyszczególnić zasady, które są dedykowane zobowiązanemu (zasada poszanowania minimum egzystencji) czy też dotyczą osób trzecich, albo wierzyciela, lub organu egzekucyjnego (zasada obligatoryjnego postępowania). Powyższa regulacja potwierdza, że ustawodawca podjął próbę jak najbardziej kompleksowego uregulowania podstawowych reguł dotyczących egzekucji administracyjnej, biorąc pod uwagę status prawny i sytuację wszystkich jego uczestników.

Po trzecie, bez wątplenia to zobowiązany jest tym podmiotem, od którego żąda się wykonania obowiązku publicznoprawnego, którego nie chciał lub nie mógł wykonać dobrowolnie. Wobec powyższego w pełni uzasadniony jest fakt, że zdecydowana większość przepisów (zasad ogólnych) wynikających z ustawy ma na celu jego ochronę i zapewnienie mu optymalnych warunków, tak żeby prowadzona względem niego egzekucja nie była nadmiernie uciążliwa.

Po czwarte, możliwość odpowiedniego stosowania w czasie postępowania egzekucyjnego w administracji Kodeksu postępowania administracyjnego pozwoliła ustawodawcy na stworzenie regulacji w miarę kompleksowej.





## Rozdział 4

# Zasady wyrażone w kodeksie postępowania administracyjnego stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

### 4.1. Uwagi ogólne

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji znajdują zastosowanie zarówno zasady wyrażone *expressis verbis* w ustawie egzekucyjnej, jak również zasady ogólne postępowania administracyjnego, których rola w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest równie doniosła, jak zasad omówionych w poprzednich rozdziałach opracowania. W postępowaniu egzekucyjnym stosuje się bowiem odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym<sup>1</sup>.

Wszystkie zasady zawarte w art. 6–16 k.p.a. są zgodnie z nomenklaturą wprowadzoną przez ustawodawcę zasadami ogólnymi. Jak podkreśla się w literaturze<sup>2</sup>, „powyższe nie oznacza jednak, że jest to pełny katalog zasad postępowania administracyjnego. Obok bowiem zasad uregulowanych w art. 6–16 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym obowiązują zasady prawa wynikające z Konstytucji, zasady prawa przyjęte w prawie europejskim oraz zasady prawa wypracowane przez doktrynę prawa. Zasady ogólne zawarte w k.p.a. mają charakter norm prawnych, a ich naruszenie musi być kwalifikowane jako naruszenie prawa. Zasady ogólne ukazują podstawowe, nadrzędne wartości i idee wspólne dla całości procedury administracyjnej, dla organów i uczestników postępowania. Standardem europejskim jest również zasada dobrej administracji wywodząca się z idei państwa prawnego, wspólna dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obejmuje ona między innymi obowiązek starannego i bezstronnego zbadania relevantnych okoliczności sprawy, obowiązek rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, obowiązek uzasadnienia decyzji czy prawo do bycia wysłuchanym i dostępu do akt”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Nyczporuk, Lublin 2010, s. 225.

<sup>2</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, Zakamycze 2005, s. 93.

<sup>3</sup> M. Stahl, red., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 105.

Przepisy k.p.a. nie wyznaczają nazw zasadom ogólnym ani też nie dokonują ich systematyki. Stąd kwestia ta stała się przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny. W. Dawidowicz<sup>4</sup> wprowadza podział zasad ogólnych na:

- a) „zasady ogólne dotyczące podmiotów działania i do grupy tej zalicza między innymi zasadę legalności wynikająca z art. 6 K.p.a., zasadę prawdy obiektywnej określoną w art. 7 K.p.a., zasadę szybkości i prostoty postępowania wynikającą z art. 12, zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym zawartą w art. 10 § 1 K.p.a.,
- b) zasady dotyczące treści postępowania, do których zalicza przede wszystkim wspomnianą wyżej zasadę prawdy obiektywnej oraz zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu stron zawartą w art. 7 K.p.a.,
- c) zasady dotyczące formy postępowania, do których zalicza przede wszystkim zasadę dwuinstancyjności postępowania zawartą w art. 15 K.p.a., zasadę nakłaniania stron do zawarcia ugody określoną w art. 13 K.p.a. czy zasadę pisemności uregulowaną w art. 14 K.p.a.,
- d) zasady dotyczące rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu, do których należeć będą zasada weryfikacji decyzji zawarta w art. 16 § 1 K.p.a., czy zasada zaskarżalności decyzji do sądu administracyjnego określona w art. 16 § 2 K.p.a.”

Odmienny podział zasad ogólnych zawartych w k.p.a. proponuje natomiast J. Borkowski<sup>5</sup>, wyodrębniając dwie grupy:

- a) „zasady wyznaczające i wyrażające ideę stosowania prawa przez organy administrujące, które dzieli dalej na zasady pierwotne, jak zasada praworządności i legalności (art. 6 i 7 K.p.a.), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.), zasadę uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu stron (art. 7 *in fine* K.p.a.), czy zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 K.p.a.), oraz na zasady pochodne, do których zalicza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do działań organów (art. 8 K.p.a.), zasadę dwuinstancyjności postępowania wynikającą z art. 15 K.p.a., zasadę trwałości decyzji administracyjnych określoną art. 15 K.p.a.,
- b) zasady techniczno-procesowe, jak zasada szybkości postępowania (wynikająca z art. 12 K.p.a.) i pisemności (określona w art. 14 K.p.a.) oraz kultury administrowania, do których zalicza zasadę przekonywania (zawartą w art. 11 K.p.a.), czy zasadę udzielenia informacji faktycznej i prawnej (art. 9 K.p.a.)”.

<sup>4</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 37 i n.

<sup>5</sup> J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 32–33.

Jeszcze inny podział zasad wynikających z k.p.a. wprowadza M. Wierzbowski<sup>6</sup> dzieląc je na:

- a) „zasady przesądzające o modelu procesu administracyjnego, do których zalicza zasadę praworządności (art. 6 i 7 K.p.a.), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.), zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 K.p.a.), czy zasadę dwuinstancyjności (art. 15 K.p.a.),
- b) zasady będące wytycznymi działania dla organów administracji, do których zalicza m.in. zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 K.p.a.), zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 K.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 K.p.a.) czy zasadę szybkości postępowania (art. 12 K.p.a.)”

Natomiast K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska<sup>7</sup> wprowadzają podział jeszcze inny niż przedstawione wyżej:

- a) „zasady podstawowe obowiązujące w całym systemie prawa. Są to więc zasady konstytucyjne i bez względu na to, czy są uregulowane w przepisach proceduralnych czy też nie, obowiązują zarówno organy administracji, jak i uczestników postępowania – do grupy tej zaliczona byłoby np. zasada praworządności,
- b) zasady proceduralne – wspólne wszystkim procedurom prawnym, do których należy m.in. zasada prawdy obiektywnej,
- c) zasady ogólne postępowania administracyjnego charakterystyczne dla tego postępowania, do których zaliczyć można np. zasadę trwałości decyzji administracyjnych,
- d) zasady specyficzne dla danego typu postępowania, wynikające z odrębności przedmiotowej tego postępowania – np. zasada przekonywania w postępowaniu jurysdykcyjnym czy prowadzenia egzekucji administracyjnej w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego”.

Bez względu na przyjętą systematykę, która ma za zadanie przede wszystkim uporządkowanie zasad obowiązujących na gruncie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, tylko część zasad, zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako zasady ogólne postępowania administracyjnego oraz uregulowanych w art. od 6 do 16 k.p.a., będzie miała odpowiednie zastosowanie na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji. Wynika to ze wspomnianej już wcześniej specyfiki obu tych postępowań, a przede wszystkim z faktu, że postępowanie egzekucyjne jest etapem następnym po ogólnym postępowaniu administracyjnymi. Zostanie ono uruchomione tylko wówczas, gdy nałożony w drodze aktu administracyjnego

<sup>6</sup> M. Wierzbowski, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 1999, s. 20.

<sup>7</sup> K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław 1978, s. 176–177.

obowiązek nie zostanie przez adresata dobrowolnie wykonany. O ile bowiem ogóle postępowanie administracyjne, w wyniku którego ustalony zostanie określonej treści obowiązek, musi być przeprowadzone (jest obligatoryjne dla określenia obowiązków), a tyle już postępowanie egzekucyjne cechuje wtórność i fakultatywność, którą w tym przypadku rozumiem jako nieuchronność jego prowadzenia, ale tylko pod warunkiem, że nałożony decyzją administracyjną obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany.

Najszerze zastosowanie spośród zasad ogólnych wyrażonych k.p.a. w toku egzekucji administracyjnej, począwszy od jej wszczęcia mają zasady: wynikająca z art. 6 k.p.a. zasada legalności, wynikająca z art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej, określona w art. 8 k.p.a. zasada zaufania, zasada udzielania informacji uregulowana w art. 9 k.p.a., zasada przekonywania z art. 11 k.p.a., zasady szybkości i prostoty postępowania wynikające z art. 12 k.p.a. i zasada sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej określona w art. 16 k.p.a. Szczegółowe ich zastosowanie na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostanie przedstawione w dalszej części opracowania.

W ograniczonym zakresie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym mają zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a. zdanie drugie). W postępowaniu egzekucyjnym uwzględnić należy zasadę proporcjonalności (adekwatności), która w pewnym stopniu wynika ze wskazanego wyżej przepisu. Warto zauważyć, że zasada ta ma swój wyraz także w samej ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a mianowicie w art. 7 § 2 u.p.e.a. – postaci zasady najłagodniejszego środka. Także w ograniczonym zakresie stosuje się zasadę załatwiania sprawy w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego (art. 14 § 1 k.p.a.). Z kolei „zasada ta odnosi się przede wszystkim do podejmowanych w toku postępowania postanowień, natomiast czynności egzekucyjne przeważnie są wolne od wymogu pisemności lub formy dokumentu elektronicznego”<sup>8</sup>.

W postępowaniu egzekucyjnym „znacznie ograniczone, a nawet wyłączone zastosowanie ma wynikająca z art. 10 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu”<sup>9</sup>. Ustawa egzekucyjna w wielu miejscach pozwala na skuteczne dokonanie czynności egzekucyjnych bez konieczności zapewnienia uczestnikom możliwości czynnego w nich udziału, np. zajmowanie praw majątkowych. Jak słusznie zauważa się w literaturze, „zastosowanie art. 10 K.p.a. do każdej czynności

<sup>8</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 225.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2005 r., III SA 3483/03 (LEX 165982).

w praktyce uniemożliwiłoby wyegzekwowanie od zobowiązanych jakiegokolwiek świadczenia. Organ egzekucyjny nie mógłby wykonać żadnej czynności, jeżeli nie miałby dowodu na skuteczne doręczenie zobowiązanemu i wierzycielowi informacji o zamierzonej do wykonania czynności<sup>10</sup>.

Wątpliwości pojawiają się w związku z odpowiednim stosowaniem zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) i rozstrzygnięciami podejmowanymi przez organ odwoławczy, której istnienie jednak można zaakceptować z uwagi na podejmowanie w toku postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego postanowień, na które zgodnie z ustawą przysługuje zażalenie. Odpowiednie zastosowanie znajduje także zasada ochrony trwałości rozstrzygnięć ostatecznych (art. 16 k.p.a.)<sup>11</sup>.

W toku postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego „nie ma zastosowania zasada ugodowego załatwiania spraw (art. 13 K.p.a.)”<sup>12</sup> z uwagi na „szczegółowe wskazanie przez ustawodawcę warunków, jakie muszą zostać spełnione, by była możliwość zawarcia ugody administracyjnej. Również specyfika postępowania egzekucyjnego wyklucza w zasadzie możliwość polubownego rozwiązania sytuacji między zobowiązanym a dłużnikiem. Jednak za przejaw zasady nakłaniania stron do zawarcia ugody określonej w K.p.a. można, co prawda z zastrzeżeniami, uznać możliwość zawarcia ugody pomiędzy zobowiązanym a wierzycielem oraz ewentualne innego rodzaju uzgodnienia co do zasad spłacania zadłużenia (wydaje się jednak, że możliwe będzie to wyłącznie przy obowiązkach o charakterze pieniężnym)”<sup>13</sup>.

Reasumując, należy w ślad za przedstawicielami nauki stwierdzić, że „odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym przepisów K.p.a. pozwala na sprowadzenie przymusu prawnego do granic niezbędnych dla zapewnienia poszanowania przepisów prawnych, a jednocześnie pozwala na uniknięcie wszystkiego, co mogłoby osłabić zaufanie obywatela do państwa. Innymi słowy cywilizuje postępowanie przymusowe”<sup>14</sup>.

Równocześnie konieczne jest wskazanie, że ustawa Kodeks postępowania administracyjnego na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.<sup>15</sup> do dotychczasowego katalogu zasad ogólnych obowiązujących na gruncie k.p.a. wprowadziła również nowe zasady, które bez wątplenia powinny mieć zastosowanie w czasie postępowania

<sup>10</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych...*, s. 255.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1995, s. 328.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 r., poz. 935).



egzekucyjnego. Nowelizacja k.p.a. miała na celu przede wszystkim usprawnienie dotychczasowych procedur administracyjnych i podniesienie efektywności działań organów administracyjnych. Wprowadzone zmiany dotyczyły między innymi zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Przyjęto m.in. nową zasadę – przyjaznej interpretacji przepisów – jeśli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku lub ograniczenie albo odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, to należy je rozstrzygać na korzyść strony (art. 7 a k.p.a.). Wprowadzono również zasadę współdziałania organów administracji publicznej (art. 7 b k.p.a.). Do innych zasad ogólnych przyjętych w nowelizacji należą: bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania w działaniach organów administracji publicznej, pewności prawa (art. 8 § 2, zgodnie z którym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym), polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych poprzez skłanianie stron do zawarcia ugody oraz poprzez prowadzenie mediacji, możliwość odstąpienia na mocy przepisu szczególnego od konieczności dwuinstancyjności postępowania w określonych ustawowo sytuacjach, definicje decyzji prawomocnych (określonych w art. 16 § 3 k.p.a. jako decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu). Wprowadzono także zmiany dotyczące zasad prowadzenia postępowania poprzez przyjęcie reguły, iż załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, oraz zasady, iż do terminów dotyczących załatwienia sprawy nie wlicza się okresu trwania mediacji. Ponadto wprowadzono definicje pojęć beczynności i przewlekłości oraz instytucji ponaglenia jako środka zaskarżenia beczynności i przewlekłości. Stąd też omówienie zasad, które weszły w życie w wyniku ww. nowelizacji w niniejszym opracowaniu ze względu na ich znaczenie dla postępowania egzekucyjnego jest uzasadnione.

Choć k.p.a. oprócz tzw. zasad ogólnych ujętych w jednym rozdziale przez ustawodawcę zawiera również szereg innych, dotyczących prowadzenia niniejszego postępowania, to analizie poddane zostaną wyłącznie zasady ogólne tego postępowania wyodrębnione przez ustawodawcę w art. 6–16 k.p.a. Powodem wyodrębnienia tylko tych zasad jest uznanie ich za podstawowe zasady ogólnej procedury administracyjnej przez samego ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że w innych przepisach ustawy nie doszukamy się takich, którym również można nadać walor zasady prawa. Natomiast grupa przepisów uznanych przez ustawodawcę za zasady prawa ma o tyle istotne znaczenie i jest na tyle ważna, aby stanowić drogowskaz interpretacyjny dla podejmowanych w szczególności przez organy administracji publicznej działań. Ich szczególna moc polega więc na roli, jaką nadał im ustawodawca, tym samym również nie sposób pominąć ich znaczenia także w prowadzonej egze-

kucji administracyjnej. Tym bardziej, iż ze względu na trudną pozycję stron tego postępowania, w szczególności zobowiązanego, mają zdecydowanie priorytetowe znaczenie i winny być uwzględniane przede wszystkim przez organ prowadzący egzekucję, ale również przez wierzyciela oraz innych uczestników postępowania.

## 4.2. Zasada legalności oraz praworządności

Tytułem wstępu do omawianej zasady należy podnieść, że k.p.a. nie wyodrębnia wszystkich zasad ogólnych w osobnych artykułach ani też nie nadaje im nazw, co powoduje różnorodną ich klasyfikację i często odmienne nazewnictwo. W świetle art. 6 k.p.a. organy administracyjne państwowej działają na podstawie przepisów prawa, natomiast zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania administracyjnego organy administracji stoją na straży zasady praworządności. Część przedstawicieli nauki klasyfikujących zasady ogólne k.p.a. nie dokonuje rozróżnienia między zasadą praworządności i legalności<sup>16</sup>. Z. Janowicz w odniesieniu do zasad wyrażonych w art. 6 i 7 k.p.a. wskazuje, że „kierunek wyznaczony dla organów działających w postępowaniu administracyjnym jest tak zbieżny, że istnieje podstawa do konstruowania jednej zasady – a mianowicie zasady praworządności”<sup>17</sup>. W niniejszym opracowaniu właśnie taka klasyfikacja została przyjęta. Część przedstawicieli nauki postuluje jednak wyodrębnienie dwóch oddzielnych zasad: praworządności i legalności<sup>18</sup>. Słuszne wydaje się stanowisko zaprezentowane przez J. Olszanowskiego, w świetle którego „zasada praworządności jest zasadą o szerszym zakresie niż zasada legalności. Oznacza to, że zasada legalności jest jednym z komponentów treściowych zasady praworządności”<sup>19</sup>.

Wspomniana „zasada praworządności (legalności) jest szeroko dyskutowana w piśmiennictwie, gdzie ujmuje się ją bądź jako zasadę systemu prawa (zasada konstytucyjna), bądź jako zasadę części systemu prawa (np. zasada praworządno-

---

<sup>16</sup> C. Martysz, [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, red. G. Łaszczycy, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, s. 103 oraz R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 72; P. Przybysz, *Komentarz do art. 6 K.p.a.*, [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2021.

<sup>17</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1996, s. 56–57.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 54; M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność?* „Casus” 2012, nr 63, s. 15; B. Adamiak, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 161.

<sup>19</sup> J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 626.

ści administracji). Jej podwójne niejako zastosowanie wynika przede wszystkim z faktu, że zarówno Konstytucja, jak również Kodeks postępowania administracyjnego wyrażają ją wprost. Podkreśla to jej rangę oraz szczególną rolę, jaką odgrywa w polskim systemie prawnym<sup>20</sup>.

Zasada legalności wyrażona w art. 6 k.p.a. wynika nie tylko z przepisów o postępowaniu administracyjnym, ale ma swoje źródło w Konstytucji, gdzie wyrażona jest *expressis verbis* w art. 7, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Tym samym „nawiązanie więc w art. 6 k.p.a. do zasady wyrażonej wprost w art. 7 Konstytucji i wymienienie jej jako pierwszej wśród zasad ogólnych postępowania administracyjnego świadczy bez wątpienia o dominującej roli tejże zasady wśród innych zasad tegoż postępowania”<sup>21</sup>. Niektórzy znawcy zagadnień zaliczają nawet zasadę legalności do „tzw. pierwotnych zasad idei stosowania prawa”<sup>22</sup>. Uznanie zasady legalności za koronną zasadę postępowania administracyjnego powoduje, że „zajmuje ona miejsce naczelne nad innymi zasadami, tzn. w przypadku ewentualnych kolizji zasady legalności z inną zasadą, ta pierwsza będzie miała zastosowanie. Innymi słowy stanowi ona niejako *lex specialis* w stosunku do innych zasad określonych w kodeksie postępowania administracyjnego”<sup>23</sup>. Potwierdza powyższe również pogląd, że „wszystkie zasady ogólne mają dla państwa prawa niezaprzeczalne znaczenie, które należy wydobywać i chronić. Jeżeli jednak stan faktyczny sprawy ustanowi którąś z tych zasad w opozycji do zasady legalności, ta ostatnia powinna mieć pierwszeństwo”<sup>24</sup>.

Z. Kmieciak<sup>25</sup> wprost nazywa zasadę praworządności „podstawową zasadą ogólną postępowania administracyjnego. Pogląd powyższy popierają inni przedstawiciele nauki”<sup>26</sup>. Równocześnie w ślad za poglądami wyrażonymi w literaturze<sup>27</sup> „kodeks postępowania administracyjnego traktuje zasadę legalności w wąskim i właściwym tego słowa znaczeniu, uznając, iż nakłada ona na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania prawa”<sup>28</sup>. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „zasada praworządności na gruncie Konstytucji ma autonomiczne

<sup>20</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne...*, s. 119.

<sup>21</sup> J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego...*, s. 154.

<sup>22</sup> J. Borkowski, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 32.

<sup>23</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne...*, s. 119.

<sup>24</sup> J. Zimmermann, *Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., w sprawie III ARN 40/92*, „Państwo i Prawo”, z. 8, poz. 116, t. 2.

<sup>25</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 47.

<sup>26</sup> J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 176.

<sup>27</sup> A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 98.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

znaczenie. Odnosi się do całej działalności państwowej, dotyczy niepodzielnie wszystkich organów władzy publicznej – a więc władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej – które muszą się legitymować podstawą prawną do działania i baczyć, aby podejmowane działanie nie było sprzeczne z jakąkolwiek normą powszechnie obowiązującego prawa<sup>29</sup>. Na gruncie k.p.a. ma ona jak wskazane było wyżej węższy zakres zastosowania, albowiem dotyczy obowiązków organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Mimo powyższych uwag bez wątpienia zasadne jest stanowisko W. Jakimowicza, zgodnie z którym mamy do czynienia z jedną konstytucyjną zasadą praworządności, a nie z dwiema zasadami tej samej treści zawartą w różnych aktach prawnych (innymi słowy z konstytucyjną i ustawową)<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę dosłowne brzmienie art. 6 k.p.a., należy przyjąć, że „praworządność czy też legalność w tym kontekście oznacza zgodność działania z normami (przepisami) prawa obowiązującego<sup>31</sup>. W związku z wejściem w życie Konstytucji w 1997 r. nie ma już żadnych wątpliwości, jakie normy na dzień dzisiejszy uznać należy za przepisy prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 Konstytucji. Kwestia to bowiem wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji. W związku z powyższym działanie przez organy administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa utożsamiać należy z działaniem, do którego legitymacja (jak również szczegółowy zakres działania) pochodzą z aktów prawa powszechnie obowiązującego. Na marginesie należy podnieść, że akt taki zarówno treściowo, jak również proceduralnie musi spełniać warunki określone w przepisach prawa (np. odpowiedni okres *vacatio legis*, zgodność akt z Konstytucją). Konieczność działania organów administracji publicznej wyłącznie na mocy obowiązujących przepisów podkreśla również najnowsze orzecznictwo uznając, że „stwierdzenie niekonstytucyjności przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego. Organy administracji publicznej posiadają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów<sup>32</sup>”.

---

<sup>29</sup> P. Król, *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Casus” 2014/74, s. 14.

<sup>30</sup> W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organ administracji publicznej*, cz. 2, *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 17.

<sup>31</sup> J. Wróblewski, *Wartości a decyzje sądowe*, Wrocław 1973, s. 65.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 1019/19 (LEX 2982147), wyrok NSA z dnia 7 maja 2020 r., w sprawie I OSK 3977/18 (LEX 2979076), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 87/20 (LEX 3015933), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 323/20 (LEX 3012294), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 144/20 (LEX 3012157), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 364/20 (LEX 3012146).

Zgodnie więc z zasadą praworządności wyrażoną zarówno w k.p.a., jak i ustawie zasadniczej „każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu przez normę ustawową do:

- a) podjęcia działania,
- b) podjęcia działania w określonej formie,
- c) podjęcia działania w określonych warunkach<sup>33</sup>.

Przy czym należy zachować praworządność zarówno na etapie stanowienia prawa, jak również na etapie jego stosowania.

Naruszenie natomiast praworządności w fazie stanowienia prawa może polegać na:

- a) „podejmowaniu działań przez podmioty do tego nieupoważnione,
- b) podejmowaniu decyzji niezgodnych z prawem materialnym,
- c) na nieprzestrzeganiu odpowiedniego trybu postępowania,
- d) na niepodejmowaniu przez organ działań w okolicznościach, w których do działania jest on zobowiązany<sup>34</sup>.

Przenosząc zasadę praworządności na grunt *stricte* administracyjny trzeba stwierdzić, że organ musi dokonać następujących ustaleń. „Po pierwsze, czy w systemie prawnym zawarte są normy regulujące rodzaj spraw, z którego zakresu jest sprawa rozpatrywana. Po drugie, czy normy te przewidują rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej lub innej przewidzianej prawem formie działania administracji. Po trzecie, czy dana norma będąca podstawą do rozstrzygnięcia sprawy weszła w życie. Po czwarte, czy nie została formalnie derogowana<sup>35</sup>. W dalszej kolejności organ musi natomiast ustalić „znaczenie normy prawnej posługując się różnego rodzaju dyrektywami interpretacyjnymi, dokonać poprawnej subsumcji (czyli podciągnięcia danego faktu uznanego za udowodniony pod zastosowaną normę) oraz dokonać prawidłowego ustalenia skutku prawnego czy też następstwa prawnego faktu, uznanego za udowodniony na podstawie zastosowanej normy prawnej<sup>36</sup>. Jak zauważa się w literaturze, „ustalenie skutku prawnego danego faktu pociąga za sobą powstanie określonego rodzaju obowiązku, który na gruncie ustawy egzekucyjnej ciąży zarówno na zobowiązanym, który winien podjąć określone działania, jak również na wierzycielu, który ma ustawowy obowiązek czuwania nad tym, by określony w postępowaniu administracyjnym obowiązek

---

<sup>33</sup> S. Fundowicz, *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *System egzekucji...*, s. 36.

<sup>34</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 250 powoływani przez S. Fundowicza *Egzekucja...*, [w:] *System egzekucji...*, s. 36.

<sup>35</sup> J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Wrocław 1977, s. 170 i nast.

<sup>36</sup> S. Fundowicz, *Egzekucja...*, [w:] *System egzekucji...*, s. 37.

został wykonany. Stąd wprowadzony w art. 6 ustawy egzekucyjnej obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej realizuje zasadę praworządności w pełni<sup>37</sup>.

Przenosząc brzmienie zasady legalności na grunt ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należy zauważyć, że jej znaczenie jest ogromne, i to od samego momentu zainicjowania tegoż postępowania do jego zakończenia. Choć ustawa sama w sobie *expressis verbis* nie wprowadza tejże zasady, to jednak możliwość odpowiedniego stosowania w czasie trwania egzekucji administracyjnej postanowień k.p.a. pozwala skutecznie kontrolować, czy organy prowadzące postępowanie egzekucyjne, jak również inne podmioty uczestniczące w tymże postępowaniu działają w granicach prawa, a nadto czy samo wszczęcie lub ewentualnie kontynuowanie już prowadzonej egzekucji administracyjnej jest zgodne z zasadami prawa. Jak wskazuje się w literaturze „ściśle przestrzeganie wymogu działania na podstawie przepisów prawa jest w tym postępowaniu [egzekucyjnym – M.S.K.] szczególnie ważne, gdyż organy egzekucyjne, stosując przymus państwowy, ingerują intensywnie w sferę praw i wolności jednostki”<sup>38</sup>. Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne w myśl analizowanej zasady powinien w swoim działaniu nie tylko ściśle przestrzegać prawa, ale również zagwarantować przestrzeganie przepisów proceduralnych przez wszystkie podmioty uczestniczące w postępowaniu. Tym samym umocowanie w obowiązującej regulacji prawnej powinny znaleźć nie tylko czynności prawne, ale również czynności faktyczne, które dla przebiegu administracyjnego postępowania egzekucyjnego mają równie istotne znaczenie.

Z pewnością art. 7 ust. 1 u.p.e.a. wprowadza wprost zasadę praworządności do postępowania egzekucyjnego w administracji. Jednak oprócz powołanej wyżej dyspozycji w u.p.e.a. można znaleźć szereg innych postanowień, z których pośrednio można wyprowadzić zasadę praworządności czy legalności, wzmacniając faktyczne i prawne istnienie tych zasad.

Pierwszym niewątpliwym przejawem zasady legalności czy praworządności wynikającej pośrednio z ustawy egzekucyjnej oraz mającej bezpośrednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym z uwagi na brzmienie art. 18 u.p.e.a. jest art. 2 tejże ustawy. Zamknięty katalog obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej pozwala na uznanie, iż zastosowanie tej egzekucji do obowiązków, które nie zostały wymienione w ustawie, pociąga za sobą zarówno brak możliwości jej wszczęcia lub ewentualnie kontynuowania (bezprzedmiotowość egzekucji), jak również narusza w sposób ewidentny zasady wynikające z art. 6 k.p.a.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>38</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowania w postępowaniu egzekucyjnym zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa...*, t. 3, cz. 1, s. 232.



Niewątpliwie również i przejawem zasad wynikających z art. 6 k.p.a. są postanowienia art. 6 u.p.e.a. dotyczące obowiązku wszczęcia egzekucji administracyjnej (obowiązek dążenia przez wierzyciela lub organ egzekucyjny do wykonania przez zobowiązanego nałożonego na niego obowiązku publicznoprawnego wynika bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy egzekucyjnej, co powoduje, że organ musi działać zgodnie z obowiązkami określonymi w przepisach prawa). Podobnie art. 7 ustawy zawierający zasadę praworządności oraz inne zasady, w tym zasadę celowości czy stosowania najłagodniejszego środka przewidzianego w ustawie, jest niewątpliwie przepisem realizującym zasadę legalności i obligującym organ egzekucyjny do podejmowania tylko takich działań i tylko w takim zakresie, jakie wynikają z przepisów prawa.

Nadto cała procedura prowadzenia egzekucji administracyjnej, w tym również zasady jej wszczęcia, prowadzenia, zajmowania określonych składników majątkowych zobowiązanego, jak również podejmowane w toku egzekucji czynności przez wierzyciela i organ egzekucyjny, muszą być zgodne z zasadami praworządności czy legalności. O ile w przypadku, gdy organ egzekucyjny nie jest równocześnie wierzycielem, ten ostatni może wnioskować o przeprowadzenie czynności niezgodnej z ustawą egzekucyjną lub też naruszających postanowienia tejże ustawy, to obowiązkiem organu egzekucyjnego jako organu administracyjnego zobowiązanego do działania na podstawie i w granicach prawa jest zawsze podejmowanie działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz postanowieniami ustawy (naruszeniem omawianych zasad będzie chociażby zastosowanie przez organ egzekucyjny innego środka niż przewidziane w ustawie).

Słusznie podkreśla się, że na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji obowiązkiem organów orzekających jest działanie zgodne z zasadami ogólnego postępowania administracyjnego. Tym samym zgodność działania z prawem i na podstawie prawa będzie powodowała równocześnie podejmowanie w toku egzekucji administracyjnej działań polegających m.in. na uwzględnianiu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, pogłębianiu zaufania obywateli do działań organów państwa, oddziaływaniu organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli, czynnym udziale stron w postępowaniu czy przekonywaniu<sup>39</sup>. Jak wskazują przedstawiciele nauki, nie ma również przeszkód, aby w postępowaniu egzekucyjnym wprost zastosować zasadę szybkości i prostoty postępowania, „przeciwnie wydaje się, że oddziaływanie tej zasady, szczególnie w stosunku do obowiązków należności pieniężnych, jest jeszcze bardziej doniosłe aniżeli w ramach postępowania jurysdykcyjnego. Częstokroć szybkość działania

---

<sup>39</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Problem stosowania w postępowaniu egzekucyjnym zasad postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 567.

wierzyciela i organu egzekucyjnego w prosty sposób warunkuje osiągnięcie celu egzekucji<sup>40</sup>.

Reasumując powyższą zasadę, należy podnieść, że „związanie administracji prawem jest cechą wyróżniającą demokratyczne państwa prawa. Nie obowiązuje tu więc zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”, ale odwrotnie – administracja może czynić tylko to, do czego wyraźnie upoważniają ją prawo i to w formach i w trybie ściśle prawem określonych<sup>41</sup>. Zasada powyższa w szczególności w odniesieniu do prowadzonej egzekucji administracyjnej ma zdecydowane duże znaczenie – w szczególności w kontekście podejmowania przez organy administracyjne wyłącznie tych działań i tylko w tych formach, które wprost wynikają z upoważnienia zawartego w ustawie.

### 4.3. Zasada prawdy obiektywnej

Jednym z ważniejszych obowiązków ciążyących na organie egzekucyjnym jest ustalenie rzeczywistej sytuacji zobowiązanego. Według art. 7 k.p.a. organ prowadzący postępowanie ma obowiązek podejmować z urzędu lub na wniosek strony wszelkie niezbędne czynności zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Dobór odpowiednich środków działania będzie bowiem możliwy dopiero wówczas, gdy dysponuje się pełną wiedzą o sprawie, jej okolicznościach faktycznych i prawnych, w szczególności sytuacji zobowiązanego i osób pozostających na jego utrzymaniu, źródłach jego utrzymania i statusie zobowiązanego. Potwierdzają powyższe liczne wyroki sądowe, choćby wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2008 r., zgodnie z którym, „postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie prawdy materialnej (obiektywnej), co oznacza, że celem postępowania jest ustalenie tej prawdy w oparciu o fakty i okoliczności udowodnione. Dotarcie do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie. Organ administracji powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy<sup>42</sup>.

Przepisem, który nakłada na organ egzekucyjny obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, jest art. 7 k.p.a.<sup>43</sup> w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z nim organy administracji publicznej

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> M. Jaśkowska, *Związanie administracji publicznej prawem*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 137.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/BK 649/07 (LEX 509178).

<sup>43</sup> Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia

„z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Tym samym powyższe brzmienie uwzględnia dotychczasowe rozbieżne orzecznictwo sądowe w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ niezbędnych czynności celem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Bez większego znaczenia wydaje się to, czy dana czynność podejmowana jest przez organ z urzędu, czy też jej inicjatorem był inny podmiot. Istotne jest bowiem to, żeby pozwoliła na wszechstronne wyjaśnienie sprawy.

W szczególności więc „analiza postanowień powołanego wyżej przepisu powoduje powstanie po stronie organu administracji obowiązku dokonania wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego pozwalającego na przyjęcie założenia, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona”<sup>44</sup>. Powyższe potwierdza szereg orzeczeń<sup>45</sup> dotyczących kwestii ustalenia prawdy obiektywnej oraz obowiązków ciążących na organie administracji z uwagi na obowiązywanie niniejszej zasady, i to zarówno na gruncie postępowania administracyjnego, jak i w Konstytucji. „Oczywiste jest przy tym, że zasada będzie miała przede wszystkim zastosowanie do czynności podejmowanych przez organy administracji w ramach tzw. uznania administracyjnego, gdzie szczególnie istotne znaczenie ma wnikliwe zgromadzenie całego materiału dowodowego, czego potwierdzeniem są również i wyroki sądowe traktujące o tej kwestii”<sup>46</sup>. Jak słusznie podnosi się w literaturze „zasada ta nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji. Swobodna ocena dowodów musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem określonych reguł tej oceny. Naruszenie tych reguł, a także norm procesowych odnoszących się do środków dowodowych stanowi przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów”<sup>47</sup>.

Rozpatrując kwestię uznania administracyjnego oraz swobodnej oceny dowodów w związku z istnieniem zasady prawdy obiektywnej, w ślad za przedstawicie-

---

stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

<sup>44</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 105.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., w sprawie SA 810/81 (OSNA 1981, nr 1, poz. 45), wyrok SN z dnia 23 listopada 1994 r., w sprawie III ARN 55/94 (OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83).

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., w sprawie SA 234/81 (ONSA 1981, nr 1, poz. 23) oraz wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., w sprawie II SA 506/98 (LEX 41383).

<sup>47</sup> E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970, s. 155.

lami nauki należy podnieść, że „obowiązek zebrania wszechstronnego materiału dowodowego związany jest również z zasadą swobodnej oceny dowodów sformułowaną w art. 80 k.p.a.”<sup>48</sup>. W związku z powyższym podkreśla się, że aby swobodna ocena dowodów nie przerodziła się w samowolę, „musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny. Po pierwsze – należy się opierać na materiale dowodowym zebranych przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa. Po drugie – ocena powinna być oparta na wszechstronnej analizie całokształtu materiału dowodowego. Po trzecie – organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 § 1 k.p.a. szczególną moc dowodową. Organ może odmówić wiary określonym dowodom, jednak dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny. Po czwarte – rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z prawidłami logiki”<sup>49</sup>.

Wprowadzenie zasady prawdy obiektywnej oraz związany z tym obowiązek wszechstronnego zebrania materiału dowodowego przez organ administracyjny, pozwalają ponadto na sformułowanie tezy, iż „w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu spoczywa przede wszystkim na organie administracyjnym, którego obowiązkiem jest podejmowanie wielu czynności mających na celu dostateczne wyjaśnienie sprawy, nawet poprzez dowody korzystne dla strony, a niewnioskowane przez nią lub niedostatecznie uzasadnione”<sup>50</sup>. WSA w Warszawie słusznie stwierdza, że „obowiązkiem organu administracji publicznej w każdym postępowaniu administracyjnym jest zbadanie aktualnego stanu faktycznego i prawnego sprawy i rozstrzygnięcie sprawy z uwzględnieniem tych ustaleń”<sup>51</sup>. Powyższe również potwierdzają orzeczenia sądów, z których wynika wprost, że „obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji powinien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeśli mają znaczenie dla sprawy”<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 80. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

<sup>49</sup> E. Iserzon, [w:] *Kodeks...*, s. 155 oraz wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1995 r., w sprawie SA/Lu 507/95 (LEX 27107).

<sup>50</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 109.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2905/19 (LEX 3078523).

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., w sprawie I SA 301/00 (LEX 53964), wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1998 r., w sprawie I SA/Gd 1675/96 (LEX 34761).

Przy czym dla porządku należy zaznaczyć, iż coraz częściej pojawiają się twierdzenia odmiennie traktujące problem ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym<sup>53</sup>, w myśl których zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, w których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski<sup>54</sup>. Stanowisko powyższe potwierdzają również stosunkowo nowe orzeczenia sądów administracyjnych, zgodnie z którymi „inicjatywa w postępowaniu dowodowym należy nie tylko do organu administracji, ale też do stron, które powinny zgłaszać wnioski dowodowe, zwłaszcza, gdy wywodzą z tego korzystne dla siebie skutki prawne. Obowiązkiem strony jest naprowadzanie organu na określone czynności dowodowe”<sup>55</sup>.

Jasna dyspozycja zawarta w art. 7 k.p.a. w jego obecnym brzmieniu powoduje, że ustalenie prawdy obiektywnej należy do podstawowych obowiązków organów administracyjnych, przy czym ciężar dowodu należy również do stron postępowania, które powinny być także podmiotem czynnym i aktywnym w postępowaniu i korzystać ze swojego uprawnienia do zgłaszania dowodów na poparcie swoich twierdzeń i stanowisk. Mimo powyższego, nawet w przypadku bierności stron postępowania, rolą organów administracyjnych jest dążenie do wyjaśnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej faktów oraz ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego sprawy. Na kanwie powyższych wywodów, powołując się na wyrok NSA z dnia 23 września 1998 r.<sup>56</sup>, można również uznać, że „zasada prawdy obiektywnej oraz obowiązek ciężący na organie administracji sprowadzający się do konieczności zebrania całego materiału dowodowego nie pozwala na wyprowadzenie konkluzji, że „organy administracji zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy ta ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia lub gdy twierdzenia strony są ogólnikowe bądź lakoniczne. Pogląd wydaje się słuszny, nie można bowiem w takim wypadku założyć, że wobec bierności strony cały ciężar

<sup>53</sup> Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r., w sprawie I SA/Po 788/00 (Biuletyn Skarbowy 2002, nr 6, poz. 25), wyrok NSA z dnia 23 września 1998 r., w sprawie III SA 2792/97 (LEX 44742).

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2019 r., w sprawie II SA/Gl 1180/19 (LEX 2768357), wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Bk 417/19 (LEX 27642224).

<sup>55</sup> Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., w sprawie I OSK 1626/18 (LEX 3082167).

<sup>56</sup> Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., w sprawie I SA/Ka 1605/96 (LEX 33414) oraz z dnia 23 września 1998 r., w sprawie III SA 2792/97 (LEX 44742).

dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach administracji. W takich sytuacjach obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski<sup>57</sup>. Powyższe wynika również z najnowszych orzeczeń sądów administracyjnych<sup>57</sup>.

Ustawodawca zawarł w ustawie egzekucyjnej wiele instrumentów służących realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu egzekucyjnym. Niemniej jednak „urzeczywistnienie tej zasady przebiega w sposób odmienny niż w postępowaniu jurysdykcyjnym. Wynika to z faktu, że w ramach postępowania egzekucyjnego postępowanie dowodowe prowadzone jest tylko wyjątkowo<sup>58</sup>”.

Jak wskazuje się w literaturze, „w postępowaniu egzekucyjnym zasada prawdy obiektywnej pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zadaniami egzekucji administracyjnej. Zasada ta służy ustaleniu okoliczności faktycznych warunkujących stosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym oraz prowadzenie egzekucji administracyjnej<sup>59</sup>”.

Po pierwsze, na organie egzekucyjnym ciąży obowiązek ustalenia danych niezbędnych do prowadzenia egzekucji (art. 36 § 1 u.p.e.a.). Na podstawie tego przepisu organ egzekucyjny może wystąpić o udzielenie stosownych informacji do innych organów administracyjnych. Organ egzekucyjny może też żądać wyjaśnień od uczestników postępowania, a od organów administracji publicznej i innych instytucji może zasięgać wszelkich niezbędnych informacji, jednak tylko wtedy, gdy takie wyjaśnienia są niezbędne do prowadzenia egzekucji (np. ustalenia w CEPiK czy informacje z Urzędu Skarbowego dotyczące choćby zwrotu nadpłaty podatku przez zobowiązanego). Możliwość wystosowania przez organ egzekucyjny powyższych żądań do wskazanych podmiotów jest zatem w świetle art. 36 § 1 u.p.e.a. uwarunkowana niezbędnością prowadzenia egzekucji. Tym samym na organie egzekucyjnym ciąży obowiązek oceny określonej w art. 36 § 1 u.p.e.a. przesłanki niezbędności postępowania egzekucyjnego. Jeśli uzyskanie danych nie będzie miało cechy niezbędności, to tym samym w myśl wskazywanego wyżej artykułu organ nie ma prawa do kierowania wniosków w celu ich uzyskania.

Zgodnie z przepisami art. 47–49a u.p.e.a. możliwe jest czynne poszukiwanie informacji potrzebnych do skutecznego prowadzenia egzekucji w drodze przeszu-

---

<sup>57</sup> Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie I OSK 22/19 (LEX 3009413), wyrok NSA z dnia 17 marca 2020 r., w sprawie II GSK 1526/19 (LEX 3020206), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2020 r., w sprawie I SA/Go 14/20 (LEX 2945493).

<sup>58</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa...*, t. 3, cz. 1, s. 246–247.

<sup>59</sup> E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970, s. 36.



kania. Organ egzekucyjny winien być jednak również i w tym przypadku przekonany o tym, że dokonanie czynności przeszukania dla osiągnięcia celu egzekucji jest niezbędne i konieczne. Jeśli organ informacje może pozyskać w inny sposób, to biorąc pod uwagę zasadę najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego, winien zastosować inne metody (metody mniej uciążliwe dla zobowiązanego). Organ egzekucyjny może również – na podstawie art. 71 u.p.e.a. – zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Realizacją zasady prawdy obiektywnej jest również przepis art. 71 a u.p.e.a., który pozwala na kontrolę stosowania środka egzekucyjnego u dłużnika zajętej wierzytelności.

Szczególne znaczenie zasada prawdy obiektywnej będzie miała w sytuacji, gdy organ administracyjny będzie brał udział w postępowaniu egzekucyjnym w dwójkiej roli – po pierwsze jako wierzyciel, po drugie – jako organ prowadzący postępowanie. Wówczas bowiem, jeszcze przed wszczęciem egzekucji, będzie musiał poddać weryfikacji konieczność wystawienia tytułu wykonawczego oraz zbadać obowiązywanie przesłanek, których istnienie może skutkować wydaniem klauzuli wykonalności i skierowaniem tytułu egzekucyjnego do wykonania. Konieczność ustalenia prawdy obiektywnej na tym etapie przejawiać się może np. w skontrolowaniu, czy rzeczywiście obowiązek, którego istnienie umożliwia prowadzenie egzekucji, jest aktualny i wymagalny. Nadto zasada powyższa będzie realizowana również w skierowanym do zobowiązanego upomnieniu, które faktycznie może wykazać, że dochodzenie z różnych przyczyn obowiązku publicznoprawnego jest bezprzedmiotowe.

Wobec powyższego, mimo że dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej wydaje się zasadą kluczową dla ogólnego postępowania administracyjnego, nie sposób uznać, że w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasada ta nie ma zastosowania. Choćby samo rozstrzygnięcie zarzutów zobowiązanego obliguje organ egzekucyjny do ich wnikliwego rozpoznania oraz weryfikacji ich zasadności.

#### **4.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli**

Artykuł 7 k.p.a.<sup>60</sup> w związku z art. 18 u.p.e.a. wprowadza również do postępowania egzekucyjnego w administracji zasadę uwzględniania interesu społecznego

---

<sup>60</sup> Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

i słusznego interesu obywateli. „Jej istota polega na obowiązku wyważania i harmonizowania przez organ prowadzący postępowania obu wymienionych w tym przepisie interesów”<sup>61</sup>. Ustawodawca nie wskazuje jednak, który z tychże interesów stanowi wyższą wartość i który z nich powinien być w pierwszym rzędzie uwzględniany. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, istnieje równorzędny charakter obu interesów<sup>62</sup>, a na kanwie każdego indywidualnego przypadku organ musi rozważyć, który z nich będzie miał znaczenie dominujące. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów”<sup>63</sup>. Tym bardziej, że brzmienie przepisów nie pozwala na przyjęcie tezy, że jeden z ww. interesów w ocenie ustawodawcy zawsze, z góry jest w sytuacji uprzywilejowanej. Dlatego słusznie wskazuje orzecznictwo, że „pojęcie interesu społecznego jest pojęciem niedookreślonym, które powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa proceduralnego, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony. Nie można bowiem powoływać się na abstrakcyjnie ujęty interes społeczny przy podejmowaniu negatywnych dla strony rozstrzygnięć procesowych bez udowodnienia i wyczerpującego uzasadnienia, na czym ten interes w konkretnym przypadku polega i dlaczego przemawia przeciwko załatwieniu sprawy proceduralnej zgodnie z wnioskiem strony”<sup>64</sup>.

Omawiana zasada określona jest w literaturze również mianem „zasady celowości z uwagi na to, że zgodnie z art. 7 k.p.a. organ musi załatwić sprawę, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Działanie celowe nie może więc charakteryzować się użyciem władzy państwowej w innym celu, niż została ona powierzona organowi administracyjnemu, a więc do obejścia władzy lub skrzywienia władzy”<sup>65</sup>.

Dowodem mogą być choćby tezy zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r.<sup>66</sup>, w których stwierdzono między innymi, iż „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności in-

<sup>61</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 238.

<sup>62</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 132.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 133.

<sup>64</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 1353/19 (LEX 30655888).

<sup>65</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 69.

<sup>66</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., w sprawie III ARM 49/93 (OSNCP 1994, nr 9, poz. 181).

teresu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności<sup>67</sup>. Podobną tezę wyprowadzić należy, z wyroku NSA z dnia 18 października 2011 r.<sup>67</sup>, w którym NSA stwierdza, iż „reguła wyrażona w art. 7 K.p.a. ma zastosowanie we wszystkich wypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy. Możliwość ta może i powinna zostać zdeterminowana wyważeniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”.

Nieco odmienne stanowisko można wyprowadzić z szeregu innych orzeczeń sądowych, które wskazywałyby, że w przypadku podejmowania decyzji przez organy administracji wyższe miejsce w hierarchii interesów zajmuje interes obywatela, ograniczony jednak wyłącznie tym, że nie może pozostawać w kolizji z interesem społecznym. Przyjęcie powyższego założenia prowadziłoby do wniosku, że w każdym przypadku podstawowe znaczenie ma interes obywatela, który winien być przez organ administracji w pierwszej kolejności uwzględniany. Tym samym zgodnie z powyższymi poglądami to właśnie interes prywatny jest tym, który dominuje, i tym, który winien mieć pierwszeństwo przed interesem ogółu. Dowodzić tego mogą chociażby wyroki NSA z dnia 27 lipca 2011 r.<sup>68</sup> czy wyrok NSA oraz WSA w Łodzi z dnia 17 maja 2010 r.<sup>69</sup>, w których stwierdza się, że „obowiązkiem organu załatwiającego sprawę w oparciu o uznanie administracyjne jest załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem obywatela, o ile interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie ani nie przekracza to możliwości organu wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków”. Nadmienić w tym miejscu można, że niegdyś uznawano dominację interesu społecznego nad słusznym interesem obywatela. Uwarunkowane to było przede wszystkim sytuacją społeczno-polityczną, a przede wszystkim praktyką wyniesioną z ustroju państw socjalistycznych, w których podstawową wartość stanowił interes społeczny. Powyższe stanowisko potwierdzają niektóre

<sup>67</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., w sprawie II GSK1032/10 (LEX 1070192).

<sup>68</sup> Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., w sprawie I OSK 1336/10 (LEX 1082631).

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 maja 2010 r., w sprawie II SA/Łd 395/11 (LEX 795724).

orzeczenia sądowe, np. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1995 r.<sup>70</sup>, teza 2 wyroku NSA z dnia 11 czerwca 1981 r.<sup>71</sup>. Natomiast nie ma podstaw prawnych do uznania, że współcześnie, w demokratycznym państwie istnieje zasada prymatu interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Można uznać, że są one równoważne, a organ administracji publicznej na kanwie każdego indywidualnego przypadku ma obowiązek rozważyć i stwierdzić, który z nich (w sytuacji, gdy nie da się ich pogodzić) winien być uwzględniony, jako ten, który przedstawia czy też chroni wyższe wartości. W skrajnych sytuacjach może okazać się, że właśnie w imię interesu społecznego należy uznać za dominujący interes indywidualny (egzekwowanie od zobowiązanego niemającego żadnego majątku obowiązku o charakterze pieniężnym może powodować, że mimo skuteczności egzekucji przez wiele lat zobowiązany i członkowie jego najbliższej rodziny pozostaną zdani na pomoc państwa w przezwyciężaniu trudności swojej egzystencji).

Pojęcie interesu społecznego, jakim posługuje się ustawodawca, jest „pojęciem niedookreślonym, które powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa proceduralnego, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony”<sup>72</sup>, czyli innymi słowy, że ten interes ma wyższy priorytet niż interes obywatela. Nie można bowiem, powoływać się na „abstrakcyjnie ujęty interes społeczny przy podejmowaniu negatywnych dla strony rozstrzygnięć procesowych bez udowodnienia i wyczerpującego uzasadnienia, na czym ten interes w konkretnym przypadku polega i dlaczego przemawia przeciwko załatwieniu sprawy proceduralnej zgodnie z wnioskiem strony”<sup>73</sup>.

Z pewnym uproszczeniem w ślad za poglądami wyrażonymi w nauce można przyjąć, że „interes społeczny jest odpowiednikiem pojęcia »interes państwowy« czy też »interes publiczny«<sup>74</sup>. Przepisy procesowe posługują się bowiem różnymi określeniami na oznaczenie możliwych rodzajów (kategorii) interesu społecznego, jak np. »porządek publiczny« (art. 107 § 5 K.p.a.), »ważny interes państwowy« (art. 74 § 1 K.p.a.), »interes bezpieczeństwa państwa« (art. 107 § 5 K.p.a.). Jak się wydaje, „mają one służyć pewnemu sprecyzowaniu (zawężeniu) pojęcia interesu społecznego znajdującego zastosowanie w przypadku określonej instytucji procesowej. Podobną rolę, w odniesieniu do instytucji prawa materialnego, pełnią zwroty uszczegółowia-

<sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1995 r., w sprawie SA/Wr 1386/94 (POP 1996, z. 6, s. 181).

<sup>71</sup> Teza 2 wyroku NSA z 11 czerwca 1981 r., w sprawie SA 820/81 (ONSA, 1981, nr 1, poz. 57, OSP 1982, z. 1–2, poz. 22 z glosą J. Łętowskiego.

<sup>72</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 138.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 67.

jące ogólną kategorię interesu społecznego, jakie znajdujemy w przepisach prawa administracyjnego materialnego (np. »bezpieczeństwo państwa«, »inny ważny interes publiczny«, »bezpieczeństwo i dobra osobiste obywateli«)<sup>75</sup>.

Słuszny interes obywatela to „interes, który chociaż nie jest oparty na prawie, to „zasługuje jednak na ocenę” jako słuszny i dlatego organ administracji państwowej powinien wziąć go pod uwagę przy decydowaniu w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej”<sup>76</sup>.

Nadto należy zauważyć, że w art. 7 k.p.a. ustawodawca nie wprowadza pojęcia „interes strony” postępowania, ale interes obywatela. Oznacza to, że *de facto* przeciwstawia interesowi ogółu obywateli, interes jednostki, która zgodnie z dyspozycją ustawową nie musi wcale posiadać statusu strony tegoż postępowania zgodnie z art. 28 k.p.a. Tym samym więc organ administracji, podejmując decyzję w ramach uznania administracyjnego w oparciu o brzmienie art. 7 k.p.a., musi przeciwstawić sobie trzy, często rozbieżne interesy – po pierwsze interes strony postępowania, po drugie – interes obywatela, po trzecie – interes społeczny. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „użycie zwrotu »obywatel« i brak odniesienia do interesu prawnego wskazuje, że zakresem podmiotowym przepisu objęta jest nie tylko strona postępowania, ale także inni »obywatele« dysponujący jedynie interesem faktycznym. Problem jest niezwykle istotny, skutki decyzji administracyjnej mogą bowiem dotyczyć zarówno stron postępowania, ale również innych podmiotów (osób fizycznych, prawnych i innych jednostek organizacyjnych). Natomiast prawo materialne nie zawsze obejmuje ochroną te wszystkie podmioty”<sup>77</sup>. Jednak „sama dyspozycja art. 7 K.p.a. nie może stanowić wyłącznej i samoistnej podstawy nabycia uprawnień materialnoprawnych przez osoby niebędące stronami postępowania”<sup>78</sup>. Ustawodawca w powoływanym wyżej art. 7 k.p.a. wprowadza również dodatkowe kryterium oceniające interes obywatela, a mianowicie musi to być interes słuszny, czyli nie jakkolwiek interes, ale taki, który można zakwalifikować jako słuszny (innymi słowy uzasadniony, prawidłowy, sensowny, umotywowany, racjonalny, trafiony). Biorąc pod uwagę, iż zwrot jest typową klauzulą niedookreśloną, jego znaczenie musi być przedmiotem wykładni na kanwie każdego konkretnego przypadku i musi dać możliwość do uzasadnienia konkluzję, że interes obywatela zasługiwał na aprobatę i winien mieć pierwszeństwo przed interesem społecznym. Z pewnością nie jest jednak

<sup>75</sup> A. Matan, *Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 134.

<sup>76</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1962, s. 110.

<sup>77</sup> A. Matan, *Zasada uwzględniania interesu społecznego...*, s. 135.

<sup>78</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 140–141.

zadaniem łatwym ustalenie i właściwe uzasadnienie, dlaczego interes obywatela jest właśnie tym słusznym (uzasadnionym prawnie i faktycznie). Muszą za nim przemawiać konkretne argumenty, na podstawie których organ administracji, bez wątpliwości będzie mógł wykazać, jakimi kryteriami posługiwał się uznając „słuszność” interesu obywatela. Powyższe stanowisko wynika z orzeczeń sądowych, w myśl których „uznanie interesu za słuszny powinno wynikać z obiektywnej oceny sytuacji, a nie z własnego przekonania strony opartego na poczuciu krzywdy i nierówności”<sup>79</sup>.

Uregulowana w k.p.a. zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli może być stosowana wprost w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak wskazuje się w literaturze, „przede wszystkim w tych przypadkach, w których organ egzekucyjny lub wierzyciel podejmują rozstrzygnięcia w drodze postanowienia”<sup>80</sup>. Skoro bowiem art. 7 k.p.a. „nakazuje organom administracji publicznej kierować się przy rozpatrywaniu spraw obywateli przepisami prawa i zachowywać równowagę pomiędzy interesem społecznym a słusznym interesem uczestników tak postępowania administracyjnego (w tym podatkowego), jak również postępowania egzekucyjnego w administracji, np. w postępowaniu egzekucyjnym, rzeczą organów jest nadanie żądaniu strony odpowiedniej formy procesowej i przyjęcie właściwego trybu postępowania uwzględniając przy tym słuszny interes strony”<sup>81</sup>.

Do zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony (czyli do zasady celowości określonej w art. 7 k.p.a.) nawiązuje ustawa egzekucyjna m.in. poprzez wprowadzenie zasady stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, w której ustawodawca jasno sprecyzował cel postępowania egzekucyjnego. Ma nim być wykonanie obowiązku (skuteczna realizacja obowiązku), a nie wyrządzenie zobowiązanemu dolegliwości.

Nadto bez wątplenia zasada ta znajdzie zastosowanie na gruncie u.p.e.a. w sytuacji, gdy organ egzekucyjny podejmuje rozstrzygnięcie na podstawie uznania administracyjnego, czyli np. wówczas, gdy rozstrzyga o zwolnieniu składnika majątkowego spod egzekucji w trybie określonym w art. 13 u.p.e.a.

Również sformułowana w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasada niezbędności ma ścisły związek z omówioną wyżej zasadą uwagi na to, że wprost stanowi, iż „środki egzekucyjne można stosować tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu egzekucji. Innymi słowy zakazuje

<sup>79</sup> Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., w sprawie I SA/Ka 1744/96 (LEX 33416).

<sup>80</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 239.

<sup>81</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 571.



więc ich stosowania w przypadku, gdy obowiązek został wykonany lub stał się bezprzedmiotowy<sup>82</sup>.

Bezpośrednim przejawem zastosowania zasady uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu stron w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest także art. 56 u.p.e.a., a w szczególności ust. 2 tego artykułu. W sposób wyraźny uzależnia on bowiem możliwość zawieszenia postępowania egzekucyjnego na skutek uwzględnienia interesu indywidualnego wierzyciela lub zobowiązanego z interesem społecznym. Zgodnie z powołaną wyżej dyspozycją uwzględnienie interesu indywidualnego i tym samym zawieszenie postępowania będzie możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy postanowienie w tym zakresie nie będzie naruszać interesu społecznego czy też z nim kolidować.

Pośrednio zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu stron wyprowadzić również można z dyspozycji art. 59 ust. 2 u.p.e.a. Skoro bowiem fakultatywną przesłanką umorzenia postępowania egzekucyjnego jest sytuacja, gdy w postępowaniu dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty wyższej niż wydatki egzekucyjne, to można wywodzić, iż w tym przypadku również dochodzi do rzeczywistej kolizji interesów – rozstrzygniętych jednak na korzyść zobowiązanego.

#### 4.5. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści norm prawnych na korzyść strony

Jest to stosunkowa nowa zasada wprowadzona na mocy nowelizacji przepisów k.p.a. w 2017 r. Regułą tą określono w uzasadnieniu do projektu nowelizacji jako zasadę „przyjaznej interpretacji przepisów” oraz *in dubio pro libertate*<sup>83</sup>. Takie nazwy na określenie ww. zasady stosują niektórzy przedstawiciele nauki<sup>84</sup>. Równie powszechnie stosuje się natomiast nazwę „zasady rozstrzygnięcia wykładni przepisów prawa na korzyść strony”<sup>85</sup>. Powyższa zasada wprowadza zarówno przesłanki umożliwiające rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych na korzyść strony (art. 7 a § 1 k.p.a.), jak również przesłanki uniemożliwiające zastosowanie tej zasady (art. 7 a § 2 k.p.a.). Zasada ta ma swoje odzwierciedlenie m.in. w Europejskim kodeksie

---

<sup>82</sup> S. Fundowicz, *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *System egzekucji...*, s. 44.

<sup>83</sup> Druk sejmowy 1183 (Sejm VIII kadencji).

<sup>84</sup> F. Elżanowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 109 oraz J. Smarż, *Zasada In dubio pro libertata w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 2017, nr 4, s. 57.

<sup>85</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 65 oraz A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 149.

dobrej praktyki administracyjnej przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. w art. 6 wyrażającym zasadę proporcjonalności. Ustalenie, w jakiej relacji pozostanie interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia, wymaga ich wyważenia oraz wyboru słusznej decyzji w sposób współmierny, przy czym w razie wątpliwości należy podjąć rozstrzygnięcie na korzyść strony ubiegającej się o daną decyzję administracyjną, aby sprostać wymogom dobrej administracji. Nie jest to również zasada obca polskiemu prawodawstwu. W wyniku nowelizacji ordynacji podatkowej z dniem 1 stycznia 2016 r. zaczął obowiązywać art. 2a, zgodnie z którym niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego należy rozstrzygnąć na korzyść podatnika (zasada *in dubio pro tributario*).

Nadmienić należy, że wprowadzenie powyższej zasady do k.p.a. spotkało się z krytyką niektórych przedstawicieli nauki. Zwracano przy tym uwagę, że dotyczy ona wykładni przepisów prawa materialnego (i to już powinno wykluczać możliwość umieszczenia jej w przepisach proceduralnych) oraz że jest ona regułą wykładni przepisów prawa, a nie przebiegu postępowania<sup>86</sup>. Nadto przeciwnicy uregulowania ww. zasady w k.p.a. wskazywali, że „niedające się usunąć wątpliwości” mają charakter subiektywny, co może stać się przyczyną różnicowania podobnych stanów faktycznych obywateli i wydawania w tych sprawach różnych rozstrzygnięć<sup>87</sup>.

Podstawowym jednak celem wprowadzenia zasady określonej w art. 7 a k.p.a., zgodnie z powoływanym wyżej uzasadnieniem do nowelizacji było przede wszystkim realizowanie postulatu stworzenia prawnych granic partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez złagodzenie restrykcji stosowania władztwa administracyjnego. Jak wskazuje D. Fleszer, demokratyczne państwo prawne wymaga zdecydowanego łagodzenia napięć między administracją publiczną a obywatelami, czemu powinny służyć różnorodne formy działań dwustronnych i różne formy odmiany mediacji oraz upraszczanie procedur administracyjnych i ułatwienia kontaktu obywatela z urzędami<sup>88</sup>. Nadto z treści uzasadnienia do ustawy nowelizującej k.p.a. wynika jednoznacznie, że decyzje organów władzy publicznej, w których

---

<sup>86</sup> W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 23.

<sup>87</sup> T. Kosicki, *Zasada In dubio pro libertata w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017, s. 55.

<sup>88</sup> D. Fleszer, *Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Wójcicka, *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Częstochowa 2020, s. 53.

wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Uzasadnienie ww. powołane wskazuje również, jak ustawodawca rozumie „korzyść strony” – uznając, że przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadającym interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu.

Również orzecznictwo wprost wskazuje, że omawiana zasada ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów<sup>89</sup>. Tym samym można przyjąć, że ustawodawca, wprowadzając powyższą zasadę, słusznie uznał, że wszędzie tam, gdzie pojawia się wątpliwość co do znaczenia treści normy prawnej należy ją rozstrzygnąć na korzyść strony. Wydaje się uzasadniony pogląd wyrażony przez D. Gregorczyka, w świetle którego „posłużenie się sformułowaniem wątpliwości co do normy prawnej w art. 7 a K.p.a. uprawnia do stwierdzenia, że przyjazna wykładnia dotyczy nie tylko ustalania niejasności zwrotów użytych w przepisie prawnych (klaryfikacji), lecz także innych etapów budowania normy prawnej, w tym wykładni usuwającej sprzeczność stosowanych przepisów (walidacyjnej)”<sup>90</sup>. Jak wynika z treści wskazywanego już wcześniej uzasadnienia do nowelizacji, zasada ma dotyczyć sytuacji, w których wykładnia mających w sprawie zastosowanie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. W świetle powyższego można uznać, że wykazanie obiektywnych wątpliwości co do treści normy prawnej może opierać się wyłącznie na przeprowadzonej w sposób dokładny, logiczny i metodologiczny wykładni, która będzie prowadziła do różnych rezultatów, z których każdy można uznać za poprawny. Tym samym możliwość stosowania tej wykładni pojawić się może dopiero w ostatnim etapie procesu wykładni i jej zastosowanie jest możliwe dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych metod wykładni nie przyniosło jednoznacznego rozwiązania. Powyższe stanowisko podzielają sądy administracyjne wskazujące przede wszystkim, że w art. 7 a k.p.a. „nie chodzi o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których mimo użycia różnych metod wykładni wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny)”<sup>91</sup>. Właśnie w takiej

<sup>89</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 października 2018 r., w sprawie II SA/Kr 852/18 (LEX 2567070).

<sup>90</sup> D. Gregorczyk, *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 48.

<sup>91</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., w sprawie IV SA/Gl 609/18 (LEX 2603931), wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2959/19 (LEX 3034273), wyrok WSA

sytuacji organ zgodnie z art. 7 a k.p.a. powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie<sup>92</sup>.

Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 7 a k.p.a. zasada *in dubio pro libertate* może być stosowana w tych postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (rozbiórka obiektu budowlanego postawionego bez wymaganego pozwolenia) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (odebranie przedsiębiorcy koncesji). W związku z powyższym niniejsza zasada nie może być zastosowana w postępowaniach administracyjnych, w wyniku których strona ma nabyć uprawnienie<sup>93</sup>. Nadto bez wątplenia słuszne jest stanowisko uznające, że zasada wyrażona w art. 7 a k.p.a. nie może powodować nie stosowania przepisów bądź dokonywania takiej wykładni przepisów prawa, która stanowić będzie jego obejście<sup>94</sup>.

Zasada ta doznaje również wynikającego z art. 7 a § 2 k.p.a. ograniczenia, które nie pozwalają na jej zastosowanie. Ograniczenia te mają charakter podmiotowy (pkt 2 w sprawach osobowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych) oraz jeśli wymaga tego interes publiczny, w tym istotne interesy państwa.

Za słuszne uważam stanowisko D. Fleszer, w którym uznaje, że „wprowadzenie regulacji art. 7 a nie wpływa zasadniczo na poziom ochrony strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>95</sup> Wyżej wymieniona autorka wskazuje, że powstanie wątpliwości prawnych co do znaczenia przepisu ma charakter subiektywny i zależy od organu prowadzącego postępowanie. Po drugie, wobec braku wyraźnych kryteriów ustalania korzyści strony duże znaczenie przypisuje się stanowisku samej strony, co natomiast pozostaje w kolizji z ideą postępowania administracyjnego<sup>96</sup>.

Biorąc pod uwagę możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, warto rozważyć skutki wprowadzenia powyższej zasady do k.p.a. w kontekście prowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji. Z uwagi na fakt, że jest to nowa zasada ogólna w k.p.a., w czasie pracy nad niniejszym opracowaniem nie natrafiono na orzeczenia sądowe odnoszące się do możliwości stosowania powyższej zasady w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przede wszystkim warto zauważyć, że specyfika ogólnego postępowania administracyjnego i postępowania egzekucyjnego w administracji jest zupełnie odmienna. W związku z czym wprowadzona do k.p.a. zasada „przyjaznej

---

w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2956/19 (LEX 3034273), wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2965/19 (LEX 3085374).

<sup>92</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2019 r., w sprawie II SA/Ol 163/19 (LEX 2641415).

<sup>93</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie II FSK 472/20 (LEX 3021700).

<sup>94</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2958/19 (LEX 3034207).

<sup>95</sup> D. Fleszer, *Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych ...*, s. 62.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 62.

interpretacji” może być stosowana wyłącznie odpowiednio w toku postępowania egzekucyjnego w administracji. Zgodnie ze stanowiskiem projektodawcy nowelizacji k.p.a. wyrażonym w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, wprowadzając zasadę *in dubio pro libertate* do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, należy brać pod uwagę jego specyfikę, w tym zwłaszcza możliwość występowania spornych interesów stron lub interesów osób trzecich (niebędących formalnie stronami), na których sytuację wpływa bezpośrednio wynik postępowania. W takim zakresie, w jakim kolizja interesów uniemożliwi wybór jednej, korzystnej dla wszystkich stron (i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania) wykładni, zasada *in dubio pro libertate* nie będzie mogła znaleźć zastosowania, na co wskazano wprost w treści art. 7 a k.p.a. Należy podkreślić, że „samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza *per se* o wyłączeniu zastosowania omawianej zasady. Wykładnia niektórych przepisów może być bowiem neutralna dla interesów stron i osób trzecich. Tylko w zakresie, w którym sprzeczność interesów stron (lub strony i osób trzecich, o których mowa w art. 7 a k.p.a.) powoduje, że wykładnia korzystna dla jednej ze stron naruszałaby interesy innych osób, zasada *in dubio pro libertate* nie znajdzie zastosowania”<sup>97</sup>. Tym samym wydaje się dopuszczalne uznanie, że w czasie postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy możliwe jest dokonanie wykładni przepisów z uwagi na ich możliwą niejasność na korzyść zobowiązanego przy zachowaniu neutralności względem innych uczestników tegoż postępowania, organ powinien stosować powyższą zasadę. Jak wskazuje się w literaturze, „za stosowaniem tej zasady w postępowaniu egzekucyjnym przemawia też fakt, że w toku tego postępowania mogą być nakładane na zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania określone obowiązki, a także ograniczane lub odbierane im prawa”<sup>98</sup>. Powyższa zasada mogłaby mieć więc odpowiednie zastosowanie przy wyłączeniu na wniosek zobowiązanego niektórych przedmiotów spod egzekucji administracyjnej. To bowiem organ egzekucyjny w takim przypadku ocenia zasadność żądania zobowiązanego, jak również zmuszony jest do dokonania wykładni przepisów i ustalenia, czy rzecz lub prawo, o których wyłączenie zobowiązany wnioskuje, są rzeczywiście niezbędne. Z pewnymi oporami, można jednak uznać, że zasada mogłaby być stosowana również w zakresie wyboru środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do celu egzekucji, ale równocześnie najmniej uciążliwego dla zobowiązanego. W tych przypadkach organ egzekucyjny może przyjąć interpretację przepisów najbardziej „przyjazną dla zobowiązanego”. Bez wątplenia jednak ww. przypadkach możemy mówić wyłącznie o odpowiednim stosowaniu zasady w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – odpowiednim,

<sup>97</sup> Druk Sejmowy nr 1183.

<sup>98</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 238.

czyli uwzględniającym specyfikę tego postępowania i jego zasadniczą odmienność od ogólnego postępowania administracyjnego.

#### 4.6. Zasada współdziałania organów administracji publicznej

Zasada powyższa (art. 7 b k.p.a.) dodana została również na mocy nowelizacji k.p.a. w 2017 r.<sup>99</sup>. Zgodnie z nią w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, złożoności i stopnia złożoności sprawy. Również w tym zakresie ustawodawca nie nazwał wprowadzanej zasady, pozostając tę kwestię otwartą dla przedstawicieli nauki oraz orzecznictwa. W związku z powyższym można spotkać się z określeniem powyżej zasady jako „zasady współdziałania organów administracji publicznej lub zasadą współdziałania administracji”<sup>100</sup>, „zasadą adekwatności, proporcjonalności”<sup>101</sup>, „zasadą współdziałania organów dla dobra postępowania”<sup>102</sup>.

Bez względu na terminologiczne różnice sprowadzające się do samej nazwy omawianej zasady należy podjąć się próby ustalenia pojęcia „współdziałanie”. P. Przybysz uważa, że „podniesiony do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji publicznej w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy zobowiązuje organy administracji do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy, przy czym sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji”<sup>103</sup>. J. Malanowski uważa, że współdziałanie odnosi się do „sytuacji, w której w toku postępowania administracyjnego istnieje konieczność współdziałania dwóch lub więcej organów, co dotyczy instytucji współdziałania, ale też wszelkich innych sytuacji, w których w ramach postępowania administracyjnego dochodzi do jakiegokolwiek współpracy pomiędzy organami, zarówno gdy przybiera ona konkretną formę, jak i wtedy, gdy

<sup>99</sup> Art. 7b dodany przez art. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 935) zmieniającej m.in. ustawę z dnia 1 czerwca 2017 r.

<sup>100</sup> J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 21.

<sup>101</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83–84.

<sup>102</sup> J. Malanowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 103.

<sup>103</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 67.



takiej formy przepisy nie wymagają<sup>104</sup>. Natomiast B. Adamiak obejmuje omawianą zasadą współdziałanie materialne (art. 106 k.p.a.) oraz procesowe (art. 52 oraz 76 a § 1 k.p.a.), w obu podkreślając obowiązek sprawnego współdziałania w ustalaniu stanu faktycznego, a we współdziałaniu materialnym obowiązek podjęcia współdziałania w odpowiednim etapie postępowania<sup>105</sup>. Według B. Banaszaka w ujęciu prawa konstytucyjnego zasada ta polega „na obowiązku wspólnej realizacji zadań publicznych, wzajemnej pomocy, informowaniu się o podjętych przedsięwzięciach. Oznacza ona również wzajemne oddziaływanie władz”<sup>106</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto rozumienie zasady „współdziałania” *sensu largo*, obejmując tym pojęciem wszelkie przejawy współpracy organów administracji publicznej, zarówno te podejmowane w ramach uregulowań kodeksowych, jak również współdziałanie niesformalizowane (współdziałanie w sensie *largisimo*). Równocześnie można uznać, że współdziałanie polega na wzajemnej niezależności i równorzędności współdziałających organów oraz cechuje je brak możliwości wydania wiążących poleceń przez jeden organ administracji drugiemu. Każdy organ bowiem działa wyłącznie w ramach swojej właściwości i w celu realizacji powierzonych mu zadań.

Warto również zauważyć, że współdziałanie należy traktować szerzej – a mianowicie jako jedna z form organizacji stosunków w europejskiej przestrzeni administracyjnej, a nawet światowej (*global governance*). W takim aspekcie współdziałanie można uznać za efektywny sposób zarządzania sprawami administracyjnymi na arenie transnarodowej.

Sądownictwo administracyjne dostrzegło zasadność wprowadzenia omawianej zasady do zasad ogólnych wyrażonych w k.p.a., uznając, że doniosłość prawna zasady wyrażonej w art. 7 b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym zasad tego współdziałania. W ocenie sądu należy uznać, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy<sup>107</sup>. Precyzując zasady współdziałania, inny sąd stwierdza, że sposób współdziałania organów administracji powinien być adekwatny do sytuacji<sup>108</sup>. Z drugiej jednak strony, na co wskazuje R. Kędziora, zasada ta „stanowi dyrektywę interpretacyjną zarówno przepisów prawa materialnego, ustanawiających obowiązek zajęcia stanowiska w sprawie przez inny organ, jak i przepisów prawa procesowego, czyli

<sup>104</sup> J. Malanowski, [w:] *Kodeks...*, s. 103.

<sup>105</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 83–84.

<sup>106</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>107</sup> Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., w sprawie II OSK 3116/17 (LEX 2483486).

<sup>108</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2017 r., w sprawie IV SA/Po 902/17 (LEX 2424499).

art. 106 i 106 a K.p.a. regulujących tryb współdziałania organów przy wydawaniu decyzji<sup>109</sup>. A. Wróbel natomiast twierdzi, że „teoretyczna konstrukcja współdziałania obejmuje tak zróżnicowane formy prawne, że można mieć wątpliwość, czy jest to instytucja prawna. W ramach tej konstrukcji mieszczą się bowiem zarówno formy współdecydowania, w których treść decyzji administracyjnych jest ukształtowana wspólnym oświadczeniem woli co najmniej dwóch organów administracji publicznej, jak i formy zasięgnięcia niewiążącej opinii innego organu”<sup>110</sup>.

W związku z poczynionymi wyżej rozważaniami należy podjąć próbę ustalenia możliwości odpowiedniego zastosowania ww. zasady w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do u.p.e.a. wprowadzono art. 7 a (z mocą obowiązującą od dnia 20 lutego 2021 r.), który formułuje zasadę współpracy w postępowaniu. Zgodnie z nią wierzyciel, organ egzekucyjny i dłużnik zajętej wierzytelności współpracują w postępowaniu egzekucyjnym w sposób prowadzący do prawidłowego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, w tym przekazują informacje dotyczące czynności egzekucyjnych i innych czynności podejmowanych przez te podmioty, a także zdarzeń mających wpływ na egzekwowany obowiązek zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu jej niezapłacenia w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Wprowadzenie powyższej zasady może powodować ograniczenie lub wyłączenie możliwości stosowania zasad ogólnych określonych w k.p.a. Choć jest to samoistna zasada postępowania egzekucyjnego w administracji, nie oznacza to jednak, że odpowiedniego zastosowania nie znajdzie w tym postępowaniu również zasada zawarta w art. 7 b k.p.a., zakres bowiem obu zasad wydaje się nie pokrywać treściowo. W zasadzie wyrażonej w ustawie egzekucyjnej mowa jest o współdziałaniu wyłącznie wierzyciela, organu egzekucyjnego oraz dłużnika zajętej wierzytelności, literalne brzmienie tej ustawy wyklucza więc możliwość współdziałania w toku postępowania egzekucyjnego innych organów i podmiotów niż wskazane powyżej (innymi słowy ww. wskazana ustawa traktuje zasadę współpracy w sposób węższy, niż wynika to z k.p.a.). Odpowiednie zastosowanie przepisu 7 b k.p.a. stwarza realną możliwość ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a tym samym może przyczynić się np. do ustalenia faktycznej sytuacji prawnej zobowiązanego, w tym jego sytuacji rodzinnej, majątkowej, źródeł dochodu. W postępowaniu egzekucyjnym zasada ta znajdzie zastosowanie zawsze wówczas, gdy zajdzie konieczność wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „w postępowaniu egzekucyjnym ma to miejsce nie tylko podczas wydawania postanowień, ale również przy dokonywaniu

<sup>109</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 81.

<sup>110</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 106 K.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 694.

niemal wszystkich czynności egzekucyjnych. Nie wydaje się możliwe prawidłowe zrealizowanie czynności egzekucyjnej bez uprzedniego wyjaśnienia związanych z nią okoliczności faktycznych i prawnych<sup>111</sup>. Dlatego też wydaje się, że możliwość odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasady zawartej w art. 7 b k.p.a. jest nie tylko uzasadniona, ale wręcz konieczna celu dla postępowania egzekucyjnego, jakim jest zrealizowanie obowiązku, którego zobowiązany nie wykonał w sposób dobrowolny.

#### 4.7. Zasada zaufania do władzy publicznej

Art. 8 k.p.a. został znacznie zmodyfikowany przez art. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. zmieniającej k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. Aktualne brzmienie ustawy pozwala na wyodrębnienie dwóch zasad: pierwszej – zaufania do władzy publicznej określonej w art. 8 § 1 k.p.a.) oraz drugiej – zasady utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw (wynikająca z art. 8 § 2 k.p.a.). W pierwszej kolejności uwaga zostanie poświęcona zasadzie wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a.

Zgodnie z przepisem wskazywanym wyżej „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Analiza redakcji tego przepisu wskazuje, że ustawodawca silnie nawiązał w nim do dotychczasowego brzmienia omawianej zasady, ale znaczenie go rozbudował. Wskazane w tym przepisie zasady nie były co prawda wprost wskazane w k.p.a., bez ich stosowania nie mogłoby być jednak mowy o postępowaniu budzącym zaufanie. Słusznie wskazuje się przy tym jeszcze w kontekście poprzedniego brzmienia tej ustawy, że zasada zaufania ma szeroki zakres i jest wieloaspektowa, albowiem „odnosi się także do stanowienia prawa, jest przewodnią regułą praktyki sądów administracyjnych, kluczem konstytucyjnej aksjologii, wzorcem, z którego Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie rekonstruuje szczegółowe zasady demokratycznego państwa prawa, wartością którą należy uwzględnić w procesie wykładni prawa, a także naczelną regułą sposobu działania wszystkich organów administracji publicznej”<sup>112</sup>. Jak wskazuje M. Masternak, zasada ta „jest skorelowana z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego”<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 234.

<sup>112</sup> A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa*, [w:] B. Adamiak, R. Mastalski, *Księga Jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 203–204.

<sup>113</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 235.

Nadto niewątpliwie słuszne jest stanowisko WSA w Warszawie, w którym sąd stwierdza, że „przepis art. 8 § 1 K.p.a. wyrażający zasadę dbałości o utrzymanie zaufanie obywatela do władzy publicznej nie jest przecież jedynie ideologicznym ozdobnikiem dla ścisłych reguł proceduralnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zasada budzenia zaufania do państwa ma swoje zakorzenienie w konstytucyjnym standardzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jest ona też uznawana za standard wyznaczający nie tyle określone rodzaje czynności organu, ale raczej za miernik rzetelności i staranności organu w prowadzonym postępowaniu”<sup>114</sup>.

Zasada zaufania zgodnie z poglądami sformułowanymi przez A. Wróbla „w rzeczywistości zawiera w sobie zasadę praworządności. Z zasady zawartej bowiem w art. 8 K.p.a. wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań”<sup>115</sup>, a więc są decyzjami negatywnymi dla stron postępowania.

Jak słusznie podnosi się w literaturze, wskazana regulacja uznawana jest za „klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu”<sup>116</sup>. Wszystkie zasady ogólne postępowania administracyjnego respektowane przez organ administracyjny kształtują zasadę pogłębiania zaufania obywateli do działań organów administracji. Zasada ma oczywiście również zastosowanie do działań sądów, w tym sądów administracyjnych. Jej zastosowanie na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji, szczególnie biorąc pod uwagę specyfikę tegoż postępowania, a w niej skomplikowaną i często trudną sytuację zobowiązanego, ma priorytetowe znaczenie. W kontekście powyższego można przywołać orzeczenie sądu administracyjnego, z którego wynika, że omawiana zasada ma charakter proceduralny. „To oznacza, że organ administracji powinien prowadzić postępowanie w sposób mający na celu realizację innych zasad postępowania administracyjnego w możliwie największym stopniu [...] Zasada odnosi się do legalności wydawanych aktów (decyzji i postanowień), obowiązku informowania stron o istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, czynnego udziału stron w postępowaniu, przekonywaniu stron

<sup>114</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2020 r., w sprawie VII SAB/Wa 22/20 (LEX 3059007).

<sup>115</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 139.

<sup>116</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych postępowania...*, s. 903.

o zasadności przesłanek rozstrzygnięcia<sup>117</sup>. NSA natomiast uznał, że z zasady tej wynika wymóg praworządnego oraz sprawiedliwego prowadzenia postępowania, a także rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji<sup>118</sup>.

Nadto można podnieść, że z zasady zaufania obywateli do działań organów wynika również, że jeśli „zakres żądania zawartego we wniosku strony budzi wątpliwości, to organ ma obowiązek wyjaśnić, jaka była rzeczywista wola strony, innymi słowy organ ma obowiązek wezwać stronę do dokładnego sprecyzowania swojego stanowiska<sup>119</sup>. Stanowisko powyższe potwierdza również orzecznictwo, wskazując między innymi, że niedopuszczalna jest własna reinterpretacja przez organ administracyjny charakteru podania strony, w istocie sprzeczna z jego treścią<sup>120</sup>.

Przejawem zasady zaufania obywateli do działań organów administracji jest również podkreślany w literaturze obowiązek zarówno „ustalenia prawdy obiektywnej i wyjaśnienia całokształtu sprawy, jak również rozważenia przez organ skutków prawnych, jakie wywoła prawomocne rozstrzygnięcie aktów administracyjnych funkcjonujących w obrocie prawnym pozostających w związku z podejmowanymi rozstrzygnięciami w indywidualnej sprawie administracyjnej<sup>121</sup>. Warto również odwołać się do innego orzeczenia sądu, w którym stwierdzone zostało, że „organ narusza zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, nie rozważając zasady proporcjonalności pomiędzy ochroną interesu społecznego a uzasadnioną ochroną interesu strony. Brak ustosunkowania się do twierdzeń, które strona uważa za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, może spowodować u niej przeświadczenie, że organ lekceważy jej twierdzenia, załatwia sprawę bez uwzględnienia całokształtu jej okoliczności, jest stronniczy i nieusprawiedliwiony<sup>122</sup>.

Doniosłość zasady zaufania obywateli do działań organów administracyjnych podkreślają konsekwencje naruszenia tejże zasady. I choć jej naruszenie nie jest podstawą prawną do wznowienia postępowania administracyjnego, to „może stać się przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącem naruszeniem zasady zaufania obywateli określonej w art. 8 K.p.a. Powyższe potwierdzają liczne orzeczenia sądowe<sup>123</sup>. Jak podnosi M. Masternak, „naruszenie

<sup>117</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2041/19 (LEX 3072549).

<sup>118</sup> Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie NSA I GSK 879/19 (LEX 278221).

<sup>119</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 139.

<sup>120</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., w sprawie II SA/Bd 488/19 (Legalis 2247227), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SAB/Sz 10/20 (Legalis 2364945).

<sup>121</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 140.

<sup>122</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1755/18 (Legalis 1898622).

<sup>123</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., w sprawie VII SA/Wa 859/05 (LEX 196282), wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., w sprawie V SA/Wa 506/08 (LEX 523972).

którejkolwiek z pozostałych zasad postępowania, jak też jakiejkolwiek działanie organu administracji publicznej niezgodne z prawem będą bowiem stanowiły przyczynę utraty zaufania do władzy publicznej”<sup>124</sup>.

Zasada zaufania obywateli do działań i rozstrzygnięć organów administracji winna mieć szczególne zastosowanie w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak wskazują przedstawiciele nauki, „obowiązywanie zasady pogłębiania zaufania obywateli do działań organów państwa zdecydowanie wykracza poza obręb regulacji prawnej, obejmując swoim zasięgiem kulturę administrowania, warunki infrastrukturalne kontaktu administracji publicznej z obywatelami, a także podejmowanie działań nakierowanych na podnoszenie ich kultury prawnej. Wymienione aspekty tej zasady mają istotne znaczenie na obszarze administracyjnego postępowania egzekucyjnego, którego przebieg z natury nie sprzyja budowaniu zaufania pomiędzy organem egzekucyjnym i jego pracownikami a zobowiązanym. Mimo wszystko zgodne z prawem podejmowanie czynności egzekucyjnych, transparentność oraz życzliwa postawa mogą się przyczyniać nie tylko do realizacji zasady zaufania na obszarze egzekucyjnym, lecz także do wzbudzenia u zobowiązanego przekonania o konieczności realizacji obowiązku”<sup>125</sup>.

Z szeregu postanowień zawartych w u.p.e.a. można pośrednio wywieść istnienie teźże zasady również w przepisach ustawy, nawet bez odniesienia do postanowień zawartych w k.p.a. Najbardziej wyraźnymi przejawami stosowania w toku egzekucji administracyjnej zasady zaufania obywateli do działań organów administracyjnych są zasady wynikające z art. 7 u.p.e.a. omówione wyżej. Nadto możliwość zwolnienia spod egzekucji określonych składników majątkowych na wniosek zobowiązanego (art. 13 u.p.e.a.) z uwagi na jego ważny interes oceniony z należytą rozważą przez organ egzekucyjny wzbudza niewątpliwie zaufanie do działań organów administracyjnych. Mimo iż na powyższe zobowiązany musi uzyskać zgodę wierzyciela, to jednak samo dopuszczenie takiej możliwości i ocena, czy w danym przypadku zachodzi ważny interes zobowiązanego, jest czynnikiem, który wzbudza zaufanie do skuteczności podejmowanych przez organ działań. Również zawarta w art. 23 u.p.e.a. konstrukcja organów nadzoru nad organami prowadzącymi egzekucję administracyjną oraz możliwość weryfikacji podejmowanych przez te organy działań przez organy wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a. powoduje, że strony postępowania mają ustawową gwarancję poddania kontroli działań, które w ocenie stron prowadzone są niezgodnie z prawem lub naruszają w jakikolwiek sposób postanowienia ustawy. Nadto szereg przepisów związanych z zasadami prowadzenia egzekucji (art. 24 u.p.e.a. i następane) oraz art. 29 u.p.e.a. określające warunki formalne, jakie

<sup>124</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 236.

<sup>125</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 569.



musi spełniać wnioszek o przeprowadzenie egzekucji oraz weryfikacja skierowanych do egzekucji warunków formalnych tytułów wykonawczych, powoduje, iż zobowiązany ma gwarancję, że egzekucja zostanie wszczęta dopiero wówczas, gdy wierzyciel wypełnił wszystkie ustawowe przesłanki do jej zainicjowania. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości wnoszenia zarzutów w sprawie prowadzonej egzekucji administracyjnej zawarte między innymi w art. 33 u.p.e.a. jest również czynnikiem, który szczególnie w ocenie zobowiązanego będzie wpływał na pogłębienie jego zaufania do działań podejmowanych przez organ egzekucyjny, przede wszystkim z uwagi na ustawową możliwość zakwestionowania przez zobowiązanego zasadności wszczęcia i prowadzenia egzekucji oraz na stworzoną w art. 35 u.p.e.a. możliwość wstrzymania przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego lub też niektórych czynności do czasu rozpatrzenia zarzutów. Te same uwagi należy podnieść w stosunku do ustawowej możliwości wyłączenia prawa majątkowego lub rzeczy spod egzekucji (art. 38 u.p.e.a.). Oczywiście jest również, iż ustawa stwarza szereg wymogów formalno-proceduralnych, od których uzależnia skuteczność przeprowadzonych czynności egzekucyjnych, a tym samym postanowienia te należy uznać za konkretyzację na gruncie ustawy przepisów k.p.a. dotyczących zasady zaufania do działań organów administracyjnych. Przykładem może być chociażby art. 47 u.p.e.a., zgodnie z którym przeszukania rzeczy, środków transportu, lokali czy innych pomieszczeń dokonuje komisja powołana przez organ egzekucyjny, a z przeprowadzonych czynności spisywany jest obligatoryjnie protokół. To samo dotyczy również godzin, w których przeszukiwanie może się odbywać, oraz zasad związanych z udziałem świadków w przeprowadzonych czynnościach egzekucyjnych.

Nadmienić przy tym należy, że w przypadku egzekucji, która nawet, gdy prowadzona jest zgodnie z przepisami ustawy oraz zasadami z niej wynikającymi, stanowi niewątpliwą dolegliwość dla zobowiązanego, konieczne jest takie działanie organu administracji, które nie wzbudzałoby w stronach lub uczestnikach negatywnego stosunku do działań tychże organów, a tym samym tworzyłoby przekonanie, że działania te są słuszne oraz podejmowane zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa. Również wierzyciel musi być przekonany, że czynności organu egzekucyjnego, nawet jeśli nie są skuteczne, to zostały przeprowadzone i podejmowane były w celu realizacji obowiązku, którego zobowiązany nie chciał wykonać dobrowolnie w imieniu wierzyciela i z uwagi na jego słuszny interes. Brak czynności w tym przypadku bez względu na możliwość złożenia skargi na bezczynność organu z pewnością powoduje również zachwianie zaufania do działań organów egzekucyjnych.

Reasumując, można stwierdzić, że organ egzekucyjny „ma obowiązek urzędowania tej zasady we wszystkich stadiach postępowania egzekucyjnego i w odniesieniu do wszystkich czynności podejmowanych w tym postępowaniu. Należą do nich przede wszystkim czynności materialno-techniczne, ale też

postanowienia [...]. W przypadku wydawania tych aktów zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie ma podobne znaczenie jak w postępowaniu jurysdykcyjnym – wpływa zarówno na przebieg postępowania, jak i na treść rozstrzygnięcia<sup>126</sup>.

#### 4.8. Zasada utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw

Zgodnie z treścią znowelizowanego w 2017 r. art. 8 § 2 k.p.a. ustawodawca wprowadził *expressis verbis* do procedury administracyjnej nową zasadę. Zgodnie z ww. przepisem „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim stanie faktycznym i prawnym”. Bez wątplenia, w szczególności biorąc pod uwagę pozycję stron postępowania administracyjnego, nową zasadę należy ocenić bardzo pozytywnie. Przy czym, jak wskazuje ustawodawca, zasada ta dotyczy orzekania w sprawach o tym samym stanie faktycznym i prawnym. Użyty przez ustawodawcę spójnik „i” zakłada, że dla realizacji powyższej zasady konieczne jest wystąpienie kumulatywnie obu elementów, tzn. takiego samego stanu faktycznego i równocześnie takiego samego stanu prawnego, który był podstawą już wydanego rozstrzygnięcia. Jak twierdzi B. Kwiatek, utrwaloną praktykę rozstrzygania spraw należy odnosić nie tylko do rozstrzygania spraw (*sensu stricto*), ale także do działań organów w toku postępowań administracyjnych prowadzących bezpośrednio do rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej<sup>127</sup>.

Jak słusznie podnosi orzecznictwo, organ powołujący się na odmienny stan faktyczny lub prawny musi wskazać na okoliczności mające rzeczywiście znaczenie dla treści rozstrzygnięcia, a nie tylko udowodnić, że w pewnym zakresie sprawy się różnią<sup>128</sup>. Powyższe stanowisko jest w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę literalne brzmienie analizowanego przepisu, umożliwiające odstępianie od utrwalonej praktyki orzeczniczej, jeśli wystąpi „uzasadniona przyczyna”. Ustawodawca nie wprowadza definicji „uzasadnionej przyczyny”, pozostawiając ta kwestię do rozstrzygnięcia orzecznictwu i doktrynie. Mimo stosunkowo krótkiego okresu obowiązywania ww. zasady na gruncie k.p.a. istnieją orzeczenia, które interpretują powyższą zasadę. Jednym z nich może być wyrok WSA w Poznaniu, w świetle którego przez utrwaloną praktykę należy rozumieć „zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępo-

<sup>126</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 237.

<sup>127</sup> B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 47.

<sup>128</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2019 r., w sprawie IV SA/Gl 1023/16 (LEX 2626643).

wanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych. Praktyka taka powinna być zgodna z prawem, tylko taka bowiem praktyka może być uznana za odpowiadającą zasadzie pewności prawa i być źródłem uzasadnionych oczekiwań<sup>129</sup>. Powyższą tezę potwierdziły również inne orzeczenia sądów administracyjnych<sup>130</sup>. Natomiast teza wyroku WSA we Wrocławiu wskazuje, że odstąpienie od uzasadnionej przyczyny może mieć miejsce wówczas, gdy organ stwierdzi, że dotychczasowa praktyka naruszała prawo (zasadę legalizmu). Powyższe nie zwalnia jednak organu od wskazania uzasadnienia przyczyn odstąpienia od praktyki<sup>131</sup>. W innym orzeczeniu sąd administracyjny stwierdził, że na utrwaloną praktykę strona może powoływać się tylko wówczas, gdy organ odstępuje od niej przy ziszczeniu się dwóch przesłanek, tj. rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym oraz odstępuje od tej praktyki bez uzasadnionej przyczyny<sup>132</sup>.

Nadto z pewnością słuszne jest jedno z ostatnich stanowisk NSA, w którym sąd uznał, że „organ nie może odstąpić od uzasadnionej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym”<sup>133</sup>.

Wydaje się, że ww. omawiana zasada w postępowaniu egzekucyjnym w administracji będzie miała bardzo ograniczone zastosowanie. Dotyczy na bowiem wątpliwości interpretacyjnych co do nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnień. Tymczasem „celem postępowania egzekucyjnego w administracji jest wykonanie już skonkretyzowanego obowiązku”<sup>134</sup>.

#### 4.9. Zasada informowania

Zawarta w art. 9 k.p.a.<sup>135</sup> zasada udzielania przez organ administracji informacji faktycznej i prawnej (zasada informowania stron) jest równocześnie jedną z tych zasad, której celem jest nie tylko pogłębianie i budowanie zaufania obywateli do

<sup>129</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2019 r., w sprawie IV SA/Po 246/19 (Legalis 1951151), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., w sprawie IV SA/Gl 609/18 (LEX 2603931).

<sup>130</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2019 r., w sprawie II SA/Po 195/19 (LEX 2730018), wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., w sprawie II GSK 1513/19 (LEX 3025607).

<sup>131</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., w sprawie IV SA/Wr 614/17 (Legalis 1716673).

<sup>132</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2017 r., w sprawie II SA/Ol 912/17 (Legalis 1712108).

<sup>133</sup> Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie II OSK 3971/19 (LEX 3030360).

<sup>134</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 575.

<sup>135</sup> Art. 9. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony

działań organów administracji publicznej, ale również urzeczywistnianie zasady praworządności, równouprawnienia stron czy równości w prawie. Sposób sformułowania przez ustawodawcę dyspozycji zawartej w art. 9 k.p.a. ewidentnie świadczy o tym, iż udzielenie informacji nie jest działaniem jednorazowym, ale obejmuje całe postępowanie, od chwili jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia. Na każdym bowiem etapie postępowania administracyjnego strona ma prawo do zapoznania się z aktami sprawy oraz uzyskania pełnej informacji co do sprawy dotyczącej jej osoby. Przyjęcie innego założenia musiałby wynikać z odmiennej regulacji ustawowej wskazującej jednoznacznie, że strona postępowania administracyjnego ma prawo do jednorazowej informacji na temat prowadzonego postępowania. Jak wskazuje się w literaturze, „zasada ta wprowadza wyjątek od reguły *ignorantia iuris nocet*”<sup>136</sup>. Nadto z zasady „udzielania informacji prawnej wynika zakaz wykorzystywania przez organy administracji publicznej niezajomości przepisów prawa przeciwko stronie postępowania”<sup>137</sup>. Podmiot, z udziałem którego jest prowadzone przez organy państwa jakiegokolwiek postępowanie, bez względu na charakter tego postępowania ma pełne prawo do uzyskania rzetelnej i wyczerpującej informacji co do sytuacji prawnej i faktycznej, w której się znajduje. Z uprawnienia do uzyskania informacji podmiot ten może skorzystać na każdym etapie postępowania, albowiem ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń dotyczących uzyskiwania informacji w zależności od stadium postępowania. Ustawodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób należy rozumieć „sytuację faktyczną i prawną”, pozostawiając powyższe orzecznictwu i doktrynie. Dlatego wydaje się słuszne uznanie przez sądy orzekające w sprawie, że informacja faktyczna ogranicza się do tej, która ma znaczenie dla końcowego wyniku sprawy, tzn. dla praw i obowiązków określonych najczęściej w decyzji administracyjnej. Okolicznością prawną będzie powszechne obowiązywanie przepisów prawa, treść tych przepisów i wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>138</sup>. Równocześnie jednak należy zaznaczyć, że organ administracji, realizując omawianą zasadę, nie ma obowiązku (ani nawet uprawnienia) udzielania pouczeń (porad prawnych) uczestnikom postępowań administracyjnych oraz poszukiwania optymalnych i adekwatnych dla tych uczestników rozwiązań prawnych<sup>139</sup>.

i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

<sup>136</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 69.

<sup>137</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 240.

<sup>138</sup> Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2020 r., w sprawie II OSK 2053/19 (LEX 3059161).

<sup>139</sup> Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., w sprawie I OSK 1646/19 (LEX 3030481), wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., w sprawie I OSK 27/20 (LEX 3058560), wyrok NSA z dnia 27 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 511/20 (LEX 3064462), wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Wa 1788/19 (LEX 3052563).

Nadto ustawodawca nakłada na organ administracji szczególny obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron, co z kolei oznacza, iż organ nie może udzielać informacji niepełnych, lakonicznych, nierzetelnych, sprzecznych z informacjami posiadanymi przez organ administracji. Konieczność podawania informacji wyczerpującej i należytej podkreśla również orzecznictwo<sup>140</sup>. Zgodnie z omawianą zasadą ustawodawca nakazuje udzielanie takich informacji, w tym co do przedstawienia koniecznych w sprawie dowodów, z których wynika wprost, jakie dokumenty należy dostarczyć i jakie będą dla strony skutki ich niedostarczenia do organu rozpatrującego sprawę<sup>141</sup>. Przy czym podnosi się, że „zakres informacji udzielanej stronie w opinii sądów może być zminimalizowany w stosunku do strony, która korzysta z fachowej pomocy np. radcy prawnego czy adwokata oraz w stosunku do tzw. profesjonalistów, czyli np. przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, którzy powinni znać przepisy prawa w zakresie dotyczącym ich działalności”<sup>142</sup>. O ile w przypadku podmiotów reprezentowanych przez zawodowego pełnomocnika uważam, że ww. stanowisko jest w pełni uzasadnione (jak uznał inny sąd: „do organu administracji nie należy wyjaśnianie pełnomocnikowi, który jest radcą prawnym treści przepisów”<sup>143</sup>), o tyle z brzmienia przepisu k.p.a. nie wynika wola ustawodawcy do tego, aby wprowadzać rozróżnienie między podmiotami będącymi osobami fizycznymi, a innymi podmiotami, w tym m.in. przedsiębiorcami czy też osobami prawnymi czy ułomnymi osobami prawnymi. Dokonując wykładni art. 9 k.p.a., konieczne jest uznanie, że zasada ta odnosi się do każdego podmiotu, który ma status strony zgodnie z art. 28 k.p.a.

Równocześnie, jak słusznie zauważa się w literaturze, „ustawodawca wprowadza obowiązek informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na wynik postępowania, co pozwala na przyjęcie założenia, iż wszelkie inne okoliczności nie muszą być stronie komunikowane. A ponadto, że użycie wyrażenia „które mogą mieć wpływ” powoduje, iż organ musi poinformować stronę nawet o tych okolicznościach prawnych i faktycznych, których wpływ na zakończenie postępowania jest hipotetyczny”<sup>144</sup>. Tym samym nie można wymagać od organu administracji, powołując się na powyższą zasadę, aby informował stronę o czynnościach, które zamierza podjąć lub o działaniach, które nie mają wpływu

<sup>140</sup> Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., w sprawie III ARN 40/92 (teza publikowana w PiP 1993, z. 3, s. 110).

<sup>141</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 193/20 (LEX 3024883).

<sup>142</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1998 r., w sprawie I SA 1697/97 (LEX 44497), wyrok NSA z 10 listopada 1999 r., w sprawie I SA/Łd 1429/97 (LEX 40541), wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., w sprawie III RN 12/99 (OSNAPiUS 2000, nr 10, poz. 375).

<sup>143</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2020 r., w sprawie II SA/Łd 935/19 (LEX 2847972).

<sup>144</sup> W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 73.

na wynik postępowania, natomiast już o okolicznościach, które mogą mieć choćby znikomy wpływ na wynik postępowania, organ musi poinformować stronę.

Biorąc pod uwagę treść art. 9 k.p.a., należy zauważyć, że reguluje ona prawo do informacji w dwojaki sposób w zależności od statusu podmiotu, który z prawa tego korzysta. Pierwsza część ww. artykułu obliguje organ administracji do należytego i wyczerpującego informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy dotyczy wyłącznie podmiotów mających status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Innymi słowy względem innych podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu, bez względu na rolę procesową, w jakiej występują (biegły, świadek, uczestnik), ustawodawca nie wprowadził ww. opisanego obowiązku ich należytego i wyczerpującego informowania. Prawo do tak szeroko traktowanego i szczegółowego zakresu informacji przyznane zostało w drodze ustawy tylko stronie postępowania. Można uznać, że wyjątek w tym zakresie (rozszerzający) należy przyznać podmiotom na prawach strony, którym co do zasady przysługują te same prawa, w jakie ustawodawca w postępowaniu wyposażył strony postępowania. Powyższe jest w pełni uzasadnione rolą, jaką w postępowaniu administracyjnym pełni strona postępowania, czyli podmiot, który żąda określonego zachowania się od organu administracji, lub też podmiot, względem którego organ ten podejmuje określone prawem czynności (najczęściej polegające na nałożeniu nań określonego obowiązku).

Druga część (uregulowana w zdaniu drugim) analizowanego artykułu nakłada szczególny obowiązek na organ administracyjny – a mianowicie czuwania, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody w wyniku niezajomości prawa. Te inne osoby to – jak się wydaje – między innymi również podmioty na prawach strony oraz osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, jak również świadkowie i biegli (innymi słowy uczestnicy postępowania). W stosunku do tych podmiotów zawęził jednak ustawodawca zdecydowanie zakres informacji. Wydaje się jednak, że przepis ten dotyczy wszystkich podmiotów, które bez względu na przypisywaną im rolę procesową uczestniczą w postępowaniu administracyjnym. Po pierwsze bowiem „zawężono ją wyłącznie do informacji prawnej (a więc nie ma już obowiązku udzielania informacji co do stanów faktycznych sprawy), a po wtóre przekazywana tym podmiotom informacja ma mieć przymiot informacji „niezbędnej”, czyli innymi słowy takiej, która określone podmiotowi jest nieodzowna czy też konieczna”<sup>145</sup>. Tym samym słuszne jest stanowisko podnoszone w literaturze, że „o ile w stosunku do stron postępowania art. 9 K.p.a. uchyla w całości zasadę *ignorantia iuris nocet*, o tyle w stosunku do uczestników postępowania zasadę tylko ogranicza”<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> J. Borkowski, [w:] *Kodeks...*, s. 71.

<sup>146</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 142.



Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>147</sup>, „z zasady informowania wywieziono szereg szczegółowych obowiązków organów administracyjnych”, do których zgodnie z poglądami powoływanego wyżej autora<sup>148</sup> opartymi na orzecznictwie sądowym zaliczyć należy między innymi:

- a) „obowiązek zwrócenia się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska, jeśli jest ono dla organu niezrozumiałe lub pozostawia wątpliwości interpretacyjne”<sup>149</sup>,
- b) „wezwanie strony do przedłożenia dowodów, które powinno obowiązkowo wskazywać okoliczność, której dowód dotyczy”<sup>150</sup>,
- c) „pouczenie strony o obowiązku powiadomienia organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia”<sup>151</sup>,
- d) „obowiązek poinformowania stron o naruszeniu ich uprawnień przez organ uzgadniający oraz wskazania im drogi prowadzącej do usunięcia stanu niezgodnego z ich interesami”<sup>152</sup>,
- e) „obowiązek dokładnego ustalania przedmiotu żądania zgłoszonego przez stronę”<sup>153</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego nie określa wprost konsekwencji naruszenia przez organ administracyjny zasady informowania wyrażonej w art. 9 k.p.a. W za ślad poglądami wyrażonymi przez G. Łaszczycę<sup>154</sup> popartymi zebrany orzecznictwem w tym zakresie należy uznać, iż „udowodnione naruszenie obowiązku informowania traktować należy jako wystarczającą podstawę do uchylenia decyzji. Jak słusznie podnosi się w literaturze, zasadę ogólną zawartą w K.p.a. – udzielania informacji prawnej i faktycznej podkreśla wiele konkretnych przepisów zawartych w samym kodeksie (art. 61 § 4, art. 79, art. 131, art. 41, art. 54 § 1 pkt. 6, art. 102 § 2, art. 107 § 1.)”<sup>155</sup>.

Przesłanką sprawnego wykonania obowiązku administracyjnego jest dostateczne i zrozumiałe zakomunikowanie go adresatowi. „Ustawodawca (i administracja) powinien zatem posługiwać się językiem powszechnym, który to język stwarza szanse zrozumienia tekstu prawnego przez największą liczbę adresatów. Konsekwentnie w procesie interpretacji prawa należy przyjmować takie znaczenie terminów i zwro-

<sup>147</sup> Ibidem, s. 139.

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> Wyrok NSA z 4 kwietnia 2002 r., w sprawie I SA 2188/00 (LEX 81741).

<sup>150</sup> Wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., w sprawie V SA 44/01 (LEX 50158).

<sup>151</sup> Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., w sprawie V SA 2362/99 (LEX 49871).

<sup>152</sup> Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., w sprawie II OSK 1207/06 (LEX 37249).

<sup>153</sup> Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r., w sprawie I OSK 1428/09 (LEX 745012).

<sup>154</sup> G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 9 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 148.

<sup>155</sup> Ibidem.

tów użytych w przepisach prawnych, jakie mają one w języku powszechnym<sup>156</sup>. Stanowisko powyższe jest w pełni uzasadnione, szczególnie biorąc pod uwagę adresata aktów normatywnych oraz fakt, że kierowane do niego przepisy, z których wywodzi on swoje prawa, jak również będące źródłem nakładanych na niego obowiązków, winny być dostatecznie zrozumiałe, a informacja dotycząca stanu faktycznego i prawnego, w jakiej znajduje się strona postępowania, winna być przekazana tak, aby adresat nie miał wątpliwości co do tego, w jakiej rzeczywiście sytuacji się znajduje.

Również u.p.e.a., choć nie wprowadza zasady informowania stron o prowadzonym postępowaniu wśród zasad ogólnych tego postępowania, wprowadza jednak tę zasadę zarówno poprzez odwołanie do postanowień k.p.a., jak też poprzez własne dyspozycje ustawowe regulujące przebieg egzekucji administracyjnej. Pośrednio z tekstu samej ustawy można wyprowadzić istnienie zasady informowania stron postępowania o jego przebiegu z konieczności np. doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego oraz upomnienia. Są to informacje o stanie faktycznym i prawnym, w jakim znajduje się zobowiązany, a tym samym pozwalają mu na podjęcie określonych czynności, w tym również zapoznania się z aktami sprawy będącymi w posiadaniu organu egzekucyjnego w celu choćby zweryfikowania istniejących obowiązków publicznoprawnych oraz ich źródła i zasadności. Choć przesłanki wszczęcia egzekucji wydają się jasne i zrozumiałe dla zobowiązanego, to może on żądać np. informacji co do powodów zastosowania określonego środka egzekucyjnego czy też choćby szczegółowych informacji co do wysokości zajmowanego wynagrodzenia za pracę i zasad potrąceń. Również w treści przepisów dotyczących obowiązku zawiadomienia o zajęciu prawa majątkowego (art. 67 u.p.e.a.) można doszukać się istnienia zasady informowania strony o istniejącej sytuacji faktycznej i prawnej, w jakiej się znajduje. Informowanie stron w toku egzekucji administracyjnej sprzyja nie tylko zasadzie jawności tego działania, pogłębianiu zaufania do organów administracyjnych, ale również jest zgodne z zasadą informowania stron o przebiegu prowadzonej egzekucji administracyjnej. Powyżej wskazane regulacje zawarte w u.p.e.a. nie stoją na przeszkodzie odpowiedniemu stosowaniu przepisów k.p.a., dzięki czemu przede wszystkim zobowiązany może zapoznać się z aktami sprawy egzekucyjnej czy, jak było wskazane wyżej, uzyskać pełną informację co do swojej sprawy, np. aktualnego zadłużenia. W świetle powyższego wydaje się uzasadnione twierdzenie, że również organ egzekucyjny jest omawianą zasadą związany i musi dążyć do precyzyjnego, rzetelnego oraz wyczerpującego poinformowania zobowiązanego o jego sytuacji faktycznej i prawnej w taki sposób, aby był on w pełni zorientowany w swojej sytuacji. Można równocześnie uznać, że posiadanie przez zobowiązanego pełnej informacji co do sytuacji faktycznej i prawnej, w której się

---

<sup>156</sup> J. Supernat, [w:] *System egzekucji...*, s. 50.

znajduje, może przyczynić się do skuteczności postępowania egzekucyjnego, albowiem nie jest wykluczone, że w takiej sytuacji zobowiązany będzie dążył do ustalenia indywidualnie określonych zasad dotyczących np. spłaty istniejącego zadłużenia.

Bez wątpienia przejawem realizacji omawianej zasady na gruncie u.p.e.a. jest też wymóg pouczenia uczestników postępowania egzekucyjnego o przysługujących środkach prawnych od postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym, możliwości składania zarzutów, skarg na czynności egzekucyjne czy o skutkach dokonanego w toku egzekucji administracyjnej zajęcia prawa majątkowego.

#### 4.10. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Powyższa zasada uregulowana została w art. 10 k.p.a.<sup>157</sup> i ma charakter szczególny z uwagi na podkreślane w literaturze „imperium władzy administracyjnej oraz możliwość występowania organu administracji w postępowaniu w dwojakiej roli – po pierwsze jako rzecznika interesu publicznego, a po drugie jako organu rozstrzygającego daną sprawę”<sup>158</sup>. Stąd konieczność dopuszczenia strony do czynnego udziału w postępowaniu ma zasadnicze znaczenie, szczególnie w kontekście realizacji innych zasad ogólnych wyrażonych w k.p.a. Istota omawianej zasady polega na tym, że „organ administracji publicznej zobowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w postępowaniu oraz umożliwić im wypowiedzenie się w sprawie zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań” (art. 10 § 1 k.p.a.).

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu wynika nie tylko z przepisów k.p.a., ale również z innych aktów prawnych, co niewątpliwie podkreśla jej znaczenie. Między innymi zawarta jest w EKPC (art. 6 ust. 3 lit. C) i w Europejskim kodeksie dobrej administracji w art. 16 Europejska konwencja praw człowieka w powyższej wskazanej artykule odnosi się co prawda do oskarżonego o popełnienie czynu zabronionego, wobec czego ma znaczenie przede wszystkim na gruncie procedury karnej, nie zmienia to jednak faktu, że prawo międzynarodowe zwraca uwagę na to, że taki oskarżony ma prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego pełnomocnika, a sytuacji, gdy nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z ustanowieniem obrońcy, ma prawo do przyznania mu takiej pomocy z urzędu. Tym samym podkreślone zostało prawo człowieka do czynnego udziału w procesie, nie może on być podmiotem biernym, oczekującym wyłącznie na określone rozstrzygnięcie sądu,

<sup>157</sup> Art. 10 § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

<sup>158</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 10 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 152.

ale ma prawo ingerowania w ostateczne rozstrzygnięcie m.in. poprzez skuteczną obronę. Z kolei w art. 16 Europejskiego kodeksu dobrej administracji wprowadzona została zasada zapewnienia każdemu prawa do obrony na każdym etapie postępowania administracyjnego zmierzającego do podjęcia decyzji. Nadto stwarza prawo dla obywatela do wypowiedzenia się przed podjęciem decyzji. Strona postępowania ma więc stworzoną szansę na sformułowanie swoich twierdzeń, spostrzeżeń, wskazanie wszelkich argumentów o charakterze zarówno faktycznym, jak również i prawnym, które będą świadczyły na jej korzyść, umożliwiając tym samym wydanie zgodnej z prawem i stanem faktycznym decyzji administracyjnej.

W zakresie prawa do czynnego udziału stron w postępowaniu strona może realizować wiele uprawnień procesowych przyznanych jej w k.p.a. (składać wnioski dowodowe, żądać wyłączenia pracownika, zaskarżać postanowienia, o ile kodeks dopuszcza taką możliwość i inne), natomiast w zakresie prawa do obrony ma uprawnienie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów przed rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej. Obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego, ale przed wydaniem decyzji administracyjnej oraz samą fazę wydawania decyzji<sup>159</sup>. Jak słusznie wskazuje A. Wróbel, „zasada czynnego udziału strony w postępowaniu nie jest dochowana wtedy, gdy strona jest jedynie obecna przy dokonywaniu czynności procesowych przez organ administracji publicznej, ale wtedy, gdy organ administracji zapewni warunki realizacji przez stronę jej uprawnień do podejmowania czynności procesowych, np. wezwanie strony do udziału w rozprawie”<sup>160</sup>. Uchybienie przedmiotowej zasadzie może w konsekwencji prowadzić do uchylenia decyzji, ale jedynie wówczas, gdy strona wykaże, że naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy. Innymi słowy strona ma obowiązek wykazać, że gdyby do naruszenia nie doszło, wynik sprawy byłby odmienny. Powyższe stanowisko jednoznacznie wynika z orzeczeń sądów administracyjnych, w tym również tych najnowszych<sup>161</sup>. Innymi słowy naruszenie oceniać należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy<sup>162</sup>. Zasada czynnego udziału stron w ogólnym postępowaniu ad-

<sup>159</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 917/19 (LEX 3037086).

<sup>160</sup> A. Wróbel, *Zasada czynnego udziału stron*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el 2020.

<sup>161</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., w sprawie I OSK 1454/18 (LEX 3038129), wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2050/19 (LEX 3019871), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 maja 2020 r., w sprawie II SA/Go 50/20 (LEX 3018123).

<sup>162</sup> Wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., w sprawie II OSK 53/19 (LEX 3062967), wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2020 r., w sprawie I SA/Wa 1016/19 (LEX 2976984), wyrok WSA w Lublinie z dnia

ministracyjnym jest z pewnością zasadą mającą podstawowe znaczenie dla ochrony ich praw. Prowadzenie postępowania administracyjnego z wyłączeniem prawa do czynnego udziału strony pozostawałoby w zupełnej opozycji do choćby zasady demokratycznego państwa prawnego.

Analiza postanowień zawartych w art. 10 k.p.a. pozwala więc na wyprowadzenie wniosku, że *de facto* przepis ten reguluje dwa podstawowe, niemal fundamentalne obowiązki dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne. „Po pierwsze, obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a po drugie, obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału, dowodów oraz zgłaszanych w toku postępowania żądań”<sup>163</sup>.

W kwestii formalnej konieczne jest poczynienie uwagi, iż zasada czynnego udziału stron znajduje zastosowanie w postępowaniu przed organami I i II instancji, w postępowaniach nadzwyczajnych, a także w postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podstawie art. 18 u.p.e.a. w związku z art. 10 k.p.a. Nadto „uprawnienia przysługujące stronom postępowania administracyjnego wynikające z zasady czynnego ich udziału w postępowaniu administracyjnym mają również zastosowanie w stosunku do podmiotów na prawach strony, czyli przysługują również organizacji społecznej, prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz zastępcom procesowym strony”<sup>164</sup>. Z tym, że w odniesieniu do organizacji społecznej należy zaznaczyć, że zgodnie z poglądami judykatury „organizacja społeczna korzysta z prawa stron do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym dopiero od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w tymże postępowaniu na mocy art. 31 § 2 K.p.a.”<sup>165</sup>.

Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest „pouczenie strony o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia. Konsekwencją przyjęcia powyższego stanowiska jest to, iż organ ma także obowiązek wstrzymać się od wydania decyzji, do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie”<sup>166</sup>. Przyjęcie odmiennego założenia przeczyłoby omawianej zasadzie, strona musi bowiem mieć możliwość zapoznania się z aktami całej sprawy i odniesienia do wszystkich zgromadzonych przez organ administracji dowodów. I o ile ustawodawca stwarza stronie warunki prawne ku temu, o tyle wyłącznie od niej samej zależy, czy będzie chciała skorzystać z tej możliwości.

Naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest kwalifikowaną wadą procesową i stanowi podstawę do wszczęcia postępowania nad-

29 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Lu 768/19 (LEX 3030675).

<sup>163</sup> B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 81.

<sup>164</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>165</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., w sprawie OSK 1755/04 (ONSA WSA 2005, nr 6 poz. 111).

<sup>166</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2007 r., w sprawie II Sa/Kr 569/07 (LEX 479288).

zwyczajnego w sprawie o wznowienie postępowania na wniosek strony, niezależnie od tego, czy miało wpływ na treść decyzji. Nawet bowiem wówczas, gdyby w wyniku czynnego udziału strony nie mogła z uwagi na istniejącą sytuację faktyczną i prawną zapaść innej treści decyzji, nie zmienia to faktu, że organ nie może jej wydać bez poinformowania strony o możliwości czynnego jej udziału w prowadzonym postępowaniu. Powyższe stanowisko potwierdzają orzeczenia sądowe<sup>167</sup>. Judykatura wskazuje ponadto, że „wada ta nie może być konwalidowana przez organ odwoławczy”<sup>168</sup>.

Artykuł 10 § 2 k.p.a. wprowadza wyjątek pozwalający na odstąpienie od omawianej zasady. „Wyjątek ten uwarunkowany jest spełnieniem łącznie dwu przesłanek. Po pierwsze – załatwienie sprawy niecierpiącej zwłoki. Po drugie – wystąpienie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego lub grożąca niepowetowana szkoda materialna. Chodzi zatem, o takie obiektywne przypadki, kiedy istnieje konieczność natychmiastowego wydania decyzji, z uwagi na sytuację niecierpiącą zwłoki [...] stan niecierpiący zwłoki musi istnieć realnie, a wyjątek od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu nie obejmuje sytuacji, kiedy istnieje wyłącznie prawdopodobieństwo jego wystąpienia”<sup>169</sup>. Na kanwie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że zasada czynnego udziału stron nie ma w ogóle zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>170</sup>. Uważam jednak, że ww. stanowisko nie zasługuje na pełną aprobatę.

Zastosowanie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu egzekucyjnym w administracji znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych przepisach ustawy, w szczególności dotyczących samego przebiegu egzekucji, w tym przede wszystkim stosowanych przez organ egzekucyjny środków egzekucyjnych. Nie sposób nie akceptować dyspozycji uprawniającej strony postępowania do uczestniczenia w przeszukaniu pomieszczeń lub rzeczy czy oszacowaniu nieruchomości. Stąd zastosowanie w prowadzonej egzekucji odniesienia do zasady czynnego udziału stron w postępowaniu ma szczególne znaczenie. Oczywistym przejawem praktycznej i prawnej realizacji tejże zasady ogólnej jest również możliwość składania wniosków (np. ze wskazaniem środka egzekucyjnego, żądania wyłączenia spod egzekucji określonego składnika majątkowego), zarzutów czy skarg w toku postępowania. Nie można byłoby bowiem uznać, że egzekucja jest prowadzona zgodnie z prawem w przypadku, gdyby strony postępowania nie mogły brać w niej czynnego udziału oraz wpływać na kształt tej egzekucji oraz podejmowane w jej toku czynności. Oczywiście jest, że zarówno zobowiązany, jak również wierzyciel (który nie jest organem egzekucyjnym),

<sup>167</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 26 stycznia 1999 r., w sprawie III SA 979/98 (LEX 39458).

<sup>168</sup> Decyzja SKO w Elblągu z dnia 04 grudnia 2006 r., w sprawie 1996/PS/06 (LEX 202889).

<sup>169</sup> J. Borkowski, [w:] *Kodeks...*, s. 76.

<sup>170</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2004 r., w sprawie III SA 3483/03 (LEX 165982).



ale i inne podmioty (osoby trzecie lub pozostające na utrzymaniu zobowiązanego) winny mieć możliwość czynnego uczestniczenia w postępowaniu egzekucyjnym i ochrony swoich słusznym interesów w tymże postępowaniu. Czynne uczestnictwo, jak zostało wyżej wskazane, to m.in. możliwość kierowania żądań i wniosków oraz skarg, ale również uczestnictwo w poszczególnych czynnościach dokonywanych w toku egzekucji administracyjnej, np. w przeszukaniu.

Słusznie również podnosi się w literaturze, że „zasada czynnego udziału strony znajduje pełne zastosowanie przy rozpoznawaniu środków prawnych oraz w prowadzonych w obrębie szeroko rozumianego postępowania egzekucyjnego postępowaniach wpadkowych, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o materialnoprawnych obowiązkach lub uprawnieniach uczestników postępowania”<sup>171</sup>.

#### 4.11. Zasada przekonywania

Zasada przekonywania zawarta w art. 11 k.p.a.<sup>172</sup> została wprowadzona do ustawy nowelą w 1980 r. i stanowi wyraz „humanizacji administracji publicznej, która powinna w większym stopniu odwoływać się do świadomości społecznej jednostki, niż do zagrożenia przymusem”<sup>173</sup>. Bez względu jednak na przesłanki, którymi kierował się ustawodawca, dokonując takiej nowelizacji, samo jej ustanowienie i nadanie jej tak wysokiej rangi w pełni zasługuje na aprobatę. Generalnie „istota tej zasady sprowadza się do wskazania takich metod działania administracji, które ograniczałyby zastosowanie środków przymusu w administracji publicznej do niezbędnego minimum. Problem ten ma szczególne znaczenie w demokratycznym państwie prawa, w którym działalność administracji, choć związana prawem, zakłada jednak użycie różnorodnych środków przymusu. W szczególności ma to miejsce w sytuacjach, gdy metody przekonywania zawodzą, a na administracji ciąży obowiązek podjęcia działań w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem”<sup>174</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, „jej istota polega na tym, że organy administracji publicznej mają obowiązek wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 251.

<sup>172</sup> Art. 11. Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

<sup>173</sup> J. Borkowski, [w:] *Kodeks...*, s. 78.

<sup>174</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 11 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Laszczyca, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 160.

<sup>175</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 241.

Podstawowym celem wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego zasady przekonywania było, jak słusznie wskazuje się w literaturze, „nałożenie na organy administracji szczególnej staranności w uzasadnianiu swoich rozstrzygnięć po to, aby adresaci tychże rozstrzygnięć wykonali nałożone na nich obowiązki bez zbędnej zwłoki i nie w obliczu groźby zastosowania przymusu, ale w przekonaniu, że nałożony na nich obowiązek jest zgodny z prawem, nie jest wynikiem złej woli organu, ale zamierzonym i zgodnym z prawem działaniem organu orzekającego w sprawie”<sup>176</sup>. Dlatego można uznać, że wyczerpujące, silnie uargumentowane stanowisko organu dotyczące rozstrzygnięcia zawartego w akcie administracyjnym może w sposób skuteczny ograniczyć po pierwsze zaskarżanie tego aktu, a po drugie doprowadzić do dobrowolnego wykonania obowiązku z niego wynikającego. Rolą organu jest bowiem wskazanie, przekonanie adresata aktu administracyjnego o słuszności działań podejmowanych przez organ administracji publicznej w taki sposób, aby adresat tego aktu nie miał zastrzeżeń czy wątpliwości co do tego, że działanie organu administracyjnego, nawet wówczas, jeśli nakłada wykonanie określonego obowiązku jest uzasadnione, i to zarówno prawnie, jak i faktycznie. Orzecznictwo słusznie wskazuje, że uzasadnienie decyzji administracyjnej powinno być skonstruowane w sposób umożliwiający realizację zasady przekonywania. Zasada ta nie jest realizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia albo nie odniesie się do faktów istotnych dla strony<sup>177</sup>. Dlatego też na organie administracji spoczywa nie tylko obowiązek wskazania swojego rozstrzygnięcia, ale i rzetelne umotywowanie swojego stanowiska poprzez przedstawienie toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym również wskazanie przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne<sup>178</sup>.

Problem ten ma szczególne znaczenie również z uwagi na ewentualne prowadzenie postępowania egzekucyjnego w celu wykonania nałożonego obowiązku. Należy nadmienić, że zgodnie z art. 33 pkt. 3 u.p.e.a. podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji może być określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego. Z tej samej przyczyny, stosownie do art. 59 § 1 pkt. 3 u.p.e.a., postępowanie egzekucyjne podlega

---

<sup>176</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>177</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2019 r., w sprawie IV SA/Wa 1438/19 (LEX 2777945), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Bd 929/19 (LEX 2798745), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2020 r., w sprawie II SA/Bd 1151/19 (LEX 3027180), wyrok WSA w Opolu z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Op 522/19 (LEX 3027795).

<sup>178</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bk 137/20 (LEX 3030460), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Go 88/20 (LEX 3029049).

umorzeniu. Jak trafnie podkreśla orzecznictwo, „to również należy mieć na uwadze, sporządzając treść uzasadnienia decyzji”<sup>179</sup>.

Doniosłość tej zasady ma szczególne znaczenie na etapie podejmowania decyzji administracyjnej, ale również na etapie prowadzonej już egzekucji i zasada ta jest konsekwencją dotychczas prowadzonych postępowań w sprawie. Z pewnością brak odpowiedniej argumentacji na etapie podejmowania decyzji administracyjnej powoduje, iż dalszym krokiem podejmowanym przez wierzyciela będzie skierowanie sprawy do egzekucji. W szczególności gdy zobowiązany, nawet jeśli uzasadnienie decyzji w pełni wskazywało na jej zasadność, nie chce lub nie może wykonać nałożonego nań obowiązku publicznoprawnego. Dlatego też wydaje się, że w sytuacji, gdy będzie on posiadał pełną wiedzę co do słuszności podejmowanych względem niego działań, zasadności podjętego rozstrzygnięcia, gdy „zostanie przekonany”, że nałożony na niego obowiązek jest zgodny z przepisami prawa, będzie podejmował kroki zmierzające do wykonania tego obowiązku, nawet jeśli postępowanie egzekucyjne zostało już wszczęte. Oczywiście jest, że sytuacją najbardziej pożądaną byłoby, gdyby zobowiązany wykonywał nałożone na niego obowiązki w sposób dobrowolny, co jednak nie wyklucza sytuacji, że w niektórych przypadkach nie będzie miał choćby finansowych możliwości dobrowolnego ich wykonania (mimo że zgadza się z słusznością rozstrzygnięcia zawartego w akcie administracyjnym). Nawet powyższa sytuacja nie niweczy jednak sensu omawianej zasady, której celem jest nie tylko przekonanie adresata do słuszności podjętego rozstrzygnięcia. Zasada ta jest bowiem skorelowana z innymi zasadami określonymi w k.p.a. choćby zasadą informowania czy obowiązkiem budowania zaufania do działań organów administracji publicznej.

Niewątpliwie również w toku postępowania egzekucyjnego w administracji omawiana zasada będzie miała pełne zastosowanie w obowiązku uzasadnienia faktycznego i prawnego wydawanych postanowień, na które służy czy to zażalenie, czy skarga do sądu administracyjnego. Niewątpliwie również zasada przekonywania będzie miała zastosowanie do postanowień wydanych na skutek wniesionego zażalenia na postanowienie.

Równocześnie należy pozytywnie opowiedzieć się za twierdzeniem, że „organ prowadzący postępowanie egzekucyjne ma obowiązek wyjaśnić uczestnikom postępowania zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy podejmowaniu poszczególnych czynności, aby w ten sposób doprowadzić w miarę możliwości do dobrowolnego podporządkowania się tym czynnościom. Organ egzekucyjny powinien dążyć do eliminowania ze swojego działania elementów arbitralności”<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> Wyrok NSA z dnia 15 października 1999 r., w sprawie IV SA 1654/ 97 (LEX 47915).

<sup>180</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 242.

Nadto słusznie wskazuje się w literaturze, że zasada przekonywania uregulowana w k.p.a. nabiera „istotnego znaczenia przede wszystkim w ramach egzekucji obowiązków niepieniężnych, gdzie tak istotnej roli nie odgrywa sama szybkość działania organu egzekucyjnego, a doprowadzenie do dobrowolnej realizacji obowiązku byłoby zdecydowanie i mniej kosztochłonne”<sup>181</sup>. Żeby ten skutek osiągnąć przekonanie zobowiązanego do konieczności wykonania obowiązku jest nieocenione.

## 4.12. Zasada szybkości postępowania

Zasada szybkości i prostoty postępowania została zawarta w art. 12 k.p.a.<sup>182</sup> i jak słusznie podnosi się w literaturze<sup>183</sup>, „szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”. Powyższe stanowisko znalazło pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie<sup>184</sup>. Niewątpliwie słusznie podnosi się w literaturze, iż „na każdym racjonalnym prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia takich konstrukcji prawnych, które zapewniłyby rozpatrzenie sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki”<sup>185</sup>.

Potwierdzeniem znaczenia tej zasady i wywodzonego z niej prawa jednostki są zarówno poświęcone jej opracowania naukowe, ale również unormowanie prawa do szybkiego procesu w aktach rangi międzynarodowej<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 569.

<sup>182</sup> Art. 12. § 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwymi najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

<sup>183</sup> E. Iserzon, [w:] *Kodeks...*, s. 62.

<sup>184</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 1386/19 (LEX 2791276), wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2020 r., w sprawie VII SAB/Wa 51/20 (LEX 3072057).

<sup>185</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>186</sup> Art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r., art. 17 Europejskiego kodeksu dobrej administracji.

Praktyczną realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego mają zapewniać ustawowo wprowadzone terminy procesowe, które obligują organ do podjęcia określonego działania w określonym czasie – czasie, który w ocenie ustawodawcy jest wystarczającym na podjęcie poszczególnych czynności. Nakładają również na strony i uczestników postępowania podejmowanie stosowanych działań w terminach określonych bądź w ustawie, bądź przez organ orzekający w sprawie. Tym samym obligują również inne podmioty niż organ administracji do podjęcia działania w możliwie jak najszybszym czasie, który jednocześnie będzie wystarczającym do dokonania określonej czynności. Posługując się ściśle sprecyzowanymi jednostkami czasu („w ciągu miesiąca”, „w ciągu dwóch miesięcy”), prawodawca wskazał maksymalne terminy ustawowe załatwienia sprawy w postępowaniu przed organem I instancji i w postępowaniu przed organem II instancji (art. 35 k.p.a.). Użyta w tym przepisie w odniesieniu do każdego z tych terminów formuła „nie później niż w ciągu” wskazuje, że ich przestrzeganie w górnych granicach zapewnia jedynie minimum szybkości postępowania<sup>187</sup>. W art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mowa jest o rozpoznaniu sprawy w „rozsądnym” terminie. Ustawodawca unijny nie precyzuje jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „rozsądnego” terminu. Nie ma więc żadnych ram czasowych, na podstawie których możliwe byłoby określenie, kiedy sprawa została rozpoznana w terminie rozsądnym, a kiedy termin ten nie został przez organ administracji publicznej zachowany. Uważam, że należy uznać, że termin rozsądny to ten, który pozwala organowi administracji na bezzwłoczne zapoznanie się z aktami sprawy, w sposób rzetelny i zgodny ze stanem faktycznym i prawnym ich przeanalizowanie oraz wydanie rozstrzygnięcia w możliwie jak najkrótszym czasie. Wydaje się trafne stanowisko sądu administracyjnego, w którym zdefiniowano omawianą zasadę, uznając, że chodzi w niej o to, aby „działać efektywnie, tj. sprawnie, szybko, skutecznie, biorąc pod uwagę ekonomikę podejmowanych działań. Działania administracji winny się charakteryzować swojego rodzaju aktywnością nakierowaną na sprawne i odpowiednie załatwienie konkretnej sprawy”<sup>188</sup>. Wydaje się jednak, że ze względu na możliwość dość dowolnej interpretacji ww. postanowienia zdecydowanie bardziej adekwatne do realizacji tej zasady jest przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie obligujące organy do podjęcia poszczególnych czynności w ustawowo określonych terminach.

Omawiana zasada „poza gwarancją o charakterze prewencyjnym, realizacji prawa do szybkiego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej, a tym samym ochronie praw podmiotowych strony postępowania służą także

<sup>187</sup> G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 12 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 167.

<sup>188</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie IV SAB/Po 219/19 (LEX 2768073).

gwarancje represyjne. W ogólnym postępowaniu administracyjnym należą do nich: instytucja sygnalizacji (obowiązek organu zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy – art. 36 k.p.a.), instytucja zażalenia na niezakończona sprawy w terminie ustawowym lub wyznaczonym przez organ (art. 37 k.p.a.) oraz problem odpowiedzialności pracownika administracji publicznej (art. 38 k.p.a.)<sup>189</sup>. G. Łaszczycza zauważa, że „również ograniczona możliwość stosowania instytucji przywrócenia terminu, ma charakter środka dyscyplinującego i w związku z tym zgodnie z art. 58 § 1 k.p.a. ze względu właśnie na zasadę szybkości postępowania możliwość przywrócenia uchybionego terminu może nastąpić tylko w przypadku, gdy zainteresowany wykaże, że na uchybienie nie miał wpływu. Również terminy ustawowe „bez zbędnej zwłoki” czy też „niezwłocznie” nakładają na organy orzekające w sprawie konieczność podejmowania działań, tak szybko, jak to tylko jest możliwe<sup>190</sup>. Orzecznictwo dość szeroko wypowiedziało się w kwestiach przesłanek, jakie winny być spełnione, aby doszło do skutecznego przywrócenia terminu i bez wątplenia są to, generalnie rzecz traktując, okoliczności, na które strona postępowania nie miała wpływu, niezależne od niej, wynikające przeważnie z zaistnienia siły wyższej, która uniemożliwiła dokonanie czynności w terminie prawem przewidzianym. Warto również wskazać na dyspozycję art. 36 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej ma ustawowy obowiązek zawiadomienia stron postępowania o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, wskazując przy tym zarówno powody powyższego, jak również termin, w którym sprawa zostanie załatwiona. Dodając do tego możliwość złożenia skargi na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, uznać należy, że ustawodawca w sposób bardzo rygorystyczny potraktował zasadę szybkości postępowania. Bez wątplenia jednak wskazane wyżej regulacje są konieczne i wprowadzają dyscyplinę w postępowaniu administracyjnym. Nie jest to więc zasada o charakterze postulatu, ale zasada, której konkretyzacja na poziomie ustawowym jest nader wyraźna.

Słusznie podkreśla się również w literaturze, iż „czynnik upływu czasu, o krótkim z założenia wymiarze, stanowi niejednokrotnie element konstrukcyjny określonych instytucji procesowych, które uzależniają możliwość ich stosowania od tego, czy wpłynie to na przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, czego przykładem może być zawarcie ugody administracyjnej czy też wyznaczenie terminu rozprawy administracyjnej<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>190</sup> G. Łaszczycza [w:] *Kodeks...*, s. 165.

<sup>191</sup> Ibidem, s. 166.



Nadto, „szybkość działania organu administracji publicznej (jako wartość procesowa) nie może prowadzić do eliminacji czy ograniczenia wymogu „działania wnikliwego”. Te dwa walory wymagają jednoczesnej realizacji (formuła: „organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko”)<sup>192</sup>. Jak podkreśla judykatura, „zasada szybkości postępowania nie stanowi upoważnienia (a ściślej pretekstu) dla pomijania form postępowania, naruszania uprawnień procesowych stron w imię „szybkości”. Z zasady tej nie wynikają żadne wyjątki od norm k.p.a. Wskazuje na to *expresis verbis* ustawodawca, stawiając na pierwszym miejscu wnikliwość postępowania, a następnie szybkość postępowania. Wnikliwe, a więc z poszanowaniem wszystkich reguł prawa procesowego, a zwłaszcza mających w tej mierze szczególne znaczenie zasady prawdy obiektywnej, ustalenie stanu faktycznego sprawy, a następnie subsumcja tego stanu faktycznego do obowiązujących uregulowań prawnych jest obowiązkiem organu orzekającego<sup>193</sup>. W innym orzeczeniu sąd stwierdził, że „obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy nie może służyć jako wytłumaczenie prowadzenia sprawy w sposób przewlekły”<sup>194</sup>. Konkluzja powinna być jedna: sprawa musi być rozpoznawana wnikliwie, z postanowieniem prawdy obiektywnej, a zasada szybkości nie może prowadzić do naruszenia przepisów prawa i naruszać uprawnień procesowych stron w imię szybkości<sup>195</sup>.

Stąd stan, „w którym organ nie załatwia sprawy w wyznaczonym terminie czy nie podejmuje działań, do których jest zobowiązany, nazywany jest w nauce i orzecznictwie sądowym milczeniem organu, beczynnością lub opieszałością organu administracji”<sup>196</sup>.

Bez wątplenia powyższy stan uznać należy za niepożądany, naruszający nie tylko zasadę szybkości postępowania, ale również np. zasadę budowa zaufania obywateli do działań organów administracji. Strona postępowania, zarówno gdy oczekuje przyznania jej określonego prawa, jak też wówczas, gdy w wyniku zakończenia sprawy administracyjnej ma być na nią nałożony określony obowiązek, winna oczekiwać szybkiego jej rozpoznania. W pierwszym ze wskazanych przypadków z uwagi na to, że, jak można domniemywać, stronie zależy na jak

<sup>192</sup> Ibidem.

<sup>193</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2008 r., w sprawie II Sa/GI 412/07 (LEX 487240).

<sup>194</sup> G. Łaszczycza, [w:] *Kodeks...*, s. 168.

<sup>195</sup> Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2020 r., w sprawie II OSK 1413/20 (LEX 3058252), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 1077/19 (LEX 2773928), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 118/20 (LEX 3009442), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 maja 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 438/20 (LEX 3015983), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie IV SAB/Po 53/20 (LEX 3013025).

<sup>196</sup> G. Łaszczycza, [w:] *Kodeks...*, s. 168.

najszybszym uzyskaniu uprawnienia, o które wnioskuje, w drugim natomiast – aby stan niepewności nie trwał długo, a strona zdająca sobie sprawę z nieuchronności danego obowiązku mogła możliwie szybko poznać jego szczegółową treść. Dlatego też dla stanu bezczynności nie ma znaczenia fakt, z jakich powodów dany akt nie został podjęty, a w szczególności czy zostało to spowodowane zawinoną lub też niezawinoną opieszałością organu administracji w jego podjęciu, ani stopień przekroczenia terminu załatwienia sprawy<sup>197</sup>. Jakkolwiek nie pojmować tej zasady, stan bezczynności organu, opieszałego działania, przewlekłego prowadzenia postępowania godzi w zasadę zaufania do działań organów administracji. Powyższe również w pełni uzasadnia konieczność wprowadzenia przepisów dyscyplinujących organ administracji.

Również w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasada szybkości i prostoty postępowania egzekucyjnego winna mieć szczególnie istotne znaczenie. Jak słusznie wskazuje się w literaturze „organy egzekucyjne są obowiązane działać szybko i posługiwać się jak najprostszymi środkami prowadzącymi do zrealizowania celu egzekucji, którym jest wykonanie obowiązku, to jednak – co do zasady – nie są związane ustalonymi w K.p.a. terminami załatwienia spraw”<sup>198</sup>, przede wszystkim z uwagi na niewątpliwą dolegliwość, jaką stanowi dla zobowiązanego i niejednokrotnie jego rodziny. Podmioty te, choćby z uwagi na istniejącą zasadę humanitaryzmu, nie mogą żyć w ciągłym napięciu, w stanie wyczekiwania na kolejną czynność organu, niepewności czy zagrożenia. Mając wiedzę i świadomość tego, że egzekucja jest nieuchronna, często istotną kwestią jest to, aby zakończyła się jak najszybciej, nie sprawiając już dolegliwości jemu i osobom pozostającym na jego utrzymaniu (bez wątplenia najlepiej byłoby, gdyby wówczas sam zobowiązany dążył do jej skutecznego zakończenia np. poprzez wykonanie obowiązku). Zasada szybkości postępowania ma również znaczenie z uwagi na interesy wierzyciela, który jest żywo zainteresowany jak najszybszym zakończeniem sprawy zgodnie z przysługującymi mu uprawnieniami określonymi w tytule wykonawczym. Realizowana jest zarówno poprzez obowiązek wszczęcia egzekucji administracyjnej, jaki spoczywa na wierzycielu bez względu na to czy, jest on równocześnie organem egzekucyjnym, czy też nie, jak również poprzez możliwość złożenia skarg na bezczynność wierzyciela oraz organu egzekucyjnego w sytuacji, gdy nie wykonują oni nałożonych ustawą obowiązków. Dyscyplinujące organ egzekucyjny są nadto przepisy wprowadzające terminy związane z przeprowadzeniem określonych czynności egzekucyjnych, do których należą choćby wprowadzony w art. 72 § 4 ust. 2 a u.p.e.a. obowiązek złożenia organowi egzekucyjnemu przez pracodawcę zaświadczenia o wysokości

<sup>197</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2020 r., w sprawie I SAB/Wa 39/20 (LEX 305228).

<sup>198</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 243.

otrzymywanych zarobków w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zajęciu wynagrodzenia za pracę czy art. 79 § 4 ust. 2 a u.p.e.a. nakładający te same obowiązki na organ rentowny, czy art. 80 § 1 u.p.e.a. zobowiązujący bank, w którym zobowiązany ma rachunek, w ciągu 7 dni do poinformowania o przyczynach niemożliwości dokonania wypłaty lub też niezwłocznego jej dokonania, art. 86 u.p.e.a., art. 89 u.p.e.a. oraz inne dotyczące terminów związanych ze stosowaniem przez organ egzekucyjny określonych środków egzekucyjnych. Terminy wprowadzone przez ustawodawcę dotyczące toku postępowania egzekucyjnego mają niewątpliwie na celu przyspieszenie tego postępowania oraz mają przyczyniać się do jak najszybszego zakończenia postępowania egzekucyjnego. Tym samym pozostają w zgodzie z zasadą szybkości postępowania wyrażoną w k.p.a.

Zasada szybkości (rozumiana jako zasada prostoty postępowania) ma swoje zastosowanie w ustawie egzekucyjnej i jest w pełni uzasadniona na kanwie tego postępowania. Uważam, że zasadę prostoty postępowania wyrażoną wprost w k.p.a. stosować można jako uzupełnienie zasady stosowania środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do celu, a w przypadku istnienia kilku takich środków stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego. Te zasady zawierają bowiem w sobie zasadę prostoty postępowania określoną w przepisach ogólnych k.p.a. Dlatego też bez wątpienia wprowadzenie ustawowych terminów do dokonania poszczególnych czynności egzekucyjnych, jak również możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. ma ogromne znaczenie dla prowadzonej egzekucji administracyjnej.

#### 4.13. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych

Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych zawarta w art. 13 k.p.a.<sup>199</sup> swoje aktualne brzmienie zawdzięcza wejściu w życie ustawy nowelizującej k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. (wprowadzona na mocy art. 1 pkt. 4 ww. ustawy). Tym samym z dniem 1 czerwca 2017 r. organy administracji powinny zmierzać już nie tylko do polubownego rozwiązania sprawy, ale również do polubownego załatwienia kwestii spornych, które mogą pojawić się w toku całego postępowania. Przed wejściem

---

<sup>199</sup> Art. 13 § 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności: 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach; 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. § 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

w życie nowelizacji art. 13 k.p.a. wskazywał wyłącznie konieczność dążenia przez organ administracji do ugodowego załatwienia sprawy w postaci zawarcia decyzji administracyjnej, która po zatwierdzeniu jej przez organ administracji wywoływała takie same skutki prawne jak decyzja, miała więc stanowić alternatywę dla decyzji administracyjnej. Obecnie wynikającą z art. 13 k.p.a. zasadę należy traktować zdecydowanie szerzej, ustawodawca bowiem nie tylko utrzymał obowiązek podejmowania przez organ czynności do załatwienia sprawy w formie ugody administracyjnej, ale nakazał polubowne rozstrzygnięcie wszelkich kwestii spornych, które pojawiają się w toku postępowania administracyjnego. Jak słusznie zauważa W. Piątek, „analizując brzmienie art. 13 K.p.a. możemy dojść do wniosku, że intencją ustawodawcy było jak najszersze ujęcie instytucji polubownego załatwiania sprawy administracyjnej”<sup>200</sup>.

W świetle powyższego obecne brzmienie art. 13 k.p.a. pozwala na wyróżnienie dwóch instytucji proceduralnych, które stanowią zasadę – ugody oraz mediacji. Równocześnie należy zauważyć istotną różnicę między nimi, ponieważ mediacja nie jest formą załatwienia sprawy administracyjnej (ma na celu wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy i poczynienie odpowiednich ustaleń), które w konsekwencji umożliwią wydanie decyzji administracyjnej lub też zawarcie ugody<sup>201</sup>. Jednym z koniecznych warunków do zawarcia ugody administracyjnej jest istnienie stron o spornych interesach. Czynienie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków stanowi sens ugód i jest możliwe tylko wówczas, gdy interesy stron postępowania są wzajemnie sprzeczne<sup>202</sup>.

Bez wątpliwości organ powinien realizować omawianą zasadę i dążyć do polubownego załatwienia sprawy pod warunkiem, że jest na takie rozwiązanie jakakolwiek szansa<sup>203</sup>. Organ winien na podstawie przepisów prawa, istniejącej sytuacji faktycznej i prawnej między stronami oraz na posiadanego doświadczenia ocenić istnienie tej szansy lub nie. Z drugiej jednak strony, nawet wówczas, gdyby organ dostrzegał szansę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych, to nie ma jakiegokolwiek możliwości zmuszenia strony czy też wywierania na niej presji, aby ugodę zawarła<sup>204</sup>.

Biorąc pod uwagę specyfikę postępowania egzekucyjnego w administracji oraz sposób uregulowania omawianej zasady w k.p.a., wydaje się, że zasada powyższa nie będzie miała zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie

<sup>200</sup> W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r.: ogólna charakterystyka zmian...*, s. 26.

<sup>201</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 13 K.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el 2020.

<sup>202</sup> Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., w sprawie I OSK 2364/18 (LEX 2642531), wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., w sprawie I OSK 3046/18 (LEX 2778028).

<sup>203</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II SA/Gl 1264/19 (LEX 2782208).

<sup>204</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., w sprawie I OSK 3812/18 (LEX 3038179).

jest bowiem w ramach tego postępowania dopuszczalne prowadzenie mediacji pomiędzy zobowiązanym a organem egzekucyjnym w kwestii wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku<sup>205</sup>. Jak podnosi się w orzecznictwie, „nie można stawić zarzutu wierzycielowi, że uchybił on przepisom postępowania przez to, że nie podjął działań zmierzających do zawarcia ugody – jego obowiązkiem było bowiem wyegzekwowanie należności. Podobne zapatrywanie należy odnieść do działań organu egzekucyjnego, którego obowiązkiem jest wyłącznie doprowadzenie do zaspokojenia należności objętej tytułem wykonawczym<sup>206</sup>. Istotą postępowania egzekucyjnego jest dążenie do wykonania obowiązku już skonkretyzowanego w akcie administracyjnym, a nie jak w postępowaniu ogólnym ustalenie tego obowiązku. Jak wskazuje się w literaturze „można ewentualnie zastanawiać się nad możliwością zastosowania ugody w przypadkach, gdy w ramach postępowania egzekucyjnego prowadzone są postępowania wpadkowe o charakterze zbliżonym do postępowania jurysdykcyjnego, w których organ egzekucyjny podejmuje rozstrzygnięcia w drodze postanowienia, dotyczące wniesionych środków prawnych albo konkretyzujące materialno-prawne uprawnienia lub obowiązki zobowiązanego lub innych uczestników postępowania, np. w sprawie nałożenia kary pieniężnej<sup>207</sup>. Wówczas pod warunkiem, że charakter sprawy na to by pozwalał, ewentualna ugoda stanowiłaby alternatywę dla postanowienia.

Nowelizacja k.p.a. w 2017 r. obok ugody wprowadził również instytucję mediacji. Jej istotą jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody (art. 96 a § 3 k.p.a.). W związku z powyższym można uznać, że w postępowaniu egzekucyjnym mogą wystąpić sytuacje, które będą wymagały wyjaśnienia lub rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy np. zwolnienie składnika majątkowego zobowiązanego spod egzekucji w trybie art. 13 u.p.e.a.

#### 4.14. Zasada pisemności

Zasada pisemnego załatwiania spraw została zawarta w art. 14 k.p.a.<sup>208</sup>. Jej umieszczenie wśród przepisów k.p.a. oraz nadanie jej rangi zasady ogólnej wy-

<sup>205</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 575.

<sup>206</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2018 r., w sprawie I SA/Kr 1325/17 (LEX 2504583).

<sup>207</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 252.

<sup>208</sup> Art. 14 § 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 700, 730, 848, 1590 i 2294), doręczanego środkami komunikacji

nika z faktu, iż podejmowane w postępowaniu administracyjnym czynności procesowe wymagają ich odpowiedniego utrwalenia. Bez wątplenia więc w związku z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasada pisemności będzie miała miejsce również i w postępowaniu wykonawczym, w którym czynności podejmowane przez organ egzekucyjny wymagają odpowiedniego utrwalenia. Jak wskazuje się w literaturze, „służy ona zagwarantowaniu przejrzystości i pewności obrotu prawnego, co ma szczególne znaczenie w postępowaniu egzekucyjnym, w którym organy egzekucyjne wkraczają za pomocą przymusu państwowego w sferę praw i wolności jednostki”<sup>209</sup>.

Obecny kształt omawianej zasady (§ 2) wszedł w życie w dniu 30 kwietnia 2018 r. na mocy art. 2 pkt. 1 ustawy nowelizującej z dnia 26 marca 2018 r.<sup>210</sup>, która wprowadziła możliwość rozstrzygnięcia spraw administracyjnych również telefonicznie oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz innych środków łączności.

Biorąc pod uwagę treść art. 14 § 2 k.p.a., można uznać, że omawiana zasada nie ma charakteru bezwzględnego. Kodeks dopuszcza bowiem od niej wyjątek, wyznaczając w przepisie art. 14 § 2 k.p.a. granice dopuszczalności ustnego, telefonicznego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej i innych środków łączności załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przy czym ustawodawca posługuje się w tym zakresie „możliwością” załatwienia sprawy w innej formie niż pisemna, co powoduje, iż każdorazowo decyzja w tym zakresie zależy od organu administracji, który nawet przy zaistnieniu przesłanek uzasadniających np. ustne podjęcie decyzji może zastosować formę tradycyjną – mającą charakter podstawowy, czyli formę pisemną.

Nowelizacja k.p.a.<sup>211</sup> wprowadziła formę dokumentu elektronicznego jako formę załatwienia sprawy, równorzędną, w ujęciu kodeksowym, w stosunku do formy pisemnej. Przy definiowaniu pojęcia dokumentu elektronicznego przepis art. 14 § 1 k.p.a. odsyła do przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>212</sup>, która przyjmuje, że jest

---

elektronicznej. § 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2019 r., poz. 123 i 730) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

<sup>209</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 244.

<sup>210</sup> Ustawa z dnia 26 marca 2018 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 650).

<sup>211</sup> Dokonana ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230).

<sup>212</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2020, poz. 346, t.j. ze zm.).



to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych (art. 3 pkt. 2 powołanej wyżej ustawy). Tak rozumiany dokument elektroniczny podlega obowiązkowemu doręczeniu środkami komunikacji elektronicznej. Z treści tego przepisu wynika, że „forma dokumentu elektronicznego nie stanowi odmiany formy pisemnej, lecz jest odrębną od pisemnej formą załatwiania spraw”<sup>213</sup>. Równocześnie trafnie wskazuje się, że „bezsporne jest przy tym, że w razie, gdy organ administracji publicznej załatwił już sprawę administracyjną w drodze decyzji mającej formę pisemną, wykluczone jest zastosowanie w tej samej sprawie formy dokumentu elektronicznego, czy tym bardziej załatwienie tej samej sprawy ustnie. Kodeks nie przewiduje bowiem ani zatwierdzania decyzji wydanych ustnie decyzjami pisemnymi lub decyzjami w formie elektronicznej, ani zastępowania decyzji sporządzonej i wydanej w jednej z tych form inną formą lub innymi formami przewidzianymi we wskazanym wyżej przepisie”<sup>214</sup>. Stąd za słuszne stanowisko należy uznać twierdzenie sądu administracyjnego uznające, że „użycie spójnika »lub« w przepisie art. 14 § 1 K.p.a. powoduje, że dokument może być sporządzony równocześnie w dwóch prawnie równoważnych formach: dokumentu papierowego oraz dokumentu elektronicznego. Treść dokumentu w obu tych formach musi być identyczna, a dokumenty te muszą być podpisane w tej samej dacie”<sup>215</sup>.

Nadto, z uwagi na niejednoznaczność pojęcia dokumentu elektronicznego należy nadmienić, że omawiany przepis ma zastosowanie tylko do tych dokumentów elektronicznych, które są doręczane środkami komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 2 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną świadczeniem usługi drogą elektroniczną jest „wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej”<sup>216</sup>. Dopuszczalność załatwienia sprawy w formie innej niż wynikająca z art. 14 § 1 k.p.a. wymaga natomiast „jednoczesnego wystąpienia dwóch przesłanek o zróżnicowanym charakterze:

- a) pozytywnej, w postaci wymogu, by za załatwieniem sprawy przemawiał interes strony,
- b) negatywnej, by załatwieniu sprawy nie stał na przeszkodzie przepis prawa”<sup>217</sup>.

<sup>213</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 164.

<sup>214</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>215</sup> Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie I OSK 2174/17 (LEX 2522147).

<sup>216</sup> A. Wróbel, [w:] *Kodeks...*, s. 166.

<sup>217</sup> *Ibidem*.

Jednak, „nawet w przypadku ustnego załatwienia sprawy, treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Regulacja ta, kolejny raz zwracając uwagę na znaczenie pewności obrotu prawnego, stanowi podkreślenie pisemności jako zasady ogólnej. Czynność ustna i tak wymaga odpowiedniego utrwalenia na piśmie”<sup>218</sup>. Stanowisko to nie jest kwestionowane ani przez naukę, ani przez judykaturę, które potwierdzają powyższe zdanie<sup>219</sup>. Nadto „ustne załatwienie sprawy jest wykluczone, gdy przepisy prawa wprost określają formę pisemną czynności lub gdy strona nie wyraża zgody na ustne załatwienie sprawy, albo gdy stanowiska strony i organu są rozbieżne”<sup>220</sup>. Równocześnie należy zauważyć, że w sytuacji, gdy zgoda wyrażona przez organ jest niezbędna w procesie inwestycyjnym, interes prawny strony przemawia za niezastosowaniem formy ustnej załatwienia sprawy<sup>221</sup>.

Reasumując prowadzone rozważania, nie można nie zgodzić się ze stanowiskiem, że „skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwanie przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów. Ryzyko nieodebrania czy też nieodczytania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres elektroniczny organu, obciąża ten organ, a nie wnioskodawcę”<sup>222</sup>. Uważam, że nie ma żadnych argumentów prawnych, które pozwalałyby na sformułowanie odmiennego stanowiska.

Przykładami zastosowania tej zasady w postępowaniu egzekucyjnym w administracji są nie tylko przepisy dotyczące formy tytułu wykonawczego, ale również obowiązek przesłania pisemnego zawiadomienia zobowiązanemu, protokołowania czynności egzekucyjnych, ustosunkowania się do treści żądań oraz zarzutów wnoszonych przez stronę oraz sama możliwość ich wnoszenia, wydawanie postanowień w toku egzekucji, powoływanie biegłych czy sporządzanie przez nich dokumentacji. Biorąc pod uwagę specyfikę postępowania egzekucyjnego, słuszne jest postulowanie o niemal bezwzględne stosowanie zasady pisemności w tymże postępowaniu. Tym samym uważam, że o ile k.p.a. dopuszcza możliwość zastosowania w uzasadnionych przypadkach formy ustanej, o tyle wydaje się, że wszystkie działania i czynności

---

<sup>218</sup> G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 14 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 178.

<sup>219</sup> Uchwała NSA z dnia 13 października 1997 r., w sprawie FPK 13/97 (ONSA 1998, nr 1, poz. 7), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., w sprawie II Sa/Bd 255/07 (LEX 384141).

<sup>220</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., w sprawie II SA 345/81 (ONSA 1981, nr 2, poz. 96).

<sup>221</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2017 r., w sprawie II SA/Gl 752/17 (Legalis 1697702).

<sup>222</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2018 r., w sprawie II SAB /Go 10/18 (LEX 2481265).

podejmowane w postępowaniu egzekucyjnym powinny przybrać formę pisemną (ewentualnie formę dokumentu elektronicznego).

Podkreślenia w związku z omawianą zasadą wymaga, że w postępowaniu egzekucyjnym w administracji obok czynności prawnych istotne znaczenie mają czynności faktyczne. Przepisy u.p.e.a. (np. art. 53 § 1 u.p.e.a.) wymagają sporządzenia z takich czynności protokołu, a tym samym należy uznać, że przeprowadzenie czynności faktycznych w toku postępowania egzekucyjnego będzie wymagało formy pisemnej.

Trafne jest również spostrzeżenie, że „zasada pisemności jest realizowana także poprzez gromadzenie akt sprawy. U.p.e.a. zagadnienia tego nie reguluje, dlatego odpowiednie zastosowanie mają w tym zakresie przepisy K.p.a. Można przyjąć, że w postępowaniu egzekucyjnym, tak samo jak w jurysdykcyjnym, wszelkie istotne okoliczności dla załatwienia sprawy winny wynikać z dokumentacji zawartej w aktach sprawy (*quod non est in actis, non est in mundo*). Jest to niezbędne przede wszystkim dla zagwarantowania pewności obrotu prawnego oraz zapewnienia możliwości kontroli prawidłowości przebiegu postępowania. Akta sprawy powinny być kompletne, aby na ich podstawie możliwe było dokonanie oceny zgodności z prawem czynności egzekucyjnych, a także podejmowanych w postępowaniu postanowień”<sup>223</sup>.

#### 4.15. Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów

Jest to jedna z najnowszych zasad wprowadzonych do Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 14 a k.p.a.<sup>224</sup> dodany został na podstawie art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r.<sup>225</sup>, która weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2018 r. Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy<sup>226</sup> celem wprowadzenia omawianego artykułu była „potrzeba poprawy relacji organami administracji a obywatelami [...], a proponowane zmiany mają doprowadzić do poprawy sytuacji oraz usprawnienia postępowań dotyczących nie tylko przedsiębiorców, ale i obywateli w ogóle”. Art. 14 a k.p.a. ma bez wątpienia funkcję prewencyjną względem urzędników i prowadzonych przez nich postępowań. Jego istotą jest bowiem skłonienie organów administracji publicznej do ciągłej poprawy funkcjonowania. Wkład w tym zakresie mają mieć właśnie obywatele, którym stworzono realną możliwość zwracania uwagi

<sup>223</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 246.

<sup>224</sup> Art. 14. Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.

<sup>225</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018 r., poz. 650).

<sup>226</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 21 listopada 2017 r. (VIII kadencja, Druk Sejm. nr 2055).

na istotne problemy występujące w funkcjonowaniu urzędów oraz proponowania rozwiązań mających zwiększyć efektywność pracy oraz usprawnić działalność organów. Wydaje się, że stworzona stronom możliwość dokonywania oceny działalności urzędów i ich pracowników może stanowić nową wartość dodaną dla polskiej administracji publicznej i przyczyni do poprawy relacji obywatel – urząd.

Jak wskazuje się w literaturze, „z zasady tej nie wynikają żadne konkretne reguły wyznaczające bezpośrednio sposób prowadzenia postępowania, jednak pośrednio może ona mieć znaczenie dla zapewnienia prawidłowego jego przebiegu”<sup>227</sup>. Wydaje się więc konieczne i w pełni uzasadnione dopuszczenie możliwości odpowiedniego stosowania omawianej zasady w postępowaniu egzekucyjnym w administracji wprost, tzn. bez modyfikacji. Chodzi w niej bowiem o umożliwienie dokonania oceny działań podejmowanych przez organy administracji publicznej bez względu na postępowanie, w którym te działania są podejmowane. Tym samym każdy uczestnik postępowania egzekucyjnego, w myśl ww. zasady ma ustawowe prawo do dokonania oceny prowadzonego postępowania, przede wszystkim pod kątem prowadzenia go w sposób zgodny z prawem. Oczywiście jest przy tym, że szczegółowe i precyzyjne wypracowanie środków, za pomocą których będzie możliwe dokonanie tej oceny należy do organów administracji publicznej. I nie chodzi o to, aby zobowiązany ze względu na swoją sytuację krytykował działalność organów egzekucyjnych (co następuje w zdecydowanej liczbie przypadków), ale o to, aby ewentualna krytyka była obiektywna i uzasadniona.

#### 4.16. Zasada dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną wyrażoną *expressis verbis* w art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki natomiast od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Przepis ten niewątpliwie ma zastosowanie zarówno do postępowania administracyjnego, jak również sądowego<sup>228</sup>.

Art. 15 k.p.a.<sup>229</sup> kształtuje zasadę dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Przepis ten uzyskał nowe brzmienie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. (czyli z dniem 1 czerwca 2017 r.). Dotychczasowa zasada dwuin-

<sup>227</sup> M. Masternak, *Odpowiednie stosowanie...*, s. 234.

<sup>228</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2020 r., w sprawie SK 31/01 (Legalis 54433), wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., w sprawie SK 4/03 (Legalis 62947), wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., w sprawie SK 62/03 (Legalis 66777), wyrok TK z dnia 25 października 2015 r., w sprawie SK 28/14 (Legalis 1348561).

<sup>229</sup> Art. 15. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

stancyjnego postępowania administracyjnego przewidywała możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych na wniosek uprawnionego podmiotu do organu drugiej instancji. W konsekwencji powodowało to ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez organ odwoławczy. Nowelizacja przepisów w myśl realizacji postulatów przyspieszenia i uproszczenia procedury administracyjnej powoduje, że nie zawsze ww. pisana sytuacja będzie miała miejsce. Tym samym można poddać wątpliwość, czy wprowadzone nowelizacją nowe brzmienie art. 15 k.p.a. nie narusza prawa strony do rzetelnego postępowania, na które bez wątpienia składa się między innymi prawo do zaskarżania orzeczenia wydanego w pierwszej instancji<sup>230</sup>.

Nowe brzmienie art. 15 k.p.a. zakłada, że zasadą jest postępowanie administracyjne dwuinstancyjne, przy czym wyjątki od tej zasady będzie określał przepis szczególny. Wyrażona w art. 15 k.p.a. zasada dotyczy również możliwości stosowania niedewolutywnych środków zaskarżenia, np. wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym należy uznać, że w administracyjnym toku instancji, bez względu na to, czy będzie on miał charakter pionowy, czy też poziomy, stronie w dalszym ciągu przysługuje prawo do żądania kontroli decyzji wydanej przez organ I instancji. Może się jednak zdarzyć, że celem niektórych stron postępowania będzie wyłącznie jego celowe i świadome przedłużanie. W takim wypadku odstępstwo od zasady dwuinstancyjności pozwala na realne skrócenie procedury oraz rzetelne jej (mimo skrócenia) przeprowadzenie, co można uznać za rozwiązanie pozytywne<sup>231</sup>.

Należy uznać, że omawiana zasada w postępowaniu egzekucyjnym w administracji będzie miała ograniczone zastosowanie. „Należy ją bowiem odnosić tylko do spraw kończących się postanowieniem, na które przysługuje zażalenie. Analogicznie jednak do postępowania administracyjnego również w postępowaniu egzekucyjnym jej istota polega na zapewnieniu możliwości dwukrotnego rozpatrzenia i merytorycznego rozstrzygnięcia takiej sprawy”<sup>232</sup>. Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie postanowienia wydawane przez organ egzekucyjny są zaskarżalne w drodze zażalenia, wydaje się, że zasada powyższa będzie miała znikome zastosowanie. Sąd administracyjny, odnosząc się do sprawy zastosowania zasady dwuinstancyjności w postępowaniu egzekucyjnym, wyraził pogląd, że „zasada dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym merytorycznym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy, której granice w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zakreślają

<sup>230</sup> E. Biel, T. Mizioch, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Nowe instytucje procesowe...*, s. 273 i powołana tam literatura.

<sup>231</sup> Ibidem, s. 275.

<sup>232</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 573.

wniesione zarzuty. Oznacza to, iż w przypadku skutecznego wniesienia zażalenia organ II instancji obowiązany jest do rozpoznania sprawy ponownie merytorycznie w jej całości. Ma więc obowiązek rozpoznać wszystkie żądania, wnioski i zarzuty strony oraz ustosunkować się do nich w uzasadnieniu”<sup>233</sup>.

#### 4.17. Zasady trwałości decyzji administracyjnych i weryfikacji sądowej decyzji ostatecznych

Artykuł 16 k.p.a.<sup>234</sup> zawiera w swej treści dwie zasady: zasadę trwałości decyzji ostatecznych oraz zasadę sądowej kontroli decyzji ostatecznych. Stąd dla porządku omówienia wymagają one odrębnego omówienia. Równocześnie konieczne jest zwrócenie uwagi, że również i art. 16 k.p.a. został zmodyfikowany na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., na podstawie której został dodany<sup>235</sup> art. 16 § 3 k.p.a.<sup>236</sup>.

Pierwszą z zasad – zasadę trwałości decyzji ostatecznych – wprowadza § 1 omawianego artykułu<sup>237</sup>. Zgodnie z nią decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Słusznie wskazuje się więc, że zasada trwałości decyzji administracyjnych jest jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego w Polsce, a decyzja ostateczna korzysta z domniemania legalności<sup>238</sup>. Jak słusznie podnosi się w literaturze zasada ta ma szczególne znaczenie z uwagi na fakt, iż „służy ochronie

<sup>233</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 kwietnia 2009 r., w sprawie III SA/Łd 64/09 (Legalis 212173).

<sup>234</sup> Art. 16 § 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. § 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

<sup>235</sup> Artykuł dodany na podstawie art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw.

<sup>236</sup> Art. 16 § 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

<sup>237</sup> Art. 16 § 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

<sup>238</sup> Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r., w sprawie I OSK 1541/17 (LEX 2681574), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2019 r., w sprawie II SA/Bk 204/19 (LEX 2682025), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bk 304/20 (LEX 3026007).



praw jednostki, a przede wszystkim stoi na straży takich wartości, jak ochrona porządku prawnego, stabilności i bezpieczeństwa prawnego, budzi zaufanie do działań organów państwowych<sup>239</sup>. Powyższe stanowisko potwierdzają również orzeczenia sądów administracyjnych<sup>240</sup>. Tym samym „trwałość decyzji administracyjnych oznacza nic innego jak to, że nie mogą być zmieniane, z wyjątkiem tylko sytuacji wskazanych wprost w ustawie lub ustawach szczególnych. Powoduje to również powstanie innej konsekwencji – a mianowicie zakazu stosowania możliwości zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji w drodze wykładni rozszerzającej. Dopuszczenie bowiem w sytuacjach nadzwyczajnych możliwości zmiany decyzji ostatecznej ma swoje głębokie uzasadnienie w twierdzeniu, że „zupełna trwałość decyzji wyrażająca się w jej absolutnej niezmienności byłaby szkodliwa”<sup>241</sup>. Tym samym, zasada trwałości nie jest bezwzględnie obowiązująca, a wyjątek od niej stanowi m.in. możliwość wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 161 § 1 pkt. 1 k.p.a.<sup>242</sup>. Zasada trwałości decyzji administracyjnej w swoim formalnym aspekcie wyraża się w tym, że ostateczne decyzje obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Z uwagi na doniosłość zasada ta zapewniająca stabilizację i pewność obrotu prawa została zabezpieczona sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.) tzw. *res iudicata*, przed ponownym rozstrzygnięciem sprawy<sup>243</sup>. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, uchylene lub zmiana decyzji odnosi się to przede wszystkim do decyzji podjętych z naruszeniem prawa czy też sytuacji, w których nastąpiła zmiana stosunków faktycznych wiążących się z decyzją<sup>244</sup>. W takich przypadkach pozostawienie w obronie prawnych decyzji dotkniętej wadami prawnymi naruszałoby inne zasady państwa prawa, jak np. zasadę legalności czy prawdy obiektywnej. Stąd konieczne jest stworzenie mechanizmów umożliwiających wyeliminowanie decyzji dotkniętej poważnymi wadami prawnymi.

Jak trafnie podnosi się w literaturze, „zasadę trwałości decyzji administracyjnych należy rozpatrywać nie tylko w odniesieniu do decyzji ostatecznych, ale do wszystkich decyzji, bowiem również te nieostateczne nie mogą być dowolnie zmieniane.

<sup>239</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo NSA z komentarzem*, Lublin 1992, s. 116.

<sup>240</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 907/19 (LEX 3064830).

<sup>241</sup> J. Borkowski, [w:] *Kodeks...*, s. 85.

<sup>242</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2019 r., w sprawie II OSK 2323/17 (LEX 2711728).

<sup>243</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., w sprawie IV SA/Po 467/19 (LEX 2330823), wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2019 r., w sprawie I SA/Wa 1197/19 (LEX 3014137), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2019 r., w sprawie II SA/Gd 204/19 (LEX 2740102), wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2019 r., w sprawie III SA/Kr 828/19 (LEX 2741056).

<sup>244</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 16 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 190.

Wynika to z faktu, że każda decyzja od chwili jej ogłoszenia uzyskuje pewien rodzaj trwałości. Stąd przedstawiciele nauki wyróżniają kilka etapów trwałości decyzji administracyjnej<sup>245</sup>.

Pierwszy etap trwałości decyzji administracyjnej wynika „z art. 110 K.p.a. i rozpoczyna go moment doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia. Zgodnie bowiem z powołanym artykułem organ administracji, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Oznacza to więc, iż od tego momentu organ nie może dowolnie modyfikować treści decyzji ogłoszonej stronom. Więcej – może ją zmienić wyłącznie na wniosek strony posiadającej legitymację do złożenia odwołania”<sup>246</sup>.

Drugi etap „obejmuje trwałość decyzji związaną z momentem nabycia przez nią przymiotu ostateczności”<sup>247</sup>. Wobec czego „taka decyzja staje się częścią obrotu prawnego wywołującą skutki *erga omnes*. Zmiana takiej decyzji jest możliwa wyłącznie na podstawie przepisów szczególnych i w przypadkach ściśle określonych postanowieniami kodeksu”<sup>248</sup>.

Trzeci etap trwałości decyzji administracyjnej „to trwałość rozpoczynająca się od momentu uprawomocnienia, czyli z chwilą, gdy żaden z podmiotów biorących udział w postępowaniu, w którym ona zapadła, nie ma możliwości jej wzruszenia, a więc gdy nie ma już możliwości lub podstaw do skierowania skargi kasacyjnej do NSA”<sup>249</sup>.

Etap czwarty to „trwałość wyznaczona upływem okresów przedawnienia (10 lub 5 lat w wypadku wznowienia postępowania, 10 lat w wypadku niektórych przesłanek nieważności). Upływ tych terminów powoduje, że mimo zaistnienia przesłanki do uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzja obarczona istotną wadą nie może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego (art. 146 § 1 K.p.a. i art. 156 § 2 K.p.a.)”<sup>250</sup>.

Decyzjami ostatecznymi będą więc te rozstrzygnięcia, od których w toku administracyjnej instancji nie służy odwołanie. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego zaliczyć do nich należy:

- a) „decyzje podjęte w I instancji, od których strony nie wniosły odwołań w określonym terminie i strona nie występowała o przywrócenie terminu, bądź też występowała, ale nie przywrócono jej terminu do złożenia odwołania (art. 134 K.p.a.),

---

<sup>245</sup> Ibidem.

<sup>246</sup> Ibidem, s. 188.

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> Ibidem, s. 189

<sup>249</sup> Ibidem, s. 190.

<sup>250</sup> Ibidem, s. 191.

- b) decyzje podjęte w jednoinstancyjnym postępowaniu; jednoinstancyjność postępowania jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności, wprowadzają przepisy K.p.a. (art. 127 § 3 K.p.a.) oraz szczególne przepisy ustawowe (zgodnie z art. 127 § 3 K.p.a. od decyzji wydanych w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie),
- c) decyzje podjęte przez organ II instancji; zgodnie bowiem z art. 15 k.p.a. postępowanie jest dwuinstancyjne, a zatem od decyzji wydanej w I instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1 K.p.a.),
- d) decyzje określone w innych przepisach (niż K.p.a.) jako prawomocne (art. 269 K.p.a.).

Wyjątki od zasady trwałości decyzji ostatecznej są wyraźnie określone w art. 16 § 1 K.p.a. zdanie drugie<sup>251</sup>.

Ponadto przepisy k.p.a. przewidują możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji w związku z kontrolą jej wykonania poprzez:

- „a) stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, gdy stała się bezprzedmiotowa albo gdy nie dopełniono warunku zastrzeżonego w decyzji (art. 162 § 1 K.p.a.),
- b) uchylene decyzji, gdy strona nie wykonała zlecenia dodanego do decyzji w oznaczonym terminie (art. 162 § 2 K.p.a.)<sup>252</sup>.

Zasada trwałości decyzji administracyjnej ma szczególne znaczenie dla egzekucji administracyjnej, warunkiem jej wszczęcia, co do zasady, jest bowiem zakończenie postępowania administracyjnego, w wyniku którego została wydana decyzja administracyjna, która na podstawie ww. okoliczności uzyskała status trwałej. Tym samym może stać się podstawą do wszczęcia postępowania wtórnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie egzekucyjne w administracji.

---

<sup>251</sup> Decyzja ostateczna może być wzruszona: 1) przez uchylene (zmianę) decyzji w trybie postępowania w sprawie uchylene (zmiany) decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną: a) gdy strony nie nabyły praw z decyzji ostatecznej, a za zmianą lub uchuleniem decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 154 § 1 k.p.a.), b) gdy strony, które nabyły prawa z decyzji ostatecznej, wyrażają zgodę na jej zmianę lub uchylene, a przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes stron i nie sprzeciwia się to obowiązującym przepisom (art. 155 k.p.a.), c) gdy decyzja ostateczna zagraża życiu, zdrowiu ludzkiemu, ważnym interesom państwa lub grozi szkodą w gospodarce narodowej, a nie ma innej możliwości odwrócenia tego niebezpieczeństwa (art. 161 § 1 k.p.a.); 2) przez uchylene decyzji w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 pkt. 2 i 3 k.p.a.). Uchylając decyzję, organ wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt. 2 k.p.a.); 3) przez stwierdzenie nieważności w trybie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.). Stwierdzenie nieważności decyzji może otwierać drogę do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, np. w razie rażącego naruszenia prawa; 4) przez zmianę decyzji w ramach autokontroli sprawowanej przez organ odwoławczy w związku ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 54 § 3 u.p.p.s.a.); 5) przez uchylene (zmianę) na podstawie przepisów szczególnych (art. 163 k.p.a.).

<sup>252</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 16 K.p.a.*, s. 1, 90.

W art. 16 § 2 k.p.a. ustawodawca zawarł także zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W myśl tej normy „decyzje – na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach – mogą być przez stronę (organizację społeczną biorącą udział w postępowaniu na prawach strony albo prokuratora) zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Oceny dokonuje sąd, przeprowadzając w tym zakresie odrębne postępowanie. Umieszczenie wymienionej zasady w K.p.a. czyni zadość art. 77 Konstytucji, który daje każdemu prawo do skorzystania z drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności”<sup>253</sup>.

Obowiązek sądowej kontroli decyzji administracyjnych wywieść można również z treści art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.<sup>254</sup>. Zgodnie z nim „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd”. Tym samym nie tylko polski ustawodawca, ale również ustawodawstwo międzynarodowe wprowadza możliwość dla każdego do rozpoznania indywidualnej sprawy przez niezawisły sąd. Nie ma tu żadnego ograniczenia, czy chodzi o sąd powszechny, czy też o sąd orzekający w sprawach administracyjnych. Ważne jest, aby sąd był niezawisły, bezstronny i ustanowiony mocą ustawy. Tym samym nie tylko k.p.a. stwarza stronie możliwość rozpoznania sprawy administracyjnej przez sąd. Wprowadzenie przez ustawodawcę do k.p.a. możliwości sądowej weryfikacji decyzji administracyjnych nie wywołuje zastrzeżeń i jest przez znawców zagadnienia powszechnie akceptowanym zjawiskiem. „Kontrola sądowa decyzji administracyjnych przyczynia się do podniesienia jakości pracy organów administracji publicznej, ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego i wzmocnienia przestrzegania prawa przez aparat administracji”<sup>255</sup>.

Do 2004 r. sądem rozpatrującym skargi na decyzje administracyjne i inne akty był jednoinstancyjny NSA. Jedynym kryterium przeprowadzanej kontroli pozostawała wówczas legalność. Od 2004 r. przyjęto w Polsce model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, wprowadzony trzema ustawami: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W związku z wprowadzoną re-

<sup>253</sup> B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 98.

<sup>254</sup> Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

<sup>255</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Toruń 1995, s. 63.

formą w zakresie sądownictwa administracyjnego w zdecydowany sposób uległ zmianie jego model, który w bardzo zbliżonym kształcie zachował się do dziś. W I instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast w II – Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrujący skargi kasacyjne od wyroków sądów wojewódzkich.

Nową regulacją jest dodany do art. 16 § 3 k.p.a., zgodnie z którym decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu są prawomocne. Tym samym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej pojęcia „decyzja prawomocna”. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej<sup>256</sup> wskazano, że „w rozumieniu projektowanego art. 16 § 3 K.p.a. nie można zaskarżyć decyzji, gdy zakazuje tego przepis prawa, gdy upłynął termin do jej zaskarżenia czy z powodu już zrealizowanej kontroli (tj. jeśli sąd odrzucił lub oddalił skargę albo umorzył postępowanie). Tym samym można uznać, że wprowadzona do K.p.a. zasada prawomocności decyzji została oparta na tzw. teorii prawomocności formalnej, która łączy prawomocność decyzji administracyjnej z jej niezaskarżalnością, zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak również sądowego (zarówno sądów administracyjnych, jak również sądów powszechnych). W powoływanym wyżej uzasadnieniu do ustawy nowelizującej wskazano, że „konieczne jest zdefiniowanie prawomocności decyzji administracyjnej jako prawnego następstwa kontroli zgodności decyzji z prawem przez sąd administracyjny”. Jednak, jak słusznie wskazuje T. Woś, sytuacje, w których decyzja uzyskuje przymiot prawomocności w oparciu o regulację art. 16 § 3 k.p.a., są bowiem bardzo różnorodne i nie zawsze wiążą się z wypowiedzią sądu o zgodności decyzji z prawem, a tym samym ustawodawca celu wskazanego w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej nie zrealizował<sup>257</sup>.

Zasada trwałości decyzji administracyjnych na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w jej „czystej” postaci czy też rozumiana *sensu stricto* z uwagi na wtórny charakter postępowania egzekucyjnego względem ogólnego postępowania administracyjnego ma mniejsze zastosowanie. Na etapie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej decyzji bowiem przysługuje już przymiot trwałości, dzięki czemu wynikające z niej obowiązki mogą (a nawet muszą) być egzekwowane. Natomiast bez względu na powyższą uwagę zasada ta będzie miała odniesienie w stosunku do postanowień podejmowanych w toku egzekucji, na które przysługują bądź nie środki odwoławcze. Również w związku z dyspozycją art. 35 u.p.e.a., na mocy której w niektórych przypadkach jest dopuszczalne kwestionowanie istnienia lub wysokości należności w drodze powództwa do sądu. Oznacza to *de facto*, że nawet poprawnie wystawiony tytuł wykonawczy może podlegać w niektórych przypadkach dalszej, wtórnej niejako weryfikacji sądowej. Natomiast

<sup>256</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy (VIII kadencja, Druk Sejm., nr 1183, s. 23).

<sup>257</sup> T. Woś, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 413 i nast.

bez wątpienia ograniczenie drogi do rozpoznania aktów wydawanych w toku egzekucji administracyjnej lub też możliwości kwestionowania istnienia lub wysokości należności egzekwowanej w toku egzekucji byłoby niczym nieuzasadnioną ingerencją w podstawowe prawa człowieka. Nie można bowiem wykluczyć, że z różnych przyczyn postępowanie egzekucyjne będzie wadliwe, a wobec tego zobowiązany bądź też osoby trzecie mają prawo żądać i oczekiwać rozpoznania sprawy na drodze sądowej. Pozbawienie możliwości zaskarżania do sądów administracyjnych czynności prowadzonych w związku z egzekucją administracyjną i poddania weryfikacji sądowej podejmowanych czynności oraz ich zasadności w niektórych, indywidualnych przypadkach uniemożliwiłoby całkowicie realizację innych praw, zarówno zobowiązanego, jak również osób trzecich, którzy zmuszeni byłiby do zaakceptowania prowadzonej egzekucji administracyjnej nawet wówczas, gdy nie ma przesłanek ustawowych do jej prowadzenia lub też prowadzenia w określonym zakresie.

#### 4.18. Podsumowanie

Zarówno zasady ogólne, jak również inne przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego mogą być stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Bezpośrednie umożliwienie stosowania przepisów k.p.a. pozwoliło na stworzenie w miarę kompleksowej regulacji. Dzięki możliwości odpowiedniego stosowania k.p.a. w tym postępowaniu wszystkie kwestie, które nie są uregulowane w ustawie mogą zostać uzupełnione przepisami k.p.a. Przykładem może być choćby zastosowanie przepisów dotyczących wyłączenia pracownika lub organu. Choć ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji kwestii tej nie reguluje, nie ma jednak tzw. „luki w prawie”, albowiem zastosowanie znajdują przepisy k.p.a.

Po drugie – odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. nie pozwala na ich zastosowanie wówczas, gdy określona kwestia uregulowana została w sposób dostateczny w przepisach u.p.e.a. Powyższe stanowisko jest zrozumiałe z uwagi na fakt, że *de facto* postępowanie administracyjne oraz egzekucyjne to dwa odrębne postępowania, których cel jest zupełnie odmienny. W związku z powyższym kwestie, które u.p.e.a. reguluje w sposób w miarę kompleksowy nie wymagają odniesienia do innych ustaw, z których mogłyby wynikać inne postępowanie (węższy lub szerszy zakres praw lub obowiązków uczestników postępowania), niż zawarty w u.p.e.a.

Po trzecie – niektóre zasady ogólne i inne przepisy regulujące kwestię ogólnego postępowania administracyjnego wcale nie będą mogły mieć zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym, z uwagi właśnie na odmienne cele, jakim postępowania te służą.





## Rozdział 5

# Modyfikacje zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji na wybranych przykładach

### 5.1. Uwagi ogólne

Art. 1 a pkt. 7 u.p.e.a.<sup>1</sup> definiuje pojęcie organu egzekucyjnego. „Organ egzekucyjny będzie więc podmiotem, który w ramach postępowania przymusowego wchodzić będzie w rozmaite stosunki prawne z uczestnikami egzekucji administracyjnej. Dochodzi do nich w sytuacji, gdy uprawniony organ korzystający z przymusu państwowego wszczyna egzekucję administracyjną wywołującą określone skutki procesowo-administracyjne”<sup>2</sup>.

Biorąc pod uwagę rodzaje egzekwowanych obowiązków, „organy egzekucyjne można podzielić na:

- a) właściwe do przeprowadzenia egzekucji należności pieniężnych,
- b) właściwe do przeprowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym”<sup>3</sup>.

Organy egzekucji pieniężnej zostały w art. 19 u.p.e.a. wskazane wprost poprzez użycie ich nazw, w przeciwieństwie do organów egzekucji niepieniężnej wskazanych poprzez określenie w art. 20 u.p.e.a. ich kategorii.

Właściwość miejscowa organów egzekucyjnych wynika wprost z art. 22 u.p.e.a. w odniesieniu zarówno do obowiązków o charakterze pieniężnym, jak również obowiązków o charakterze niepieniężnym. Większość aktów normatywnych, które odnoszą się do u.p.e.a. w zakresie dotyczącym egzekwowania obowiązków nie wprowadza zasadniczych różnic w stosunku do reguł tego postępowania wynikających z ustawy, w szczególności w kontekście omawianych zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji. W związku z powyższym organ egzekucyjny ma

---

<sup>1</sup> Art. 1 a pkt. 7. Ilekroć w ustawie jest mowa o organie egzekucyjnym – rozumie się przez to organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków.

<sup>2</sup> R. Sawuła, *Postępowanie i środki kontroli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2001, s. 172.

<sup>3</sup> J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 23.

m.in. obowiązek stosować wyłącznie środki przewidziane w ustawie, w tym będące środkami najmniej uciążliwymi dla zobowiązanego, a równocześnie prowadzącymi bezpośrednio do wykonania obowiązków. Faktycznie powoduje to, że z szerokiej gamy środków egzekucyjnych przewidzianych w u.p.e.a. organ egzekucyjny może na kanwie każdego konkretnego przypadku dokonywać wyboru określonego środka egzekucyjnego, z zastrzeżeniem jednak dotyczącym egzekucji z nieruchomości. Są jednak obowiązki zarówno o charakterze pieniężnym, jak też o charakterze niepieniężnym, które co prawda podlegają wprost egzekucji w trybie przepisów u.p.e.a., jednak możliwość wyboru określonego środka w przypadku egzekwowania niektórych obowiązków jest zdecydowanie zawężona, żeby nie stwierdzić – włączona. Ograniczenie to niejednokrotnie wynika wprost z ustawy.

W związku z powyższym, w szczególności analizie zostaną poddane obowiązki o charakterze niepieniężnym. W zakresie egzekucji świadczeń niepieniężnych katalog środków egzekucyjnych obejmuje 5 pozycji.

Grzywna w celu przymuszenia<sup>4</sup> to „środek o charakterze przymuszającym, a więc taki, który nie prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku, a ma jedynie skłonić zobowiązanego do jego wykonania przez dolegliwość samego środka egzekucyjnego”<sup>5</sup>. Innymi słowy grzywna w celu przymuszenia „nie jest sankcją karną ani administracyjną karą pieniężną, lecz formą nacisku mającą na celu skłonienie zobowiązanego, poprzez dolegliwość finansową, do określonego zachowania się”<sup>6</sup>. Grzywna w celu przymuszenia jest stosowana w dwóch przypadkach. Po pierwsze – gdy zobowiązany powinien powstrzymać się od określonego działania, po drugie – gdy zobowiązany powinien dokonać określonego działania. „Grzywna jako środek egzekucyjny jest zupełnie odmienna od grzywny jako sankcji karnej. Kara grzywny może być nałożona w jednej sprawie tylko raz, zgodnie z zasadą *ne bis in idem*. Grzywna w celu przymuszenia jest nakładana w zamiarze przymuszenia do wykonania obowiązku administracyjnego, dlatego w razie nieosiągnięcia tego zamiaru może być nałożona powtórnie”<sup>7</sup>. Orzecznictwo podkreśla, że grzywna w celu przymuszenia, aby odniosła pożądaný skutek w postaci wykonania

---

<sup>4</sup> Art. 119. § 1. Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, które z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. § 2. Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

<sup>5</sup> E. Janik, A. Sędkowska, *Realizacja obowiązków niepieniężnych przez grzywnę w celu przymuszenia*, [w:] *Egzekucja należności publicznoprawnych. Teoria i praktyka*, red. J. Glumińska-Pawlic, E. Janik, Izbicko 2015, s. 56.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 59.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

obowiązku, powinna być nałożona przez organ egzekucyjny w odpowiedniej wysokości tak, aby jej dolegliwość zmobilizowała zobowiązanego do realizacji obowiązku. Wymierzając grzywnę organ musi kierować się zasadą celowości i skuteczności podejmowanych działań. Grzywna musi być na tyle wysoka, aby nieopłacalne było jej uiszczenie tylko dla odłożenia w czasie egzekwowanego obowiązku, w przeciwnym razie straciłaby swój przymuszający charakter<sup>8</sup>. Dlatego też jest uzasadnione, aby grzywna z uwagi na jej wysokość wywołała u zobowiązanego przekonanie, że z ekonomicznego punktu widzenia bardziej „opłacalne” jest wykonanie obowiązku niż uiszczenie grzywny, tym bardziej że dalsze unikanie wykonania decyzji może wiązać się z podjęciem kolejnego kroku przez organ, jakim jest wykonanie zastępcze<sup>9</sup>. Nadto w sytuacji orzekania o wysokości grzywny w celu przymuszenia nie ma zastosowania wyrażona w prawie karnym zasada miarkowania nakazująca dostosowanie wysokości nałożonej grzywny do możliwości finansowych zobowiązanego<sup>10</sup>.

Wykonanie zastępcze<sup>11</sup> uregulowane zostało w art. 127–135 u.p.e.a. Wykonanie zastępcze nie będzie więc możliwe w przypadku, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania. Środek ten może być zastosowany tylko wówczas, gdy na zobowiązanym ciąży obowiązek wykonania określonej czynności i może być ona spełniona przez inną osobę w miejsce zobowiązanego. W związku z czym nie stosuje się wykonania zastępczego do obowiązków mających charakter osobisty, a więc ściśle związanych z osobą zobowiązanego<sup>12</sup>. Nadto należy wskazać, że „skutkiem zastosowania wykonania zastępczego jest wygaśnięcie obowiązku wykonania określonej czynności (obowiązku o charakterze niepieniężnym) z równoczesnym powstaniem obowiązku o charakterze pieniężnym”<sup>13</sup>. Podkreśla się w orzecznictwie, że wykonanie zastępcze jest środkiem zaspakajającym, który generuje bezzwrotne, nierzadko znaczne koszty dla zobowiązanego. Grzywna w celu przymuszenia natomiast pomimo jej uiszczenia może zostać w razie wykonania obowiązku zwrócona dłużnikowi na podstawie art. 126 u.p.e.a.<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2019 r., w sprawie II SA/Gl 811/19 (LEX 2735738), wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 339/20 (LEX 3078380).

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie II SA/Kr 1512/19 (LEX 3037054).

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., w sprawie II OSK 2390/17 (LEX 2733593), wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2172/18 (LEX 2676686), wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie II SA/Kr 783/19 (LEX 2782233).

<sup>11</sup> Art. 127. Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2349/18 (LEX 2682131).

<sup>13</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2015, s. 485.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2020 r., w sprawie VII SA/Po 727/18 (LEX 2593192), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie IV SA/Po 19/20 (LEX 3052061).

Odebranie rzeczy ruchomej uregulowane w art. 136–140 u.p.e.a. Środek ten jest stosowany wówczas, gdy „zobowiązany ma wydać wierzycielowi rzecz ruchomą oznaczoną co do tożsamości, zindywidualizowaną, możliwą do odróżnienia od innych rzecz tego samego rodzaju”<sup>15</sup>. Odebranie rzeczy ruchomej nie zmienia stanu własności tej rzeczy. Jeśli zatem rzecz została tymczasowo odebrana zobowiązanemu będącemu jej właścicielem, to po upływie wyznaczonego terminu zostanie mu zwrócona.

Odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń regulowane zostało w art. 141–147 u.p.e.a. Podobnie jak wskazywany wyżej środek, również i jego zastosowanie „nie prowadzi do zmiany stosunków własności, a jedynie do zmiany władztwa nad nieruchomością, lokalem lub pomieszczeniem. Egzekucja w tym przypadku jest prowadzona przeciwko zobowiązanemu i wszystkim osobom zajmującym nieruchomość (lokal, pomieszczenie) podlegającą opróżnieniu, niezależnie od tego, czy osoby te wywodzą od zobowiązanego swoje prawo do przebywania w danym lokalu”<sup>16</sup>.

Przymus bezpośredni uregulowany jest w art. 148<sup>17</sup>–153 u.p.e.a. Bezpośrednim i – jak się wydaje jedynym – celem zastosowania przymusu bezpośredniego jest przełamanie oporu zobowiązanego oraz innych osób. „Kaźda czynność egzekutora, również niepolegająca na użyciu lub groźbie użycia siły fizycznej, wiąże się z zastosowaniem przymusu bezpośredniego, jeżeli tylko jest podjęta dla przewyciężenia aktywności lub bierności zobowiązanego i innych osób utrudniających lub uniemożliwiających egzekucję administracyjną”<sup>18</sup>. Orzecznictwo wskazuje również, że „w przypadku prowadzenia przez organ administracji postępowania egzekucyjnego mającego na celu opróżnienia lokalu mieszkalnego w przypadku nie opróżnienia lokalu jest to podstawowy środek egzekucyjny, który jest stosowany”<sup>19</sup>.

Tym samym należy wskazać, że ustawodawca wprost określa, jakie środki egzekucyjne oraz w jakich sytuacjach są możliwe do zastosowania. Dlatego też w dalszej

<sup>15</sup> Ibidem, s. 492.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., w sprawie I OSK 1232/09 (LEX 594979).

<sup>17</sup> Art. 148. § 1. Przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku. § 2. W szczególności przymus bezpośredni stosuje się w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nieprzeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw, a także w przypadkach, gdy ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe.

<sup>18</sup> P. Przybysz, *Postępowanie...*, s. 502.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., w sprawie I OSK 2164/11 (LEX 1136664), wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., w sprawie I OSK 2112/11 (LEX 1264673).

części niniejszego opracowania zostaną wskazane ograniczenia w prowadzeniu egzekucji administracyjnej, które polegają na ustawowym niejako wyłączeniu możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru w zakresie możliwości zastosowania środka egzekucyjnego (z tego powodu, że sam ustawodawca wprost wskazuje środek możliwy do zastosowania, uznając go jednocześnie za ten, który prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku oraz jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego). Można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście tak jest w każdym przypadku.

## 5.2. Egzekucja obowiązku szkolnego

Prawo do nauki uznawane jest powszechnie za jedno z praw człowieka<sup>20</sup>. Wydaje się, że możliwe jest uznanie, iż pierwszej międzynarodowej kodyfikacji prawa do nauki można doszukać się w Deklaracji prawa dziecka zawartej w Genewie w 1923 r., przyjętej w 1924 r. przez Zgromadzenie Ligi Narodów. Kolejnym aktem, który bezpośrednio odnosił się do prawa nauki (mimo że nie ma wiążącego charakteru), była powoływana już Powszechna deklaracja praw człowieka z 1948 r., której art. 26 wprost wskazywał m.in., że każdy ma prawo do nauki bezpłatnej przynajmniej na poziomie podstawowym oraz że nauka jest obowiązkowa. Kolejnym krokiem w regulacji prawa do nauki (ale już na poziomie wiążącym) stał się Międzynarodowy pakt praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych z 1966 r. W art. 13 ww. aktu znalazło się m.in. prawo każdego do nauki zmierzające do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej, nauczanie podstawowe o charakterze obowiązkowym, bezpłatnym i dostępnym dla wszystkich, nauczanie wyższe dostępne dla wszystkich w stopni równym na podstawie kryterium zdolności, poszanowanie prawa rodziców do wyboru szkół innych niż szkoły publiczne. Konwencja o prawach dziecka z 1989 r. uznaje w art. 28 prawo dziecka do nauki i realizowania tego prawa na zasadzie równych szans, obowiązkowe i bezpłatne nauczanie podstawowe, rozwój różnych form kształcenia, szkolnictwo wyższe dostępne dla wszystkich na zasadzie równości, poradnictwo szkolne i zawodowe oraz podjęcie przez państwa-strony kroków zmierzających do zapewnienia regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia przypadków ich porzucania. W myśl art. 29 Konwencji nauka miała być ukierunkowana między innymi na rozwijanie osobowości i talentów dziecka, rozwijaniu szacunku dla praw człowieka, rodziców, tożsamości kulturowej i języka. Konwencja UNESCO z 1960 r. w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty wskazywała, że dyskryminacja oznacza wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczenie lub uprzywilejowanie zasady jednakowego traktowania

<sup>20</sup> J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 291.



w dziedzinie oświaty bez względu na powód ww. wskazanych działań. Podobnie prawo do nauki zapewnia również 1 protokół dodatkowy z 20 marca 1905 r. do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 2), Europejska karta społeczna z 1961 r., Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. (art. 14 zgodnie z którym każdy ma prawo do nauki/dostępu do kształcenia zawodowego, prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki). Nadto prawo to reguluje szereg innych aktów, w tym o znaczeniu regionalnym.

Również polski ustawodawca uregulował prawo do nauki na poziomie nie tylko ustawowym, ale również w Konstytucji – art. 70 ust. 1 Konstytucji<sup>21</sup>. W tym kontekście należy rozgraniczyć dwa pojęcia. Po pierwsze – obowiązek szkolny, po drugie – obowiązek nauki. Przedstawiciele nauki posługują się natomiast pojęciem obowiązku edukacyjnego, przez który rozumieją wynikające z ustawy prawo oświatowe obowiązki rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki<sup>22</sup>. Jest on jednym z obowiązków o charakterze niepieniężnym egzekwowanym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>23</sup> obowiązek szkolny dziecka co do zasady rozpoczyna się wraz z rokiem szkolnym w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat. Dziecko w wieku 6 lat jest zobowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne (art. 31 ust. 4). Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 2 nauka jest obowiązkowa do czasu ukończenia 18. roku życia, a obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, i trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Wyjątki w tym zakresie dotyczące objęcia obowiązkiem szkolnym dziecka przed ukończeniem 7. roku życia, lub też po jego ukończeniu określa ustawa (np. w stosunku do dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego – art. 38 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 42 wskazywanej wyżej ustawy niespełnienie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki podlega egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z postanowieniami u.p.e.a. (art. 2 § 1 pkt. 10 u.p.e.a.) obowiązki wskazane wyżej są obowiązkami administracyjnymi, o charakterze niepieniężnym, przekazanymi do egzekucji administracyjnej na mocy przepisu szczególnego (art. 42 ustawy Prawo oświatowe). Pojęcie „niespełniania obowiązków edukacyjnych” oznacza m.in. nieuczestniczenie przez dziecko (ucznia) w wyznaczonych planem zajęciach (szkolnych lub pozaszkolnych) w wymiarze 50% w skali

<sup>21</sup> Art. 70 ust. 1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa.

<sup>22</sup> A Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011, s. 118.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 910, t.j.).

miesiąca. Nieuczestniczenie musi być przy tym nieusprawiedliwione. Tym samym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie w ustawie legalnej definicji pojęcia „niespełniania obowiązków edukacyjnych”. Obowiązki edukacyjne należą do obowiązków powstających z mocy prawa, co powoduje, że dla stwierdzenia ich istnienia nie jest konieczne wydanie decyzji administracyjnej. Analogicznie nie jest także z uwagi na charakter powstającego stosunku administracyjnoprawnego wydanie decyzji ustalającej, że obowiązki edukacyjne nie zostały spełnione.

Uznać należy, że zgodnie z treścią art. 1a pkt. 13 u.p.e.a. w związku z art. 40 ustawy Prawo oświatowe wierzycielem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku będą:

- a) dyrektor publicznej szkoły podstawowej, w obrębie której dziecko mieszka (w przypadku obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego aż do czasu ukończenia szkoły podstawowej),
- b) dyrektor szkoły średniej, w której absolwent szkoły podstawowej kontynuuje naukę, i organ wykonawczy gminy do czasu ukończenia przez niego 18. roku życia,
- c) organ wykonawczy gminy, jeśli konieczne jest przeprowadzenie egzekucji obowiązku nauki.

Organem egzekucyjnym we wszystkich wskazanych wyżej przypadkach będzie jednak zawsze organ wykonawczy gminy działający na terenie miejsca zamieszkania dziecka. Przepisy ustawy prawo oświatowe przewidują konkretne sankcje za niespełnienie obowiązków związanych z realizacją obowiązku przedszkolnego, szkolnego lub nauki. Zgodnie z definicją wskazywaną przez B. Adamiak pod pojęciem „czynności egzekucyjnych należy rozumieć prawem uregulowany proces egzekucyjny podejmowany przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania przez zastosowanie środków przymusu państwowego obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej, przy czym przez „wykonanie” należy rozumieć doprowadzenie do stanu zgodnego z treścią aktu administracyjnego lub innego aktu poddanego tej egzekucji”<sup>24</sup>.

Egzekucja administracyjna obowiązków edukacyjnych może być wszczęta, jeżeli właściwy wierzyciel obowiązku edukacyjnego po upływie terminu do jego wykonania przez zobowiązanych rodziców (opiekunów prawnych) dziecka przesłał im pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia zgodnie z omawianą zasadą zagrożenia wynikającą z art. 15 ust. 1 u.p.e.a.

---

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1998, s. 317.

Po bezskutecznym upływie co najmniej siedmiodniowego terminu obligatoryjnie wszczyna się egzekucję. Wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, a następnie występuje z wnioskiem o wszczęcie egzekucji. Wniosek wraz z tytułem wykonawczym i załączonym do niego dowodem upomnienia zobowiązanego wierzyciel przesyła do organu egzekucyjnego. Otrzymuje go również zobowiązany, który w terminie 7 dni może podnieść odpowiedni zarzut, np. wykonania egzekwowanego obowiązku.

W toku egzekucji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego lub obowiązku szkolnego dyrektorowi publicznej szkoły podstawowej – jako wierzycielowi obowiązku – służą uprawnienia do wnoszenia środków zaskarżenia (zażaleń) na postanowienia organu egzekucyjnego, a także prawo wnioskowania o zawieszenie lub umorzenie postępowania.

Obowiązki podlegające egzekucji na podstawie ww. ustawy mają charakter niepieniężny, ale nie zwalnia to wierzyciela od wskazania we wniosku egzekucyjnym środka egzekucyjnego. Zgodnie z art. 1 a pkt. 12 b u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym wierzyciel może wskazać następujące środki egzekucyjne:

- grzywnę w celu przymuszenia,
- wykonanie zastępcze,
- odebranie rzeczy ruchomej,
- odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń,
- przymus bezpośredni.

Biorąc pod uwagę omówione wcześniej zasady ogólne postępowania egzekucyjnego w administracji, należy stwierdzić, że z pewnością możliwe jest wskazanie wyłącznie środków przewidzianych w ustawie. Mając jednak na uwadze, że środek ten ma zmierzać bezpośrednio do wykonania obowiązku faktycznie z katalogu dostępnych środków, wierzyciel będzie mógł wskazać wyłącznie grzywnę w celu przymuszenia lub przymus bezpośredni, zastosowanie pozostałych środków nie będzie bowiem zgodne z zasadą wyboru środka zmierzającego bezpośrednio do wykonania obowiązku lub też nie będzie faktycznie możliwe do zrealizowania.

Grzywna w celu przymuszenia jest świadczeniem pieniężnym o określonej przez organ egzekucyjny wysokości. Może ona być nakładana zgodnie z art. 121 § 1–3 u.p.e.a. kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Grzywnę nakłada się na zobowiązanego postanowieniem doręczanym wraz z tytułem egzekucyjnym. Na postanowienie to (niezależnie od dopuszczalności zgłaszania zarzutów i zażalenia na samo prowadzenie postępowania egzekucyjnego) zobowiązanemu służy zgodnie z art. 122 u.p.e.a. zażalenie. Nałożone grzywny w celu przymuszenia, nieuiszczone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji należności pieniężnych (art. 124 § 1 u.p.e.a), określonym w ustawie. Ich nieuiszczenie powoduje zatem wszczęcie kolejnego postępowania egzekucyjnego.

Przymus bezpośredni, zgodnie z art. 148 § 1 u.p.e.a. polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku. Jest on zwykle związany z możliwością stosowania lub stosowaniem siły fizycznej wobec zobowiązanego lub innych osób w celu ograniczenia ich wolności osobistej. W przypadku konieczności egzekwowania obowiązku szkolnego jego zastosowanie może polegać np. na przymusowym doprowadzeniu dziecka do szkoły. Przy wykonaniu tego środka egzekucyjnego organ gminy jako organ egzekucyjny może posłużyć się Policją lub Strażą Miejską. Wątpliwości budzi możliwość doprowadzenia dziecka do szkoły przez pracowników urzędu gminy. Niektórzy przedstawiciele doktryny dopuszczają taką możliwość<sup>25</sup>, inni nie<sup>26</sup>. Osobiście skłaniam się ku drugiemu pogładowi, z uwagi na to, że możliwość stosowania przymusu bezpośredniego jako zdecydowanej ingerencji w sferę wolności należałoby zastrzec wyłącznie dla powołanych do tego służb. Stąd trudno znaleźć podstawę prawną do ewentualnego stosowania środków przymusu bezpośredniego przez pracowników urzędu gminy, nawet posiadających stosowne pełnomocnictwo do przeprowadzenia wskazanych wyżej czynności.

Uzupełniając powyższe rozważania, warto dodać, że nawet wcześniejsze osiągnięcie pełnoletniości, np. wskutek zawarcia związku małżeńskiego, które wprost wynika z art. 10 ust. 1 k.c., nie wpływa na istnienie obowiązków związanych z edukacją, a wynikających z prawa oświatowego. Ustawodawca bowiem nie wprowadza w zakresie tychże obowiązków kryterium osiągnięcia pełnoletniości, a *expressis verbis* stanowi o ukończeniu 18. roku życia. W związku z powyższym należy uznać, że obowiązki będą mogły być egzekwowane nawet wówczas, gdy osoba, która nie ukończyła 18. roku życia, na mocy przepisów szczególnych posiada pełną zdolność do czynności prawnych. Jak słusznie podnoszą M. Czuba-Wąsowska oraz K. Mańko<sup>27</sup>, „sytuacja w tym przypadku zmienia się tylko o tyle, że zobowiązanym i wykonawcą obowiązku będzie ta sama osoba”.

W związku z powyższym należy uznać, że prawo oświatowe wprost stanowi, iż obowiązki z niej wynikające (szkolny, nauki oraz przygotowania przedszkolnego) są obowiązkami o charakterze niepieniężnym, w zakresie możliwości wyboru i stosowania dopuszczalnych ustawowo środków egzekucyjnych istnieje jednak dość ograniczona swoboda, albowiem realizacja zasad ogólnych postępowania egzeku-

<sup>25</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 54 oraz M. Plich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 311.

<sup>26</sup> Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 214.

<sup>27</sup> M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 17.

cyjnego w administracji, w szczególności dążenie do zrealizowania obowiązków pozwala na zastosowanie tylko dwóch wspomnianych wyżej środków. Zastosowanie pozostałych wydaje się zupełnie nieadekwatne do zamierzonego celu, a tym samym mogłoby być odczytane jako naruszenie zasady wyboru najskuteczniejszego środka egzekucyjnego.

### 5.3. Egzekucja administracyjna tzw. samowoli budowlanej

Prawo budowlane stanowi przykład prawa o charakterze reglamentacyjnym. Jak wskazuje się w literaturze, „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów na podstawie generalnych norm ustawowych, i wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych, prawem określonych przypadkach doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostki, a więc poza istniejącymi układami prawnej zależności o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym”<sup>28</sup>. Wobec tego należy uznać, że pojęcie reglamentacji oznacza „ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania przez organy administracji nakazów lub zakazów określonego zachowania się”<sup>29</sup>.

Prawne obowiązki o charakterze niepieniężnym nałożone ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>30</sup> (dalej pr.bud.) podlegają egzekucji administracyjnej, na podstawie art. 3 u.p.e.a. jedynie wówczas, gdy wynikają z decyzji lub postanowień właściwych organów oraz – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa. „Obowiązki niemające charakteru publicznoprawnego nie podlegają jednak egzekucji administracyjnej, nawet jeżeli mieszczą się w zakresie działania organów administracji publicznej i wynikają z decyzji organu administracji”<sup>31</sup>. W związku z powyższym, aby określić, które z prawnobudowlanych obowiązków o charakterze niepieniężnym podlegają egzekucji administracyjnej, należy ocenić ich publicznoprawny charakter.

Do obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z Prawa budowlanego i spełniających wymogi wynikające z art. 3 u.p.e.a., które mają charakter

---

<sup>28</sup> M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 14; za: J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, t.j. ze zm.).

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., w sprawie IV SA 791/93 (LEX 25620).

obowiązków publicznoprawnych, należą bez wątpienia te obowiązki, które są nałożone w drodze decyzji przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego:

- 1) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1 pr.bud. – artykuł ten został znowelizowany z dniem 19 września 2020 r.<sup>32</sup>),
- 2) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (art. 51 ust. 1 pkt. 1 oraz 51 ust. 3 pkt. 2 i art. 51 ust. 5 pr.bud.),
- 3) obowiązek zaniechania dalszych robót budowlanych (art. 51 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt. 2 i art. 51 ust. 5 pr.bud.),
- 4) obowiązek doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt. 2 i art. 51 ust. 5 pr.bud.),
- 5) obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi (art. 66 ust. 1 pr.bud.),
- 6) obowiązek rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego, który nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia (art. 67 pr. bud.),
- 7) obowiązek uporządkowania terenu (art. 67 pr.bud.),
- 8) obowiązek opróżnienia bądź wyłączenia w całości lub części z użytkowania budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem (art. 68 pkt. 1 pr.bud.),
- 9) obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, użytkowanego pomimo wstrzymania użytkowania albo zmiany sposobu użytkowania pomimo wniesienia sprzeciwu organu (art. 71 a ust. 4 pr.bud.).

W dalszej części uwaga poświęcona zostanie obiektom powstałym bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, czyli tzw. samowolom budowlanym. Jak wskazuje Z. Leoński, „terminem »samowola budowlana« można określić podjęcie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Przy tym nie chodzi to, że roboty te nie mogłyby uzyskać np. pozwolenia na budowę, gdyż inwestycja jest z takich czy innych względów niedopuszczalna. Rzecz w tym, że nie poddano zamierzenia budowlanego kontroli prewencyjnej. Wynika to z konstytucyjnego skutku pozwolenia na budowę. Nie mamy do czynienia z samowolą

---

<sup>32</sup> Zmieniony na podstawie art. 1 pkt. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471).



budowlaną, gdy pozwolenie na budowę utraciło moc po rozpoczęciu inwestycji na skutek uchylecia albo stwierdzenia nieważności [...]. Druga kategoria samowoli budowlanej obejmuje przypadki nieprawidłowego prowadzenia robót budowlanych, czyli np. niezgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę. W tym przypadku inwestor traci ochronę w zakresie odpowiadającym niedochowaniu warunków pozwolenia”<sup>33</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków<sup>34</sup> uznał, że „samowole budowlane są zjawiskiem wysoce społecznie szkodliwym, a niekiedy wręcz niebezpiecznym i z tego względu wymagają zdecydowanej reakcji ustawodawcy [...]. Za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu [...]. Inwestor przestrzegający obowiązującego prawa musi – przed przystąpieniem do realizacji inwestycji – zapoznać się z planem miejscowym, względnie uzyskać ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, a następnie wystąpić o pozwolenie na budowę. Zlekceważenie któregośkolwiek z tych wymogów, a więc złamanie prawa, naraża go na surowe konsekwencje, z rozbiórką wybudowanego obiektu włącznie”.

W ramach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z prawa budowlanego szczególne zastosowanie będą znajdowały dwa z wynikających z u.p.e.a. środków egzekucyjnych, tj. grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze. Zastosowanie innych środków wydaje się niemożliwe z uwagi na ich charakter, jak również zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej – w tym przede wszystkim konieczność zastosowania środków zmierzających bezpośrednio do wykonania obowiązku (a więc skutecznych), a wśród kilku możliwych do zastosowania tego, który stanowić będzie środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Stosowanie we wskazanych (najczęściej dotyczących samowoli budowlanej lub obowiązku rozbiórki budynku bądź jego części) przypadkach wspomnianych wyżej środków egzekucyjnych należności niepieniężnych z upływem lat w sposób znaczny ewaluowało. Stąd omówienie możliwości stosowania poszczególnych środków wymagać będzie bardziej szczegółowych rozważań.

W jednym z wyroków NSA<sup>35</sup>, odnosząc się do kwestii wyboru określonego środka egzekucyjnego, stwierdził, że „jeżeli organ egzekucyjny ma do wyboru grzywnę w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze w ramach wykonania obowiązku

<sup>33</sup> Z. Leoński, *Samowola budowlana*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 309.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., w sprawie P 37/06 (Dz.U. z 2007 r., nr 247, poz. 1844).

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., w sprawie II OSK 463/ 05 (LEX 266471).

usunięcia samowoli budowlanej (rozbiórki obiektu), powinien wybrać wykonanie zastępcze, gdyż ono prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku”.

Kilka miesięcy później w niemal analogicznym stanie faktycznym i prawnym, nie bacząc na zasadę stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku, NSA uznał<sup>36</sup> jednak odmiennie, stwierdzając, że „zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego z uwagi na zakres robót wykonawczych przy rozbiórce przedmiotowego obiektu spowodowałby większe obciążenie finansowe zobowiązanych. Koszt wykonanej przez odpowiednią firmę budowlaną rozbiórki tego obiektu byłby znacznie wyższy od wysokości grzywny w celu przymuszenia”. W konkluzji stwierdzono, że zasada stosowania najmniej uciążliwego środka nie została naruszona.

Po upływie roku ten sam sąd ponownie dokonał zasadniczej interpretacji przepisów, uznając, że „stosownie do treści art. 7 § 2 powołanej ustawy organ egzekucyjny stosuje środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Z zasady tej wynika obowiązek badania, który ze środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. W istocie jest to główna zasada w postępowaniu egzekucyjnym”<sup>37</sup>.

Także w kolejnym wyroku – tym razem WSA<sup>38</sup> – „wprowadza zasadę stosowania środków prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązków, którą należy interpretować w ten sposób, że prowadzi ona do uniknięcia stosowania dolegliwości wobec zobowiązanego jako sposobu nakłonienia go do wykonania obowiązku na rzecz stosowania środków, które bezpośrednio prowadzą do osiągnięcia celu egzekucji”<sup>39</sup> oraz wyprowadza „obowiązek badania przez organ na etapie postępowania egzekucyjnego, który ze środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku twierdząc, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, że jeżeli organ egzekucyjny ma do wyboru grzywnę w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze, w sprawie dotyczącej wykonania obowiązku usunięcia samowoli budowlanej (rozbiórki obiektu), powinien wybrać wykonanie zastępcze, gdyż ono prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku”<sup>40</sup>.

Wydawałoby się, że tym samym orzecznictwo dokonało wyboru środka egzekucyjnego, który winien być stosowany w pierwszej kolejności w przypadku obowiązku usunięcia samowoli budowlanej, gdyby nie kolejna próba zmiany linii orzecniczej

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., w sprawie II OSK 135/05 (LEX 312009).

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., w sprawie I OSK 1404/07 (LEX 424663).

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Ke 683/07 (LEX 471275).

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

zaprezentowana w innym wyroku<sup>41</sup>, w którym sąd wyraził zgoła odmienny pogląd sprowadzający się do uznania, że „w toku prowadzonej egzekucji administracyjnej wynikającej z przepisów prawa budowlanego obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego organ egzekucyjny winien w pierwszej kolejności stosować grzywnę w celu przymuszenia, a wykonanie zastępcze mogłoby zostać orzeczone tylko wówczas, gdy mimo wymierzenia grzywny zobowiązany nie wykona obowiązku albo gdy zostanie orzeczone na skutek wniesionego przez zobowiązanego zarzutu, że grzywna jest zbyt uciążliwym środkiem egzekucyjnym”<sup>42</sup>.

Pogląd ten jednak nie spotkał się z aprobatą w kolejnych orzeczeniach zapadających w niemal analogicznych stanach faktycznych i prawnych sprawy. Podkreślano w nich, że „bez względu na to, iż w art. 7 § 2 u.p.e.a. wskazuje się, że mają być stosowane środki prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku, a oczywiście jest, że nałożenie grzywny w celu przymuszenia nie jest tym środkiem, który prowadzi bezpośrednio do wykonania nakazu rozbiórki, to przepis art. 121 § 5 u.p.e.a. – jako *lex specialis* w stosunku do generalnej zasady wyrażonej w art. 7 § 2 u.p.e.a. – zapewnia możliwość stosowania grzywny w celu przymuszenia w egzekucji nakazu rozbiórki. Uzasadniając tę tezę, sąd podniósł, że jako wiążącą należy traktować zasadę stosowania takiego środka egzekucyjnego, który jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, a rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do organu, który powinien uwzględnić warunki konkretnej sprawy, a zwłaszcza okoliczności podnoszone przez zobowiązanego”<sup>43</sup>.

W kontekście powyższych sporów pojawiały się również stanowiska kompromisowe, nie wskazujące, który ze środków egzekucyjnych ma pierwszeństwo i dlaczego. Przykładem może być choćby wyrok NSA<sup>44</sup>, zgodnie z którym „w sytuacji, kiedy na zobowiązanym ciąży obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego, rzeczą organów jest dokonanie wyboru najwłaściwszego środka egzekucyjnego, który w realiach konkretnego przypadku będzie prowadził do bezpośredniego wykonania zobowiązania, jednocześnie stanowiąc środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. W jednym przypadku z okoliczności sprawy będzie wynikało, że środkiem tym jest wykonanie zastępcze, w innym zaś może to być grzywna w celu przymuszenia o określonej wysokości”. Należy zgodzić się z tezą jednego z wyroków NSA<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., w sprawie II OSK 767/08 (LEX 503474).

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., w sprawie II OSK 706/08 (LEX 574663), wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., w sprawie II OSK 1274/08 (LEX 549006), wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 października 2009 r., w sprawie II SA/Ke 562/09 (LEX 566393), wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie II OSK 612/10 (LEX 1081807).

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., w sprawie II OSK 1274/08 (LEX 549006).

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., w sprawie II OSK 1262/10 (LEX 1068979).

oraz WSA w Bydgoszczy<sup>46</sup>, że ustalenie, „który z kilku środków egzekucyjnych jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, nie może być pozostawione arbitralnej ocenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne. Faktycznie, w zależności od warunków danej sprawy, może to być w przypadku obowiązku wykonania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego grzywna w celu przymuszenia lub też wykonanie zastępcze. Wskazane przez zobowiązanego okoliczności sprawy wraz z jego oceną warunków wiążących się z wykonaniem obowiązku, nie zaś arbitralne stanowisko organu egzekucyjnego prowadzą do właściwego rozstrzygnięcia, który spośród kilku dostępnych środków egzekucyjnych będzie najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Wprawdzie przepis art. 7 § 2 u.p.e.a. zawiera dyspozycję dotyczącą preferowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych jedynie spośród tych, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, jednak skala uciążliwości stosowanego środka nie powinna pozostawać obojętna dla organu egzekucyjnego i jeżeli do osiągnięcia celu można doprowadzić, stosując np. grzywnę w celu przymuszenia, to w konkretnych okolicznościach sprawy może się okazać, że jednak to ten środek, a nie wykonanie zastępcze, powinien być zastosowany”<sup>47</sup>. Wydaje się przy tym, że przyjęty powyżej sposób interpretacji zasługuje w pełni na aprobatę, trudno bowiem jednoznacznie stwierdzić, który z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych będzie prowadził bezpośrednio do celu, a równocześnie pozostanie w zgodzie z obowiązkiem stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego. Dość trzeba – najłagodniejszego dla indywidualnie wskazanego zobowiązanego. Tym samym kompromisowa (jak się wydaje) teza wskazana w powyższych wyrokach jest słuszna i zasługuje na pełną aprobatę. Przyjmuje bowiem podstawowe założenie, że obowiązkiem organu egzekucyjnego jest każdorazowo szczegółowa weryfikacja sytuacji faktycznej i prawnej zobowiązanego, a dopiero po jej ustaleniu możliwy jest wybór najbardziej adekwatnego środka egzekucyjnego. W niektórych przypadkach będzie nim mogła być grzywna w celu przymuszenia, w innych natomiast niewątpliwie skuteczniejsze i bardziej uzasadnione istniejącą sytuacją zobowiązanego będzie wykonanie zastępcze.

Bez wątpienia usuwanie skutków tzw. samowoli budowlanej polegające albo na konieczności rozbiórki obiektu budowlanego, albo na legalizacji budowy obiektu są koniecznymi działaniami, jakie muszą być podjęte przez organy administracji w celu usunięcia działań sprzecznych z prawem. Po drugie, obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowanej jest jednym z obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Tym samym jego przymusowe wykonanie jest dochodzone na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2013 r., w sprawie II SA/Bd 1154/12 (LEX 1351402).

<sup>47</sup> Ibidem.

w administracji. Po trzecie, spośród możliwych do zastosowania wynikających z u.p.e.a. środków egzekucji obowiązków niepieniężnych w przypadku egzekucji obowiązków ustalonych na podstawie przepisów prawa budowlanego możliwe jest zastosowanie tylko dwóch środków – grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego. Pozostałe środki egzekucyjne wprowadzone w ustawie nie będą miały zastosowania z uwagi na specyficzny charakter obowiązku podlegającego egzekucji – w tym wypadku rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej. Po czwarte, bez wnikliwej analizy poszczególnych przypadków (sytuacji zobowiązanego) nie można wyprowadzić tezy, że podstawowym środkiem egzekucyjnym będzie grzywna w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze. Rozbieżności linii orzeczniczej wskazują jednoznacznie, że wybór określonego środka jest ściśle związany ze studium konkretnego przypadku. Bez wątplenia są to środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, nie można jednak bez rzetelnej analizy przypadku stwierdzić, który z nich powinien być zastosowany. Jeśli natomiast wybór środka egzekucyjnego uzupełniony będzie dodatkowym kryterium – czyli koniecznością stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego – oczywiście jest, że dokonanie słusznego wyboru będzie kwestią wymagającą wnikliwego rozpoznania sprawy i trudną do jednoznacznego ustalenia.

Poczynione wyżej uwagi można odnieść do wszystkich obowiązków polegających na rozbiórce budynku lub jego części, bez względu na powody wskazane w decyzji administracyjnej nakładającej taki obowiązek. Celem, jaki w takim przypadku musi osiągnąć egzekucja administracyjna, jest rozbiórka budynku lub jego części, której zobowiązany nie chciał lub też nie mógł przeprowadzić dobrowolnie i samodzielnie. Okoliczności faktyczne i indywidualna sytuacja zobowiązanego powinny natomiast przesądzać jedynie o tym, który z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych zostanie w konkretnym przypadku wykorzystany jako ten prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku, a jednocześnie najmniej uciążliwy dla zobowiązanego.

#### 5.4. Egzekucja administracyjna obowiązkowych szczepień ochronnych

*Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>48</sup> w zakresie egzekwowania obowiązkowych szczepień ochronnych odsyła bezpośrednio do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Już art. 1 teże

---

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845, t.j. ze zm.).

ustawy stanowi, że określa ona zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz osób, które przebywają na terytorium Polski, w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Obowiązki, o których mowa w tym przepisie, to m.in. poddanie się zabiegom sanitarnym, szczepieniom ochronnym, poekspozycyjnemu profilaktycznemu stosowaniu leków, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, nadzorowi epidemiologicznemu, kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji, izolacji (art. 5 ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy).

Szczepienia ochronne należą do działań profilaktycznych. Jak słusznie zauważają przedstawiciele nauki, „poddanie się szczepieniu ma dwa wymiary. Po pierwsze osoba zaszczepiona sama uzyskuje ochronę przed zachorowaniami. Po drugie, chroni przed zachorowaniem inne osoby”<sup>49</sup>. Należy bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że „wysoki współczynnik osób zaszczepionych zabezpiecza osoby, które ze względów zdrowotnych nie mogły poddać się szczepieniu lub pomimo zaszczepienia nie wykształciły odporności immunologicznej”<sup>50</sup>. Szczepienia w Polsce można podzielić przede wszystkim na dwie grupy: obowiązkowe i zalecane. Różnica między nimi zasadniczo polega na tym, że poddanie się tym pierwszym jest obowiązkiem obwarowanym przymusem państwowym.

*Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* w art. 5 ust. 1 pkt. 1 lit. b w związku z art. 17 ust. 1 nakłada na osoby przebywające na terytorium Polski obowiązek poddawania się określonym szczepieniom ochronnym. Wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych, a także osoby lub grupy osób obowiązane do poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby, określa rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>51</sup>. Równocześnie należy zaznaczyć, że z dniem 1 stycznia 2021 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Ministra Zdrowia<sup>52</sup>. Dodatkowo na podstawie art. 17 ust. 11 ww. ustawy Główny Inspektor Sanitarny ogłasza w formie komunikatu<sup>53</sup>, w Dzienniku Urzędowym

---

<sup>49</sup> M. Janik, *Działania przeciwepidemiczne na przykładzie szczepień ochronnych. Kilka uwag na tle orzecznictwa*, [w:] *Administracja publiczna. Aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015, s. 205.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 753, t.j.)

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1964).

<sup>53</sup> Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 26 października 2020 r. w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na 2021 r. (Dz.Urz. MZ. z 2020 r., poz. 90).



Ministra Zdrowia, *Program Szczepień Ochronnych* na dany rok, ze szczególnymi wskazaniem dotyczącymi stosowania poszczególnych szczepionek, w terminie do 31 października roku poprzedzającego realizację *Programu*. Biorąc pod uwagę ww. komunikat, trafne są twierdzenia, że „choć ma on swoje umocowanie ustawowe i ma ewidentnie charakter regulacji prawnej, może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 87 ust. 1 *Konstytucji RP*. Albowiem mamy tu do czynienia z odesłaniem do regulacji prawnej niemieszczącej się w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa”<sup>54</sup>. Być może, z medycznego punktu widzenia, taki zabieg legislacyjny jest zrozumiały i wygodny, bo uwzględnia dynamiczny rozwój chorób i tym samym zmieniającą się sytuację epidemiologiczną. Pozwala tym samym w sposób elastyczny i adekwatny do prognozowanych lub istniejących zagrożeń skutecznie im zapobiegać lub minimalizować ryzyko ich wystąpienia. Z prawnego punktu widzenia taki zabieg legislacyjny „może być jednak podstawą podniesienia zarzutu przez osoby odpowiedzialne za zrealizowanie ustawowego obowiązku szczepienia ochronnego, że dziecko ma być poddane szczepieniom ochronnym określonym w dokumencie niemieszczącym się w katalogu źródeł prawa”<sup>55</sup>. Orzecznictwo wskazuje jednak, że sądy aprobują konieczność ustalania programu szczepień ochronnych w formie komunikatu, uzasadniając powyższe faktem, że „określenie szczegółowego kalendarza szczepień, obwarowanego względami medycznymi, warunkami epidemiologicznymi, nie należy do materii ustawowej, co uzasadnia pozostawienie w tym przedmiocie regulacji dostosowanych do potrzeb medycznych w formie komunikatu przez wyspecjalizowany organ administracji publicznej”<sup>56</sup>. Nadto stwierdza się, że „Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego jest dokumentem technicznym precyzującym obowiązki wynikające z ustawy. Nie zachodzi więc sytuacja, że obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym wynika z norm znajdujących się poza systemem źródeł prawa, o którym mowa w art. 87 *Konstytucji*”<sup>57</sup>. Jak wynika z innych orzeczeń „obowiązkowość szczepień ochronnych dotyczy całego społeczeństwa i ma na celu zabezpieczenie wszystkich przebywających na terytorium RP przed występującymi zagrożeniami (wewnętrznymi i zewnętrznymi). Obowiązek szczepień nie może być kwestionowany przez powołanie się na konstytucyjną zasadę wolności obywateli”<sup>58</sup>. WSA w Warszawie

<sup>54</sup> Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., w sprawie II OSK 32/11 (LEX 852219).

<sup>55</sup> M. Janik, *Działania przeciwepidemiczne...*, s. 205.

<sup>56</sup> Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 43/18 (LEX 2774685), wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 66/18 (LEX 2600043).

<sup>57</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2697/18 (LEX 2699912), wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1507/19 (LEX 2744705).

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 3049/18 (LEX 3079756), wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1463/18 (LEX 2597229).

uznał natomiast, że profilaktyka przed chorobami epidemicznymi jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa<sup>59</sup>.

Problem ze skutecznością (a nawet prawną możliwością) egzekwowania obowiązku szczepień ochronnych powstaje wówczas, gdy rodzice odmawiają poddania dziecka obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu lub też nie stawiają się mimo wezwań na takie szczepienie. Takie stanowisko rodziców lub prawnych opiekunów faktycznie wyklucza możliwość wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego z uwagi na to, że rozporządzenie nakazuje wykonanie badania kwalifikacyjnego i obowiązkowego szczepienia ochronnego w obecności uprawnionych osób albo w przypadku osób powyżej 6. roku życia po uzyskaniu ich pisemnej zgody oraz informacji na temat uwarunkowań zdrowotnych mogących stanowić przeciwwskazanie do szczepień. Sądy jednak konsekwentnie stoją na stanowisku obowiązkowych szczepień ochronnych i wywodzą z powyższego ustawy obowiązek rodziców wyrażenia zgody na szczepienie dziecka<sup>60</sup>.

Bazując na ogólnodostępnych danych pochodzących z raportów sporządzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, „wprowadzenie szczepień ochronnych dzieci przyczyniło się do zmniejszenia zachorowalności na wiele chorób zakaźnych, z których część została całkowicie wyeliminowana (od 30 lat w Polsce nie odnotowano zachorowań na *poliomyelitis*, błonicę czy tężec noworodkowy. W 2012 r. odnotowano około 60 przypadków zachorowań na odrę, gdy przykładowo w 2013 r. w Gruzji i Turcji odnotowano łącznie ponad 9000 zachorowań)”<sup>61</sup>. Nadto, jak stwierdza się ww. raporcie, „w Polsce, co roku (podobnie, jak w innych krajach na świecie) znacząco wzrasta liczba dzieci nieszczepionych, co może w przyszłości skutkować zagrożeniem epidemiologicznym i odrodzeniem się tych chorób, które dziś uznawane są za wymarłe. Tempo wzrostu liczby dzieci, których rodzice odmawiają zaszczepienia, może budzić niepokój. Jeszcze w 2011 r. odmowa rodziców była przyczyną niezaszczepienia około 4,7 tysięcy dzieci, a w roku 2012 około 5,3 tysięcy, w 2013 r. ponad 7 tysięcy, a już w 2013 r. ponad 12 tysięcy dzieci. Wzrostowa tendencja w tym zakresie utrzymuje się”<sup>62</sup>. Tym samym bez wątpienia sytuacja może niepokoić i spowodować, że odsetek dzieci nieszczepionych przewyższać będzie liczbę tych, które zostały zaszczepione.

Zgodnie z brzmieniem art. 36 *ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi*: „Wobec osoby, która nie poddaje się obowiązkowi

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1669/19 (LEX 2764975).

<sup>60</sup> Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 3322/17 (LEX 2774545), wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2445/18 (LEX 2693356).

<sup>61</sup> Raport NIK z 4 lutego 2016 r., *System szczepień ochronnych*. Delegatura w Krakowie, LKR.410.015.00.2015, nr ew. 209/2015/P15/080/LKR; [www.nik.gov.pl/plik/d,10407,vp,12736.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/d,10407,vp,12736.pdf).

<sup>62</sup> Ibidem.

szczepienia, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, zabiegom sanitarnym, kwarantannie lub izolacji, a u której podejrzewa się lub rozpoznano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, może być zastosowany środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymywaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leku”. Tym samym analiza powyższego przepisu wskazuje, że możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego została potraktowana w sposób szeroki, dotyczy bowiem nie tylko osób, które nie chcą się poddać określonym badaniom czy szczepieniem, ale również te osoby, u których chorobę wymagającą szczególnego działania się podejrzewa. Tym samym przypuszczenie lekarza w świetle powyższego przepisu może stanowić podstawę do zastosowania między innymi przymusu bezpośredniego polegającego zgodnie z ustawą na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub podaniu leku.

Ustawodawca odpowiedzialnością za wypełnienie obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi, czyli również obowiązku poddania szczepieniom ochronnym, w przypadku osób niemających pełnej zdolności do czynności prawnych, obciążył osobę sprawującą prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną albo jej opiekuna faktycznego. Wykonanie tego obowiązku wiąże się z przymusem administracyjnym oraz odpowiedzialnością regulowaną przepisami ustawy Kodeks wykroczeń. Na podstawie art. 115 ust. 2 Kodeksu wykroczeń „kto, sprawując pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, nie poddaje jej określonemu obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu podlega karze grzywny do 1500 zł lub karze nagany”. Brak poddania dziecka szczepieniom ochronnym stanowi w świetle powyższego przepisu również wykroczenie opiekuna dziecka polegające na narażeniu jego zdrowia.

Z punktu widzenia tematyki opracowania istotnym zagadnieniem jest to w jaki sposób, przy użyciu jakich środków egzekucji administracyjnej oraz przez kogo istnieje możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji mającego na celu przymusowe wykonanie obowiązku, którego adresat nie chce wykonać dobrowolnie.

Pierwszą uwagą, jaką należy poczynić, jest to, że kwestia właściwości organu administracyjnego, który mógłby stosować środki egzekucyjne zmierzające do wyegzekwowania obowiązku poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu, budziła wątpliwości w orzecznictwie i praktyce. „Początkowo uznawano, że organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest właściwy inspektor sanitarny (art. 20 § 1 pkt 3 i 4 u.p.e.a.). Powyższe stanowisko uzasadniono przede wszystkim tym, że wojewódzki i powiatowy inspektor sanitarny są organami rządowej administracji zespolonej, a do zadań państwowej inspekcji sanitarnej należy między innymi ustalenie zakresu i termi-

nów szczepień ochronnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie<sup>63</sup>. Analiza art. 20 § 1 u.p.e.a., z której sądy wywiodły kompetencje, o których mowa wyżej, wskazuje jednak, że organy inspekcji sanitarnej są organami egzekucyjnymi jedynie w odniesieniu do obowiązków ustalonych w wydanych przez siebie decyzjach i postanowieniach, w związku z czym nie mają w świetle u.p.e.a. statusu organu egzekucyjnego w przypadku egzekwowania obowiązku szczepień ochronnych. Sąd podzielić należy pogląd wyrażony w jednym z wyroków przez NSA, że „to wojewoda jest organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających zarówno z wydanych przez siebie rozstrzygnięć indywidualnych (decyzji, postanowień), jak również obowiązków niepieniężnych wynikających wprost z przepisów prawa. Tym samym to właśnie wojewoda jest organem właściwym do nałożenia grzywny celu przymuszenia wykonania obowiązku poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu<sup>64</sup>”.

W związku z powyższym wydaje się słuszne twierdzenie, że egzekucja obowiązkowych szczepień ochronnych będzie należała do wojewody. Jest to niewątpliwie obowiązek o charakterze niepieniężnym, wobec czego kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest ustalenie, który z przewidzianych w ustawie egzekucyjnej środków egzekucyjnych możliwy będzie do zastosowania. Wydaje się, że jednym możliwym w tym przypadku środkiem egzekucyjnym byłaby grzywna w celu przymuszenia (art. 119 do 126 u.p.e.a.). Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się bowiem, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego m.in. obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba. W przypadku osoby fizycznej działającej przez przedstawiciela ustawowego grzywna jest nakładana na przedstawiciela ustawowego lub na osobę, do której należy bezpośrednio czuwanie nad wykonaniem określonych obowiązków. Grzywna w celu przymuszenia ma charakter wyjątkowy i może być stosowana, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków. Jeżeli jednokrotne zastosowanie grzywny nie przyniesie skutku, może być ona nałożona ponownie w tej samej lub wyższej kwocie. Grzywna, przynajmniej teoretycznie, może być stosowana wobec osób odpowiedzialnych za wykonanie obowiązkowego szczepienia ochronnego u dzieci (jak również o dorosłych) w razie uchylenia się od jego wykonania. Uzasadnieniem powyższego są okoliczności, w którym może być nałożona grzywna – a mianowicie wówczas, gdy określonej czynności w miejsce zobowiązanego nie może spełnić inna osoba. Natomiast wydaje się, że jest to również jedyny środek egzekucyjny, który może zostać w takim przypadku zasto-

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., w sprawie III SA/Kr 1099/11 (Legalis 870149), wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r., w sprawie III SA/Kr 1104/12 (Legalis 770182), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 czerwca 2013 r., w sprawie II SA/Bk 277/13 (Legalis 793663).

<sup>64</sup> Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., w sprawie III OSK 745/12 (Legalis 737533).

sowany. Organ nie bowiem wyboru innego środka, albowiem obowiązek szczepień ma niewątpliwie charakter obowiązku osobistego, w związku z czym nie może go spełnić czy też wykonać inna osoba. Natomiast uzasadnione są wątpliwości co do faktycznej skuteczności tego środka, przeciwni bowiem szczepieniom rodzice nie zrażają się nałożoną grzywną i mimo jej nałożenia nie podejmują czynności zmierzających do zaszczepienia dzieci.

W związku z powyższym w odniesieniu do możliwości stosowania środków egzekucyjnych w przypadku niewykonywania obowiązkowych szczepień należy podnieść, co następuje. Po pierwsze, art. 36 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych „zawiera samoistną podstawę stosowania środków przymusu bezpośredniego w odniesieniu do obowiązków np. poddania się szczepieniom oraz badaniom sanitarno-epidemiologicznym i wyłącza tym samym, jako *lex specialis* stosowanie przepisów u.p.e.a. Wobec czego, przepisy u.p.e.a. znajdą zastosowanie tylko w zakresie, w jakim nie będą kolidować z art. 36 analizowanej ustawy, który zezwala na stosowanie środków przymusu tylko w stosunku do osoby, u której rozpoznano chorobę szczególnie niebezpieczną lub zakaźną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób”<sup>65</sup>. Na marginesie należy wspomnieć, że „obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jako wynikający z przepisów prawa nie wskazuje podstawy prawnej upoważniającej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej. Wykonanie tego obowiązku z mocy prawa jest również zabezpieczone przymusem administracyjnym i poddane odpowiedzialności regulowanej przepisami kodeksu wykroczeń”<sup>66</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że egzekucja obowiązkowych szczepień ochronnych napotyka duże trudności, w szczególności z powodu rosnącej tendencji oraz upowszechniania się ruchów antyszczepionkowych. Niestety wpływ na powyższe mają również niejednoznaczne przepisy prawne, które są podstawą do różnych interpretacji dotyczących konieczności szczepień ochronnych. Obecna regulacja prawna nie stwarza bowiem warunków skutecznego podejmowania działań przez odpowiednie służby w zakresie egzekwowania powyższego obowiązku. Wydaje się, że samo administracyjne egzekwowanie tego obowiązku, choć konieczne, przede wszystkim powinno ustąpić miejsca szerokiej edukacji społeczeństwa i przeprowadzonym na szeroką skalę (ogólnopolską czy nawet światową) badaniami obrazującymi w sposób realny konsekwencje wynikające z braku szczepień ochronnych. Jest to bowiem obowiązek, który przy odpowiednim uświadomieniu i edukacji społeczeństwa możliwy jest do spełnienia dobrowolnie. Z drugiej jednak strony,

<sup>65</sup> M. Szeroczyńska, *Czy obowiązkowe szczepienia ochronne u dzieci są naprawdę obowiązkowe*, „Prawo i Praktyka” 2014, nr 3, s. 223.

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 września 2015 r., w sprawie II SA/Bd 521/15 (LEX 1365011) czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2011 r., w sprawie IV SA/Po 255/11 (LEX 435167).

rozumiejąc twierdzenia przeciwników szczepionek, należy podać w wątpliwość, czy organy państwa mają rzeczywiście podstawy prawne do zmuszania obywateli do realizacji powyższego obowiązku. W szczególności, biorąc pod uwagę zagwarantowane w Konstytucji prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi poglądami. Tym samym trudne jest jednoznaczne uzasadnienie stanowiska, że organy państwa w świetle aktualnej sytuacji prawnej mają prawnie stworzoną możliwość zmuszenia obywateli do obowiązkowego szczepienia się.

## 5.5. Egzekucja administracyjna powszechnego obowiązku obrony

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>67</sup> obowiązkowej rejestracji podlegają obywatele polscy (mężczyźni), którzy ukończyli 18 lat (art. 31 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy) oraz w przypadku ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny rejestracją mogą zostać objęte również inne niż wskazane wyżej osoby (art. 31 a ust. 1 wskazanej ustawy). Tym samym dyspozycja powoływanych wyżej przepisów wskazuje na obligatoryjną oraz fakultatywną rejestrację. Obligatoryjna dotyczy wszystkich obywateli polskich, po ukończeniu 18. roku życia. Fakultatywna natomiast ogranicza się wyłącznie do sytuacji ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny i pozwala na rozszerzenie rejestracji na inne osoby.

Dalsze postanowienia wskazanej wyżej ustawy wprost przewidują dwie sankcje za niezgłoszenie się bez uzasadnionej przyczyny do rejestracji (czyli wówczas, gdy zobowiązani nie chcą wykonać swojego obowiązku w sposób dobrowolny). Zgodnie z art. 31 a ust. 9 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w takim przypadku, wójt, burmistrz (prezydent miasta) nakłada grzywnę w celu przymuszenia lub zarządza przymusowe doprowadzenie przez Policję w trybie u.p.e.a.

W związku z powyższym po pierwsze, ustawa o powszechnym obowiązku obrony bezpośrednio odsyła do postanowień u.p.e.a. Po drugie, ustawodawca wprost wskazuje środki egzekucji o charakterze niepieniężnym, z których można w zaistniałej sytuacji skorzystać. *A contrario* z pozostałych środków o charakterze niepieniężnych wynikających z u.p.e.a. w przypadku niestawienia się do rejestracji skorzystać nie można, albowiem ustawodawca wskazał środek, który w ocenie ustawodawcy prowadzi bezpośrednio do celu. Równocześnie poprzez taki zabieg legislacyjny wykluczył możliwość stosowania innych środków, nawet wówczas, gdy organ egzekucyjny mógłby przypuszczać, że będą one skuteczniejsze.

---

<sup>67</sup> Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. (Dz.U. 2019 r., poz. 1541, t.j. ze zm.).



W świetle przewidzianych ustawą możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych wydaje się, że faktyczną realizację obowiązku rejestracji może zapewnić wyłącznie przymusowe doprowadzenie, jest ono bowiem jedynym z przewidzianych środków, który prowadzić będzie bezpośrednio do wykonania obowiązku.

## 5.6. Egzekucja administracyjna w prawie wodnym

Również ustawa prawo wodne<sup>68</sup> odnosi się w swoich regulacjach do u.p.e.a. Przykładem może być decyzja wydana w trybie art. 234 ust. 3 prawa wodnego, która podlega egzekucji w trybie u.p.e.a. Zgodnie z poglądami wyrażonymi przez judykaturę „właścicielowi gruntu nie tylko nie wolno zmieniać stosunków wodnych ze szkodą dla sąsiednich działek, odprowadzać na nie wód i ścieków, ale ciąży również na nim obowiązek dbania o to, by stan stosunków wodnych na jego ziemi nie przyczynił się do powstania szkód u sąsiadów. Jeśli sąsiad szkodzący okolicznym nieruchomościom zlekceważy wspomnianą wyżej decyzję wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) nakazującą przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, możliwe jest jej przymusowe wykonanie. Z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych o charakterze niepieniężnym dozwolone będzie zastosowanie grzywny w celu przymuszenia, a jeśli ona nie pomoże – wykonanie zastępcze niezbędnych robót na jego koszt”<sup>69</sup>. W ust. 1 powołanego wyżej przepisu uregulowano dwa obowiązki właściciela gruntu, a ściśle – nieruchomości gruntowej. Wynika z niego, że właścicielowi nie wolno zmieniać stanu wody na gruncie. Przede wszystkim w ramach tego generalnego zakazu nie wolno mu zmieniać kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej. Nie wolno mu zmieniać kierunku odpływu wody ze źródeł. Właścicielowi nie wolno także odprowadzać wód i ścieków na grunty sąsiednie. Zakazy wskazane w pkt. 1 mają zawsze charakter względny, albowiem z literalnej wykładni przepisu wynika, że mają zastosowanie, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast zakazy wskazane w pkt. 2 mają charakter bezwzględny. Jak wynika z orzeczeń sądowych, dla zastosowania art. 234 ust. 2 pr.wod. konieczne jest jedynie ustalenie, czy zmiana stanu wody na gruncie szkodliwie wpływa na grunty sąsiednie. Nie chodzi przy tym o oddziaływanie hipotetyczne, ale rzeczywiste<sup>70</sup>. Innymi słowy organ ma obowiązek ustalić w sposób niebudzący wątpliwości, że właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na swoim gruncie i zmiany te wywierają

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r., poz. 310, t.j. ze zm.). dalej: pr.wod.

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2006 r., w sprawie IV SA/Wa 13/ 2006 (Rzeczpospolita 2008, nr 64, s. C4).

<sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2020 r., w sprawie II OSK 1002/20 (LEX 3075965).

szkodliwy wpływ na grunty sąsiednie<sup>71</sup>. Zmiana stanu wody na gruncie, względnie zmiana kierunku odpływu, jest bowiem dopuszczalna w dwóch przypadkach, które *expressis verbis* ustawodawca zawarł ww. ustawie. Po pierwsze, gdy wprowadzona zmiana nie spowoduje szkody na gruntach sąsiednich, a po drugie, gdy taką sytuację będzie dopuszczał przepis szczególny. Przykładem takiego przepisu szczególnego jest chociażby art. 235 pr.wod., zgodnie z którym właściciele gruntów sąsiednich mogą zawrzeć ugodę, z tym zastrzeżeniem, że przedmiotem ugody może być tylko zmiana stanu wód. Natomiast w przypadku zmiany kierunku przepływu ugoda nie może być zawarta. Przepisy nakładają na właściciela obowiązek dbałości o wyeliminowanie szkodliwości zachodzących na jego gruncie zdarzeń poprzez usuwanie przeszkód oraz zmian w odpływie wody powodujących szkodę dla gruntów, niezależnie od tego, czy są one następstwem przypadkowego zdarzenia, czy też działania osób trzecich. Przepis ten stanowi więc źródło nie tylko określonych zakazów dla właściciela gruntu, lecz także źródło nakazu stałej kontroli stanu gruntu w zakresie stosunków wodnych.

Wskazane wyżej dwa środki egzekucyjne – grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze – należy uznać za jedyne, które prowadzić będą bezpośrednio do wykonania obowiązku wynikającego z decyzji wydanej w trybie art. 243 ust. 3 ww. ustawy. Oczywiście jest przy tym, że to, który z możliwych do zastosowania środków będzie realizowany, zależy od sytuacji faktycznej i prawnej konkretnego zobowiązanego, a organ egzekucyjny w takim przypadku musi dokonać stosownego rozważenia sytuacji i dokonać określonego wyboru. Nie jest jednak możliwe *a priori* przyjęcie jakiegokolwiek założenia o pierwszeństwie stosowania jednego środka przed drugim.

## 5.7. Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>72</sup> w art. 30 wprowadza odesłanie, zgodnie z którym w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w tej ustawie stosuje się przepisy u.p.e.a. Z nielicznych orzeczeń sądów administracyjnych wynika na kanwie powyższego przepisu m.in., że „rekultywacja nakazana decyzją na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy musi być wykonana. Wszelkie jej utrud-

<sup>71</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie II SA/Lu 45/20 (LEX 3065272), wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bk 877/19 (LEX 3035806), wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 236/20 (LEX 3071876).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r., o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, t.j. ze zm.).

nianie, w tym także przez właściciela nieruchomości, powinno prowadzić do zastosowania przepisów u.p.e.a.”<sup>73</sup>.

Obowiązki wynikające z niniejszej ustawy mogą mieć charakter zarówno obowiązków o charakterze pieniężnym, jak również niepieniężnym.

Do pierwszej grupy z pewnością należeć będą należności, opłaty, opłaty sanacyjne oraz kary (uregulowane m.in. w art. 12, art. 29 wskazanej wyżej ustawy). W stosunku do nich nie ma wątpliwości, że wszystkie zasady wynikające z u.p.e.a. dotyczące egzekucji z obowiązków pieniężnych oraz stosowanych środków egzekucyjnych będą miały pełne zastosowanie.

Do obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z przedmiotowej ustawy należeć będą m.in. obowiązek zapobiegania degradacji, obowiązek prowadzenia produkcji w sposób zgodny z ustaleniami planu produkcji na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, obowiązek rekultywacji, obowiązek zdjęcia i wykorzystywania warstwy próchnicznej, obowiązek rolniczego zagospodarowania gruntów zrekultywowanych, obowiązek przeciwdziałania erozji gleb i ruchom masowym ziemi. Co do zasady przy egzekucji wskazanych wyżej obowiązków o charakterze niepieniężnym zastosowanie znajdą wskazane w u.p.e.a. grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, a w niektórych przypadkach przymusowe wykonanie. Takim szczególnym przypadkiem, pozwalającym na zastosowanie przymusowego wykonania, będzie z pewnością art. 16 ust. 5 wskazanej wyżej ustawy. Zgodnie z nim w przypadku prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu wójt, w porozumieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, nakazuje właścicielowi gruntów w oznaczonym terminie zniszczenie upraw, przeniesienie zwierząt lub dokonanie ich uboju. Wydaje się, że w związku z taką dyspozycją, w przypadku, gdy właściciel gruntu nie wykona nałożonego na niego obowiązku, np. uboju zwierząt w sposób dobrowolny, nie będzie faktycznej możliwości zastosowania innego środka egzekucyjnego niż wspomniane wyżej wykonanie zastępcze. W związku z czym, w takim przypadku zasady wynikające z u.p.e.a. dotyczące środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych doznają znacznego ograniczenia.

Podobnie w niektórych sytuacjach jakkolwiek wybór środka egzekucyjnego obowiązku niepieniężnego został przez ustawodawcę zupełnie wyłączony. Przykładem w tym zakresie może być art. 15 pkt. 5<sup>74</sup> wskazanej wyżej ustawy, pozwalający na zastosowanie wyłącznie wykonania zastępczego. Jest to kolejny przykład wskazujący,

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., w sprawie I OSK 513/15 (LEX 2100728).

<sup>74</sup> Art. 15 pkt. 5. W razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, o których mowa w ust. 1, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów. W razie niewykonania decyzji wójt zleca wykonanie

że mimo istnienia zamkniętego katalogu środków egzekucyjnych ustawodawca samodzielnie, niejako *a priori*, wskazuje środki (środek), które w danym postępowaniu lub też w określonym przypadku muszą być zastosowane. Nie pozostawia więc w tym zakresie żadnej możliwości modyfikacji czy też zastosowania odmiennego od wskazanego przez ustawodawcę środka egzekucyjnego.

## 5.8. Egzekucja administracyjna w wybranych przepisach dotyczących nieruchomości

Zmodyfikowane nieznacznie zasady związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej wynikają również z ustawy o scalaniu i wymianie gruntów<sup>75</sup>. W art. 32<sup>76</sup> wskazanej wyżej ustawy znajduje się odesłanie do stosowania w niektórych przypadkach przepisów u.p.e.a. Powyższe dotyczy uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie oraz niedotrzymywanie terminów spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektów scalenia. W związku z powyższym przewidziane są dwa rodzaje obowiązków podlegających egzekucji – o charakterze pieniężnym (dotyczący braku spłat należności) i niepieniężnym (uniemożliwienie objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie).

Pierwszy ze wskazanych wyżej obowiązków z pewnością będzie realizowany zgodnie z zasadami wynikającymi z u.p.e.a. dotyczącymi egzekucji obowiązków pieniężnych oraz egzekwowany będzie na podstawie wskazanych w u.p.e.a. środków egzekucyjnych dotyczących tych obowiązków.

Drugi natomiast ze wskazanych wyżej obowiązków będzie mógł być egzekwowany z wykorzystaniem środków egzekucyjnych należności niepieniężnych. Charakter egzekwowanego obowiązku pozwala na wykluczenie możliwości stosowania wykonania zastępczego jako środka zupełnie nieadekwatnego do treści obowiązku, pozostałe środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym będą natomiast możliwe do zrealizowania. Grzywna w celu przymuszenia może okazać się skutecznym środkiem egzekucyjnym.

W tym przypadku zastosowanie będzie mogło mieć również odebranie nieruchomości. Procedurę postępowania określają w takim przypadku art. 141–147 u.p.e.a. Trudno wyrokować, który ze wskazanych wyżej środków egzekucyjnych w sposób

---

zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów, wykorzystując do czasu zwrotu kosztów wykonania zastępczego środki budżetu województwa, o których mowa w art. 22 b ust. 1.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r., o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r., poz. 908, t.j. ze zm.).

<sup>76</sup> Art. 32. W razie uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie albo niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

pełny, zgodny z zasadami wynikającymi z u.p.e.a., umożliwi realizację tego obowiązku. Z pewnością odebranie nieruchomości pozwoli na osiągnięcie celu egzekucji, ale być może sama grzywna w celu przymuszenia będzie wystarczającym środkiem do jego osiągnięcia (a więc biorąc pod uwagę zasadę najłagodniejszego środka egzekucyjnego winna mieć pierwszeństwo w zastosowaniu).

Wskazane wyżej wytyczne dotyczące zasad stosowania środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym dotyczyć będą również egzekucji unormowanej w art. 124b ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>77</sup>. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji administracyjnej zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub inną osobę, której przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, do jej udostępniania w celach wynikających ze wskazanej wyżej ustawy<sup>78</sup>. Obowiązek udostępniania nieruchomości podlega u.p.e.a. Skoro treścią tego obowiązku jest udostępnienie nieruchomości, to wydaje się, że możliwe to będzie wyłącznie poprzez grzywnę w celu przymuszenia lub odebranie nieruchomości<sup>79</sup>. Aktualne pozostały przy tym uwagi poczynione w związku ze wskazanym art. 32 ustawy o wymianie i scalaniu gruntów w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Natomiast w kontekście regulacji wynikającej z art. 126 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który dotyczy konieczności przeprowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, należy uznać, że zastosowanie będzie miało wyłącznie odebranie nieruchomości. Skoro bowiem konieczność udostępnienia nieruchomości jest spowodowana istnieniem siły wyższej i ma celu zapobieżenie okolicznościom powodującym znaczne szkody, to zastosowanie innych środków egzekucyjnych z pewnością nie będzie środkiem skutecznym i prowadzącym bezpośrednio do wykonania obowiązku.

Podobnie spośród wszystkich możliwych do zastosowania środków egzekucji stosowanych przy obowiązkach o charakterze niepieniężnym możliwe będzie wyłącznie odebranie nieruchomości w stosunku do obowiązku wynikającego z art. 27

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1998 r., o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990, t.j. ze zm.).

<sup>78</sup> W celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności.

<sup>79</sup> Dokładnie te same reguły obowiązywać będą w przypadku określonym w art. 124 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

ust. 8 ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>80</sup>. Zgodnie z nim wojewoda jako organ właściwy do wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej podejmie czynności egzekucyjne w przypadku uchylania się posiadacza nieruchomości od jej wydania. Obowiązek ten dotyczy nieruchomości uznanej za pomnik zagłady oraz jego terenów ochronnych, które stanowią własność Skarbu Państwa, a które związane są umową określającą zasady korzystania z nieruchomości. Podjęcie czynności egzekucyjnych jest jednak związane z rozwiązaniem umowy na korzystanie z nieruchomości oraz wydania decyzji określającej termin i zasady zwrotu wyżej opisanej nieruchomości.

### 5.9. Egzekucja administracyjna wynikająca z ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne

Znaczne ograniczenie możliwości stosowania środków egzekucyjnych określonych w u.p.e.a. przewiduje ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>81</sup>. Z brzmienia art. 22 ust. 4 ustawy wskazanej wyżej wynika jednoznacznie, że w przypadku uchylania się zobowiązanego podmiotu do wykonania nałożonego decyzją administracyjną obowiązku opracowania dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków następuje egzekucja tego obowiązku poprzez zastosowanie wykonania zastępczego. Brzmienie powołanego wyżej artykułu nie pozostawia wątpliwości, że w sytuacji opisanej w dyspozycji tego artykułu, mimo że jest to obowiązek o charakterze niepieniężnym, zastosowanie innego środka egzekucyjnego nie będzie mogło mieć zastosowania. *Ratio legis* takiego rozwiązania wydaje się oczywiste. Skoro zobowiązany lekceważy obowiązek opracowania dokumentacji geodezyjnej, której brak nie pozwala na aktualizację bazy danych, to zrozumiałe jest zastosowanie w takim przypadku wykonania zastępczego.

Wydaje się jednak, że ograniczenie możliwości zastosowania w takim przypadku innych środków egzekucyjnych nie jest najlepszym rozwiązaniem. Co prawda wykonanie zastępcze będzie środkiem dopuszczalnym, prowadzącym bezpośrednio do wykonania obowiązku, ale i grzywna w celu przymuszenia mogłaby spełniać wyżej wskazane funkcje. Przy czym jest to na chwilę obecną postulat *de lege ferenda*, albowiem z brzmienia ustawy wynika możliwość zastosowania wyłącznie wykonania zastępczego.

---

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 7 maja 1999 r., o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015 r., poz. 2120, t.j.).

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r., poz. 2052, t.j. ze zm.).



## 5.10. Egzekucja administracyjna w tzw. trybie uproszczonym

Art. 117 u.p.e.a. wprowadza możliwość stosowania tzw. egzekucji administracyjnej w trybie uproszczonym. Pojęcie „przymusu natychmiastowego” zaczął stosować na gruncie niniejszej ustawy J. Jendrośka<sup>82</sup>, twierdząc, iż „nazwa ta odpowiada treści tego artykułu, tzn. natychmiastowemu stosowaniu środków przymusowych, w przypadkach niecierpiących zwłoki, bez tytułu wykonawczego”<sup>83</sup>.

W odniesieniu do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w jej obecnie obowiązującym kształcie Z. Leoński przyjął, że art. 117 u.p.e.a. określa istotę przymusu natychmiastowego, która „sprowadza się do stosowania określonych środków egzekucyjnych, przez ustalone w ustawie organy, w sytuacjach szczególnych, wymagających szybkiego działania, i w swoistym, uproszczonym trybie”<sup>84</sup>, natomiast „art. 150 § 3 i 4 przewidują stosowanie swego rodzaju przymusu natychmiastowego, podobnego do wskazanego w art. 117”<sup>85</sup>. Autor ten uznał, że z uwagi na istniejące różnice są to dwa, nieco odmienne tryby<sup>86</sup>.

E. Ochendowski stwierdził natomiast, że ustawa „umożliwia stosowanie przymusu w trybie natychmiastowym oraz przewiduje uproszczone postępowanie egzekucyjne dla określonych organów w szczególnych sytuacjach”<sup>87</sup>. Autor ten przyjął, że art. 117 u.p.e.a. upoważnia określone organy do stosowania w trybie uproszczonym trzech środków egzekucyjnych: wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej i przymusu bezpośredniego, natomiast do natychmiastowego zastosowania przymusu bezpośredniego podstawę stwarza przepis art. 150 § 3 u.p.e.a.<sup>88</sup>. Podobne stanowisko przedstawia T. Jędrzejewski, posługując się stwierdzeniem „uproszczone tryby egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym”, do których zalicza tryb uregulowany w art. 150 § 3 i 4 u.p.e.a., określając go jako przymus natychmiastowy oraz tzw. uproszczone wykonanie ustnie wydanych poleceń wynikające z art. 117 u.p.e.a.”<sup>89</sup>.

Z art. 117 u.p.e.a. wynika, że prowadząc egzekucję w trybie uproszczonym, określone organy upoważnione są do stosowania trzech środków egzekucyjnych:

---

<sup>82</sup> J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 93 i nast.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>84</sup> R. Hauser, Z. Leoński, *Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1983, s. 182.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 215.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 182.

<sup>87</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, sądowe i egzekucyjne*, Toruń 2012, s. 318–319.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 319.

<sup>89</sup> T. Jędrzejewski, *Środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym*, [w:] *Administracyjne postępowanie*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2002, s. 249.

wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej i przymusu bezpośredniego. Środki te są wykorzystywane w celu wyegzekwowania obowiązków wynikających wprost z ogólnego przepisu albo z decyzji administracyjnej, ale przede wszystkim z wydanych bezpośrednio ustnych poleceń. Działanie organu w trybie powyższego przepisu pozwala mu na zastosowanie środków egzekucyjnych o charakterze niepieniężnym bez konieczności wystawiania tytułu wykonawczego oraz bez doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu konkretnego środka egzekucyjnego. Ustawodawca, dopuszczając możliwość stosowania egzekucji w trybie uproszczonym wprowadził jednak warunki, które muszą być spełnione, by doszło do realizacji uprawnień wynikających z art. 117 u.p.e.a. Chodzi mianowicie o tylko te sytuacje, w których zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia, zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego, lub jeśli wymagałby tego ważny interes społeczny. Ponadto przepisy szczególne uzupełniają wykaz przyczyn, z powodu których tryb ten znajduje zastosowanie. I choć, jak podkreśla się w orzecznictwie, użycie klauzul generalnych „niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego czy ciężkie straty dla gospodarstwa narodowego” wywołuje konieczność ścisłej interpretacji, to jednak, „jeśli chodzi o życie lub zdrowie ludzkie, jako że są to wartości fundamentalne, wystarczy jakikolwiek stopień niebezpieczeństwa”<sup>90</sup>.

Prawo do stosowania wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej i przymusu bezpośredniego w trybie art. 117 u.p.e.a. mają organy wymienione w art. 20 § 2 u.p.e.a., czyli: każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ Straży Pożarnej kierujący akcją ratowniczą. Z zakończenia art. 20 § 2 u.p.e.a. wynika, że prawo to mają też inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego. Muszą one jednak mieć do tego wyraźne umocowanie w ustawie<sup>91</sup>.

Uproszczenie wynikające z art. 117 u.p.e.a. polega na odstąpieniu od wymagania wystawienia na piśmie tytułu wykonawczego oraz postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, a także na dopuszczalności stosowania jedynie trzech środków egzekucyjnych: wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej i przymusu bezpośredniego. W literaturze wskazuje się na wątpliwości „co do możliwości stosowania niektórych innych przepisów omawianej ustawy, m.in. dotyczących

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r., w sprawie III SA/Gd 302/11 (LEX 1153890) oraz wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., w sprawie II OSK 295/12 (LEX 1365873).

<sup>91</sup> Przykładem może być art. 60 ustawy o transporcie kolejowym który uprawnia funkcjonariusza Straży Ochrony Kolei do użycia środków przymusu bezpośredniego, np. z uwagi na konieczność przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

zawieszenia postępowania, składania zarzutów oraz wnoszenia zażalenia na postanowienia organu egzekucyjnego<sup>92</sup>. Z pewnością „krótkotrwałość egzekucji w trybie uproszczonym dezaktualizuje te przepisy ustawy, które mogą być stosowane wyłącznie w trakcie postępowania egzekucyjnego, nie dotyczy to jednak przepisów zawierających gwarancje procesowe ochrony praw zobowiązanego, ponieważ mogą być one stosowane również po zakończeniu egzekucji<sup>93</sup>.

Do przesłanek zastosowania trybu uproszczonego należą:

- „1) pojawienie się niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo groźby ciężkich szkód dla gospodarstwa narodowego lub względ na szczególny interes społeczny,
- 2) organem nakładającym obowiązek jest organ powołany do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego,
- 3) przepis szczególny upoważnia dany organ do wydawania ustnych poleceń i egzekwowania ich w uproszczonym trybie. Przepisy szczególne mogą wskazywać na konieczność spełnienia dodatkowych przesłanek<sup>94</sup>.

Zakres obowiązku podlegającego egzekucji w trybie uproszczonym wynika z ustnego polecenia organu administracji (a nie z tytułu wykonawczego), co należy traktować jako szczególny wyjątek od obowiązku sporządzenia tytułu wykonawczego. Podobnie rzecz wygląda w przypadku ustnej możliwości wydania polecenia zastosowania określonego środka egzekucyjnego.

Ważnym przepisem uzasadniającym i umożliwiającym stosowanie trybu uproszczonego jest art. 150 § 3 u.p.e.a. Zgodnie z nim nie jest wymagane uprzednie upomnienie zobowiązanego oraz doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku w razie wystąpienia określonych okoliczności uzasadniających niezwłoczne zastosowanie przymusu bezpośredniego w celu wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Jak podkreśla się w literaturze „niezwłoczne zastosowanie przymusu bezpośredniego jest dopuszczalne po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego tylko w sytuacji, gdy zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach<sup>95</sup>. Jak wynika z orzeczenia NSA „z ww. przepisu wynika jedynie brak obowiązku skonkretyzowania obowiązku w formie osobnego aktu administracyjnego (można egzekwować go bez konieczności wydawania decy-

<sup>92</sup> R. Hauser, Z. Leoński, *Komentarz do ustawy...*, s. 184.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Przykładem mogą być przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP – art. 31a ust. 9, art. 32 ust. 10, art. 61 ust. 2.

zji administracyjnej)), nie wynika natomiast brak możliwości zastosowania tego trybu, w momencie, gdy decyzja została wydana – zwrot normatywny – obowiązek wynikający z przepisów prawa należy interpretować w połączeniu z istnieniem stanu zagrożenia, o którym mowa w tym przepisie, co powoduje, że przyjęć należy, że ustawodawca dopuścił możliwość egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów prawa wprost, jak również obowiązków wynikających z decyzji, gdy czynnikiem istotnym jest szybkość działania organu<sup>96</sup>.

W trybie uproszczonym, uregulowanym w art. 150 § 3 i 4 u.p.e.a., w odróżnieniu od trybu uproszczonego wynikającego z art. 117 u.p.e.a., można stosować tylko jeden środek egzekucyjny, którym jest przymus bezpośredni. Odmienny jest również krąg podmiotów uprawnionych do posługiwania się tym środkiem. Zgodnie z art. 150 § 3 u.p.e.a. każdy organ egzekucyjny w granicach swoich kompetencji (a w myśl art. 150 § 4 u.p.e.a. także organ celny przy sprawowaniu kontroli celnej) może niezwłocznie zastosować przymus bezpośredni, jeżeli zaistnieją przyczyny określone w tym przepisie. Tym samym „chodzi o sytuacje, w których zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność bądź znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania obowiązku przez zobowiązanego, a także o inne przypadki wynikające z przepisów odrębnych<sup>97</sup>”.

## 5.11. Podsumowanie

Przykłady egzekucji administracyjnych, w których możliwość wyboru środka egzekucyjnego jest ograniczona albo wręcz z góry narzucona przez ustawodawcę, zostały wskazane powyżej. Istotą omówienia tego rodzaju przypadków było wykazanie, że bez względu na szeroką możliwość zastosowania w egzekucji administracyjnej zasad prawa wynikających z różnych *de facto* aktów prawnych są sytuacje, w których tylko niektóre z tych zasad mają zastosowanie. Bez względu na istniejącą zasadę stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego, np. egzekwując obowiązek szkolny czy nauki, organ nie ma żadnej możliwości wyboru, który z przewidzianych w u.p.e.a. środków będzie najmniej uciążliwy do zastosowania, albowiem specyfika egzekwowanego obowiązku dopuszcza możliwość zastosowania wyłącznie konkretnego (konkretnych) środków egzekucyjnych – w tym przypadku grzywny w celu przymuszenia. Stąd szereg obowiązków, przede wszystkim

<sup>96</sup> Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 146/18 (LEX 2778272).

<sup>97</sup> Przykładem przepisu szczególnego może być art. 33 ust. 2 pkt. 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażenia lub choroby zakaźnej państwowy powiatowy inspektor sanitarny może w drodze decyzji wprowadzić zakaz wstępu do pomieszczeń skażonych.

w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym, w szczególności gdy obowiązki te mają charakter osobisty (stawienie się na kwalifikację wojskową, obowiązek szkolny) faktycznie ogranicza możliwość pełnego stosowania niektórych zasad postępowania egzekucyjnego. Nie można jednak powyższego traktować jako zarzutu skierowanego przeciwko ustawodawcy. Specyfika niektórych obowiązków publicznoprawnych (w szczególności tych o charakterze niepieniężnym) powoduje bowiem konieczność wskazania konkretnego środka, za pomocą którego dany obowiązek może zostać skutecznie wyegzekwowany. Dlatego też czasami sytuacje prawne lub faktyczne zobowiązanego wykluczają zupełnie możliwość jakiegokolwiek oceny organu egzekucyjnego w przedmiocie zasadności zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego.

## Zakończenie

Skuteczność egzekwowania obowiązków publicznych w drodze przymusu administracyjnego ma zasadniczy wpływ na sytuację państwa w zakresie realizowanego przez nie władztwa publicznego. W związku z czym konieczne jest wprowadzenie prawnych instrumentów umożliwiających sprawne, szybkie i skuteczne reagowanie administracyjnych organów egzekucyjnych na zmieniające się okoliczności zewnętrzne, przy zachowaniu wszelkich standardów wynikających zarówno z przepisów prawa polskiego, jak również gwarancji międzynarodowych umożliwiających zachowanie pewności obrotu prawnego i praw jego uczestników.

Egzekucja administracyjna, w szczególności zasady jej wszczęcia i prowadzenia, muszą podlegać szczegółowej regulacji ustawowej. Po pierwsze, z uwagi na jej nieuchronność, tzn. obowiązek jej wszczęcia i prowadzenia w przypadku, gdy wynikający z aktu administracyjnego obowiązek nie jest realizowany w sposób dobrowolny. Po drugie, z uwagi na niewątpliwy dyskomfort dla zobowiązanego, jakim jest wszczęcie i prowadzenie względem niego egzekucji administracyjnej. Po trzecie, z uwagi na konieczność wyważenia interesów publicznych (obowiązków względem państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), a interesu prywatnego.

Analiza postanowień ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pozwala na uznanie tego aktu za względnie kompleksowy i regulujący w sposób w miarę wyczerpujący problematykę związaną z wszczęciem, prowadzeniem oraz zakończeniem egzekucji administracyjnej. Niestety nie oznacza to, że akt ten pozbawiony jest wad. Z jednej strony kazuistyka niektórych uregulowań (np. wyłączeń spod egzekucji) jest regulacją pożądaną (szczególnie z punktu widzenia ochrony praw zobowiązanego). Z drugiej jednak wydaje się, że może ograniczać możliwość działania organu egzekucyjnego i jest w dużej mierze nieadekwatna do istniejących warunków społeczno-gospodarczych.

Ze względu na różnorodność oraz ilość zobowiązań podlegających ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej konieczne jest wprowadzenie jednoznacznych zasad efektywnej współpracy między wszystkimi organami egzekucyjnymi oraz wierzycielami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jednolitości stosowanych pro-



cedur względem zobowiązanych, którzy z różnych przyczyn mogą nie wykonywać ciężących na nich obowiązków.

Specyfiką administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest konieczność egzekwowania obowiązków, których zobowiązany nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny. Tym samym jest to z pewnością postępowanie bardzo specyficzne, odrębne od innych postępowań, a w związku z koniecznością stosowania przymusu państwowego również wymagające precyzyjnych regulacji, które będą realizowały przede wszystkim zasady konstytucyjne oraz wynikające z innych aktów prawnych, w tym u.p.e.a.

Liczne nowelizacje ustawy egzekucyjnej świadczą niewątpliwie o tym, że ustawodawca dostrzega konieczność zmian w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Analiza przepisów ustawy oraz innych aktów prawnych, których przepisy mają zastosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, powoduje jednak konieczność wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Weryfikacja przepisów ustawy egzekucyjnej pozwala na sformułowanie stanowiska, że nie jest to akt w pełni kompleksowy. Trudno jednak uczynić z powyższego zarzut, gdyż żaden z aktów prawa powszechnie obowiązującego wydaje się nie posiadać cechy pełnej kompleksowości, co byłoby zresztą trudne osiągnięcia choćby z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej. Z pewnością jest to akt wyczerpująco regulujący kwestie związane z samym przebiegiem egzekucji administracyjnej z poszczególnych składników majątkowych zobowiązanego. Stąd szczegółowo unormowane zostały zasady prowadzenia egzekucji, np. z ruchomości, rachunków bankowych czy nieruchomości. Ustawodawca w sposób precyzyjny wskazuje tu poszczególne stadia podejmowanych przez organ egzekucyjny czynności, których efektem ma być zajęcie i sprzedaż składników majątkowych należących do zobowiązanego.
2. Wskazane przez ustawodawcę w ustawie egzekucyjne zasady prawa z pewnością nie wyczerpują problematyki związanej ze stosowaniem zasad prawa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Możliwość odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. łagodzi w dużej mierze brak regulacji w u.p.e.a. w tym zakresie. Stąd dzięki konstrukcji odpowiedniego stosowania zasad ogólnego postępowania administracyjnego możliwe jest zobowiązanie organów egzekucyjnych do stosowania w swoich działaniach zasady praworządności czy pogłębiania zaufania obywateli do działań organów administracyjnych. Należałoby jednak rozważyć możliwość wprowadzenia niektórych zasad wynikających z k.p.a. wprost do u.p.e.a., choćby z punktu widzenia ochrony praw zobowiązanego. O ile w zakresie działań podejmowanych przez organy egzekucyjne uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że znana jest procedura działania oraz przepisy prawa zawarte nawet w różnych aktach prawa, o tyle trudno oczekiwać, że zobowiązany

- będzie orientował się w procedurze i przysługujących mu prawach, np. czynnego udziału w postępowaniu egzekucyjnym. W związku z powyższym koniecznie wydaje się zobowiązanie organów egzekucyjnych do rzetelnego wskazywania podstaw prowadzonej egzekucji, zasad prowadzenia egzekucji, jak również możliwych działań, które zgodnie z prawem może podejmować zobowiązany (ale również inni uczestnicy tego postępowania).
3. Nie jest do końca zrozumiałe i zgodne z zasadami prawa, w tym przede wszystkim zasadą równości obywateli względem prawa, zawarty w ustawie podział na zobowiązanych i zobowiązanych będących rolnikami. Tym bardziej, że zgodnie z przepisami u.p.e.a. w zależności od tego, czy zobowiązany jest rolnikiem, czy też nie, wyłączeniu spod egzekucji będą podlegać inne składniki majątkowe. Uważam, że faktycznie brak jest podstaw do takiego podziału i istnieje możliwość potraktowania każdego zobowiązanego w ten sam sposób. Nadto można zwrócić uwagę, iż może zaistnieć okoliczność, że zobowiązany, który nie może w świetle ustawy zostać uznany za rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, będzie w posiadaniu rzeczy lub praw majątkowych, które w przypadku rolników są wyłączone spod egzekucji, np. będzie hodował owce. W związku z powyższym powstaje pytanie czy konieczne będzie wyłączenie spod egzekucji trzech owiec (zgodnie z przepisem art. 8 § 1 pkt. 3 u.p.e.) czy dwóch owiec (zgodnie z art. 8 a § 1 pkt. 1 u.p.e.a.). Tym bardziej, że jeśli zobowiązany nie jest rolnikiem, to wyłączenie trzech owiec spod egzekucji będzie mieć miejsce, jeśli są niezbędne do utrzymania zobowiązanego i jego rodziny.
  4. Warto również zwrócić uwagę, że katalog przedmiotów oraz praw majątkowych podlegających wyłączeniu spod egzekucji w związku ze zmianą standardów życiowych oraz zmianami społecznymi i technologicznymi również powinien zostać w dużej mierze zweryfikowany przez ustawodawcę. Jak było podnoszone już w niniejszym opracowaniu, np. katalog rzeczy wyłączonych spod egzekucji administracyjnej w przypadku zobowiązanych będących rolnikami jest w dużej mierze „przestarzały”. Ustawodawca nie wyłącza natomiast spod egzekucji przedmiotów, które faktycznie obecnie służą prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Nadto również kazuistyczne wyliczenia przedmiotów mających zagwarantować zobowiązanemu minimum egzystencji może budzić uzasadnione wątpliwości. Przykładem może być uznanie, że za przedmioty niezbędne zobowiązanemu nie uważa się np. mebli stylowych. Tym samym inne meble, nawet o znacznej wartości, należy uznać za zapewniające zobowiązanemu minimum egzystencji. W przypadku telewizora do odbioru programu w kolorze ustawodawca stwierdza, że nie jest on uważany za przedmiot niezbędny, chyba że zobowiązany wykaże, że od roku produkcji upłynęło przynajmniej 5 lat. W tym kontekście trzeba uznać, że telewizor 6-letni będzie uznany za niezbędny zobowiązanemu,

mimo że ze względu na swoje funkcje czy wymiar będzie przedstawiał wartość rynkową. Należy także zauważyć, że terminu takiego nie ma np. w odniesieniu do komputerów i urządzeń peryferyjnych, co pozwala na uznanie, że każdy komputer, jeśli nie służy zobowiązanemu do wykonywania osobistej pracy zarobkowej, będzie podlegał egzekucji, nawet jeśli faktycznie nie przedstawia już żadnej wartości.

5. Możliwość stosowania środków egzekucyjnych wedle ściśle określonych w ustawie reguł z pewnością zasługuje na uznanie, przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywatela wobec prawa. Sformułowane przez ustawodawcę w tym zakresie przesłanki z jednej strony są bardzo precyzyjne, a z drugiej strony uwolnione są od zbędnej kazuistyki pozwalającej organowi egzekucyjnemu na stosowanie najbardziej adekwatnego środka w danym przypadku. Stąd działając na podstawie i w granicach prawa, organ egzekucyjny jest w stanie dokonać wyboru najlepszego (zarówno prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku, jak też najmniej uciążliwego dla zobowiązanego) w danej sytuacji środka egzekucyjnego.
6. Wynikająca z ustawy możliwość przeprowadzenia czynności polegających na przeszukaniu pomieszczeń w porze nocnej „jeśli cel egzekucji tego wymaga” z jednej strony jest regulacją konieczną. Faktycznie bowiem mogą zaistnieć okoliczności, które będą powodowały konieczność podjęcia czynności w tym czasie. Zastanowić się jednak należy, czy nie jest to przepis zbyt daleko ingerujący w zasadę ochrony miru domowego, prawa do wypoczynku zobowiązanego i jego rodziny. Nadto być może bardziej pożądanym byłoby sprecyzowanie przykładowych okoliczności, które należy zakwalifikować jako uzasadniające podjęcie czynności w porze nocnej.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1998.
- Ahlt M., *Prawo europejskie*, Warszawa 1995.
- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Komentarz do art. 50 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Banaszak B., Preisner A., red., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Baran K., *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1. *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Bartoszewicz M., *Zasada równości w orzecznictwie NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22).
- Bator A., Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., red., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008.

- Biel E., Mizioch T., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.
- Blicharz J., Klat-Wertelecka L., Rutkowska-Tomaszewska E., red., *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
- Błachnio-Parzych A., *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 1.
- Błachut M., *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, Wrocław 2005.
- Błaś A., *Zasada zaufania obywatela do państwa*, [w:] B. Adamiak, R. Mastalski, *Księga Jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.
- Boć J., red., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP*, Wrocław 1998.
- Bojanowski E., *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975.
- Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005.
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Borkowski J., *Recenzja książki R. Hausera – Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989 (1990), nr 3.
- Bosek L., *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012.
- Braciak J., *Prawo do prywatności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Braciak J., *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004.
- Brylak J., *Przymusowe wykonanie nakazów i decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy*, „Radca Prawny” 2007, nr 3.
- Brzeziński B., *Analogia legis a przepisy ogólne prawa podatkowego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998.
- Brzeziński B., *Szkice z wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2002.

- Buliński K., *Przepisy karne*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2016.
- Busiakiewicz P., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55.
- Cherka M., Grudecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013.
- Chmaj M., *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dylematy praw człowieka*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Warszawa 2006.
- Chmaj M., *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, Zakamycze 2002.
- Chmaj M., *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Chmaj M., Leszczyński L., Skrzydło W., Sobczak J., Wróbel A., red., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zagadnienia ogólne*, t. 1, Zakamycze 2002.
- Chróścielewski W., [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.
- Cisowska-Sakrajda E., *Prawo do dobrej administracji a nieterminowe działania administracji w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Biurokracja. Bureaucracji. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica-Zdrój, 2–4 czerwca 2006*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Czapska J., Gaberle A., Światłowski A., Zoll A., red., *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, Warszawa 2000.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązku szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Ćwiertniak B.M., Góral Z., Baran K., *Podstawowe zasady prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1, Część ogólna prawa pracy, red. K. Baran, Warszawa 2010.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1998.
- Dembczyńska P., Pietrasz P., Sobieralski K., Suwaj R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009.
- Domagała M., Izdebski J., Stanisławski T., Wrzosek S., red., *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Drelichowska A., Razowski P., *Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu*



- niu egzekucyjnym*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014.
- Dubisz S., red., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1–4, Warszawa 2003.
- Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999.
- Dudek D., *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012.
- Dudek M., *Zasada przyrodzonej godności człowieka*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2012.
- Duniewska Z., *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administracyjnych*, „*Ius et Administratio*” 2006, nr 4.
- Duniewska Z., Stahl M., Krakąła A., red., *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- Działocha K., *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967.
- Elżanowski F., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2018.
- Fleszer D., *Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Wójcicka, *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Częstochowa 2020.
- Fundowicz S., Możyłowski P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*. [w:] *Na 50-lecie ustawy o postępowanie egzekucyjnym w administracji*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, Radom 2017.
- Fundowicz S., Niczyporuk J., Radwanowicz J., red., *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Gardocka T., Sobczak J., red., *Dylematy praw człowieka*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Garlicki L., Trzcński J., red., *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.
- Gęsicki Ł., Gęsicki M., *System prawa podatkowego. Prawo proceduralne*, Łódź 1996.
- Gizbert-Studnicki T., Pleszka K., Sarkowicz R., Stelmach J., oprac., *Współczesna filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, Kraków 1985.
- Gliniecki A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Glumińska-Pawlic J., Janik E., red., *Egzekucja należności publicznoprawnych. Teoria i praktyka*, Izbicko 2015.

- Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., *Egzekucja należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, E. Janik, *Egzekucja należności publicznoprawnych. Teoria i praktyka*, Izbicko 2015.
- Grabowski J., *Ochrona interesów przedsiębiorców wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980.
- Geogorczyk D., *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., red., *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., oprac., *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1999.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2006.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja administracyjna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Grzybek G., *Etyka, rozwój, wychowanie*, Bielsko-Biała 2007.
- Hambura S., Muszyński M., *Karta praw podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002.
- Hart H., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.
- Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1998.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1992.
- Hauser R., Leoński Z., *Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1983.
- Hauser R., Leoński Z., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., red., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2012.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., red., *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2012.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., red., *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2020.
- Hauser R., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Hauser R., Skoczylas A., *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Hofmański P., *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1997.
- Hołda Z., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970.
- Jabłoński M., red., *Wolność i prawa jednostki w Konstytucji RP. Idee, zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jabłoński M., *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organ administracji publicznej*, cz. b 2, *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2008, nr 6.
- Jandy-Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonywania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław 1978.
- Jandy-Jendrośka K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław–Warszawa–Kraków 1978.
- Janik M., *Działania przeciwepidemiczne na przykładzie szczepień ochronnych. Kilka uwag na tle orzecznictwa*, [w:] *Administracja publiczna. Aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.
- Jankowiak D., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2005.
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk H., Waligórski M., Wojtczak K., red., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1996.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 1987.
- Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.

- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jarosz-Żukowska S., *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, *Idee, zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Wolność osobista*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el 2020.
- Jaśkowska M., *Związanie administracji publicznej prawem*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Jendrośka J., *Kompetencje proceduralno-prawne a bezczynność organu administracji*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 5.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., red., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002.
- Kelsen H., *Podstawa obowiązywania porządku normatywnego: norma podstawowa*, [w:] *Współczesna filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, red. T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Kraków 1985.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
- Kijowski D.R., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Kijowski D.R., red., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020.
- Kijowski D.R., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Klat-Wertelecka L., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Klat-Wertelecka L., *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Kmieciak Z., *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 10.
- Koba L., Waclawczyk W., red., *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009.
- Kopff A., *Koncepcja prawa do intymności i prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. 20.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007.
- Korycka M., *Zasady prawa*, „Jurysta” 2007, nr 8.
- Kosicki T., *Zasada In dubio pro libertata w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017.
- Krajewski J., *Procesowa ochrona praw małżonka przed egzekucją prowadzoną przeciw jego współmałżonkowi*. [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
- Krasuski A., *Zakres wolności gospodarczej a obowiązek operatorów świadczących usługi powszechne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 9.
- Krąpiec A., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1993.
- Król P., *Stanowienie prawa przez administracją publiczną a zasada praworządności*, „Causus” 2014, nr 74.
- Krukowski A., *Zasada stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2001, nr 11.
- Krukowski J., *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Krzywoń P., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2.
- Kwiatek B., *Utrwalona praktyka rozszywania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- Lang J., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
- Lang J., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1995.



- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Leoński Z., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Problemy węzłowe*, Poznań 2003.
- Leoński Z., *Samowola budowlana*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Lewandowski T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lipca 2009 w/s II FSK 618/08*, Lex/el. 2011.
- Litwin J., *W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych*, „Palestra” 1957, nr 3.
- Łaszczyca G., *Komentarz do art. 68 K.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. 1, red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2009.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2010.
- Łabno, Skotnicki K., *Funkcje państwa, a konstytucyjna regulacja prawna własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 55.
- Łętowski J., *Administracja, prawo, orzeczenia sądowe*, Wrocław 1985.
- Łukasiewicz J., red., *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica-Zdrój 2–4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006.
- Malanowski J., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Malinowski D.M., *Upomnienie jako czynność poprzedzająca wszczęcie egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 4.
- Maroń G., *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie, a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.



- Martysz C., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2010.
- Martysz C., Matan A., Tobor Z., red., *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007.
- Mastalski R., *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładania*, Wrocław 1989.
- Masternak M., *Odpowiednie stosowania w postępowaniu egzekucyjnym zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Masternak M., *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.
- Masternak M., *Pojęcie oraz systematyka zasad ogólnych stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Stosowanie zasad ogólnych systemu prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. System prawa administracyjnego procesowego*, t. 3, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Matan A., *Załatwianie spraw*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, t. 1, Zakamycze 2005.
- Mączyński M., *Prawne ujęcie godności*, [w:] *Godność człowieka*, red. R. Łętocha, Oświęcim 2012.
- Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Mik C., *Prawo własności w Europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5.
- Miłosz M., *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Mzyk E., *Postępowanie wykonawcze*, [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2020.
- Nawrot O., Sykuna S., Zajadło Z., *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?* Warszawa 2012.

- Niczyporuk J., red., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2020.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- Nowacki J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
- Nowak L., *U podstaw marksistowskiej aksjologii*, Warszawa 1974.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Toruń 1995.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, sądowe i egzekucyjne*, Toruń 2012.
- Ofiarska M., *Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej*, ABC, wydanie multimedialne Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2014.
- Ofiarska M., *Zasada stosowania środków przewidzianych w ustawie*, ABC, wydanie multimedialne Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2014.
- Olshanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Orzeszyna K., *Godność ludzka podstawą praw człowieka*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R. Tabaszewski, Lublin 2013.
- Ostojski P., *Instytucja upomnienia w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 10.
- Ostrihansky R., *Sądowa kontrola przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2011.
- Ostrowska A., *Przepisy karne*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012.
- Peczenik A., *Wykładnia a fortiori*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1962, z. 9.

- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5.
- Piątek W., Skoczylas A., *Zasady postępowania egzekucyjnego. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, Warszawa 2020.
- Plich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2008.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Przybyszewski K., *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych*, Poznań 2010.
- Rabska T., Łętowski J., red., *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Rączka K., *Czas pracy – nowa regulacja prawna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 4.
- Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Rost A., *Nienaruszalność mieszkania*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Rot H., *Jedność podziału systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polski Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Sadurski W., *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 8–9.
- Safian M., *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] *Szkola praw człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 50 Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003.

- Sawuła R., *Postępowanie i środki kontroli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2001.
- Sawuła R., *Postępowanie i środki kontroli w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2001.
- Siostrzonek-Siergiel A., *Prawo do prywatności a bezpieczeństwo publiczne realizowane przez proces karny. Kultura bezpieczeństwa, „Nauka – Praktyka – Refleksje”* 2014, nr 16.
- Skotnicki K., red., *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Służewski J., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
- Służewski J., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 1967.
- Smarż J., *Zasada In dubio pro libertata w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 2017, nr 4.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1988.
- Smoktunowicz E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 marca 1994 r. (sygn. akt: SA/Ka 1857/93)*, „*Glosa*” 1997, nr 3.
- Smoktunowicz E., red., *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa–Białystok 2000.
- Stahl M., red., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Starościak J., red., *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.
- Stelmach J., *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, Kraków 2003.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność? „Causus”* 2012, nr 63.
- Supernat J., red., *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Szeroczyńska M., *Czy obowiązkowe szczepienia dzieci są naprawdę obowiązkowe? „Prawo i Praktyka”* 2014, nr 3.
- Szmyt A., red., *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., red., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998.
- Tabaszewski R., *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, Lublin 2013.
- Taras W., *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36.
- Tarno J.P., red., *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawodawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014.
- Tobor Z., Nowacki J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2002.
- Trzciniński J., red., *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., red., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Tuleja P., red., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013.
- Wengerek E., *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1970.
- Widawska E., *Ochrona praw człowieka w systemach międzynarodowych*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009.
- Wieruszewski R., *Zasada równości i niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4.
- Wierzbowski M., [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 1999.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2008.
- Wiśniewski L., red., *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Woś T., red., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wójcicka E., red., *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Częstochowa 2020.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.
- Wronkowska S., *Sposoby pojmowania zasad prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.



- Wróbel A., *Glosa do 3 wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Wróbel A., *Zasada czynnego udziału stron*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el 2020.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wróblewski J., *Interpretatio extensiva*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące, a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965, Seria I, z. 42.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Wartości, a decyzje sądowe*, Wrocław 1973.
- Wróblewski J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984.
- Wróblewski J., *Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1–2.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012.
- Zacharko L., Matan A., Gregorczyk D., red., *Administracja publiczna. Aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Zajadło J., *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 1989, R. 60, z. 2.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zalasiński T., *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo NSA z komentarzem*, Lublin 1992.
- Zieliński M., Munczewski A., *Interpretacyjna rola zasad prawa*, [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, red. J. Czapska, Warszawa 2000.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2001.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.



- Ziembiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zięba-Załucka H., *Mieszkaniec*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Zirk-Sadowski M., red., *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa. XII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa (Łódź, 8–10 listopada 1996 r.)*, Łódź 1997.
- Zubik M., red., *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001.

## Netografia

- Raport NIK z dnia 4 lutego 2016 r., *System szczepień ochronnych*, Delegatura w Krakowie, LKR.410.015.00.2015, nr ew. 209/2015/P15/08/LKR.  
[www.nik.gov.pl/plik/d,10407.vp.12736.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/d,10407.vp.12736.pdf) (dostęp: 18.09.2016).

## Wykaz orzeczeń sądowych

### Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., w sprawie U 5/86 (OTK 1986, poz. 1, s. 19).

Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., w sprawie U 7/87 (OTK 1988, poz. 1, s. 14).

Orzeczenie TK z dnia 19 października 1988 r., w sprawie UW 4/88 (OTK 1988, poz. 5, s. 70–71)

Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie K 15/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 8, s. 158).

Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., w sprawie K 14/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 7, s. 127).

Orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., w sprawie K 3/91 (OTK 1992 – cz. I, poz. 1, s. 36).

Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., w sprawie K 2/94 (OTK 1994 – cz. II, poz. 36, s. 42).

Orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1994 r., w sprawie P 1/94 (OTK 1994 – cz. II, poz. 37, s. 71).

Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r., w sprawie K 4/94 (OTK 1995 – cz. I, poz. 16, s. 166).

Orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., w sprawie K 18/95 (OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1, s. 20).

Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., w sprawie U 3/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 255).

Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K 27/95 (OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50, s. 446).

Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w sprawie K 21/96 (OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23, s. 215).

Orzeczenie TK z dnia 20 października 2010 r., w sprawie P 37/09 (OTK-A 2010, nr 8, poz. 79).

- Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., w sprawie S 6/91 (OTK 1991, poz. 34, s. 294).
- Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., w sprawie SK 10/01 (OTK 2001, nr 7, poz. 225).
- Postanowienie TK z dnia 14 grudnia 2004 r., w sprawie SK 29/03 (OTK ZU 2004, nr 11, Seria A, poz. 124, s. 1457).
- Uchwała TK z dnia 25 września 1991 r., w sprawie W 1/91 (OTK 1991, poz. 19, s. 201).
- Uchwała TK z dnia 6 września 1995 r., w sprawie W 20/94 (OTK 1995 – cz. II, poz. 44, s. 262).
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., w sprawie K 26/97 (OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64, s. 448).
- Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., w sprawie U 5/97 (OTK 1998, nr 4, poz. 46).
- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., w sprawie K 28/97 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, s. 299).
- Wyrok TK z dnia 21 października 1998 r., w sprawie K 24/98 (OTK 1998, nr 6, poz. 97).
- Wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., w sprawie K 27/98 (OTK 1999, nr 1, poz. 1).
- Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., w sprawie SK 4/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 24).
- Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., w sprawie K 23/98 (OTK 1999, nr 2, poz. 25).
- Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., w sprawie SK 19/98 (OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36, s. 209).
- Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., w sprawie K 2/98 (OTK 1999, nr 3, poz. 38).
- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., w sprawie K 34/98 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94, s. 478).
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., w sprawie P 11/98 (OTK 2000, nr 1, poz. 3).
- Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., w sprawie K 21/99 (OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109, s. 563).
- Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., w sprawie K 33/99 (OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188, s. 1003).
- Wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., w sprawie P 12/99 (OTK 2000, nr 7, poz. 260).
- Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r., w sprawie K 35/99 (OTK ZU 2000, nr 8, poz. 295, s. 1422).
- Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., w sprawie SK 30/99 (OTK 2000, nr 1, poz. 3).
- Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., w sprawie K 27/00 (OTK 2001, nr 2, poz. 29).
- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., w sprawie K 11/2000 (OTK 2001, nr 3, poz. 54).
- Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., w sprawie SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256).
- Wyrok TK z dnia 15 października 2002 r., w sprawie SK 6/02 (OTK-A 2002, nr 5, poz. 65).
- Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., w sprawie K 33/02 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 97).

- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., w sprawie K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76).
- Wyrok TK z dnia 9 października 2003 r., w sprawie I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7–8, poz. 132).
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie SK 4/03 (Legalis 62947).
- Wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie SK 62/03 (Legalis 667777).
- Wyrok TK z dnia 8 maja 2006 r., w sprawie SK 32/05 (OTK ZU 2006, nr 5, Seria A, poz. 54, s. 544).
- Wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., w sprawie K 33/05 (OTK ZU 2006, nr 5, Seria A, poz. 57, s. 571).
- Wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., w sprawie P 37/06 (Dz.U. z 2007 r., nr 347, poz. 1844).
- Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., w sprawie K 32/05 (Dz.U. 2008, nr 51, poz. 299).
- Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., w sprawie SK 45/09 (OTK-A 2011, nr 9, poz. 97).
- Wyrok TK z dnia 25 października 2015 r. w sprawie SK 28/14 (Legalis 1348561).
- Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie SK 31/14 (LEX 1461213).
- Wyrok TK z dnia 3 lipca 2020 r. w sprawie SK 31/01 (Legalis 54433).

## Orzeczenia Sądu Najwyższego

- Uchwała SN z dnia 10 września 1976 r., w sprawie III CZP 41/76 (OSNCP 1997, nr 7, poz. 108).
- Uchwała SN z dnia 13 marca 1990 r., w sprawie V KZP 33/89 (OSP 1990, nr 10, s. 727).
- Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2001 r., w sprawie III ZP 28/00 (OSNP 2001, nr 7, poz. 210).
- Uchwała SN z dnia 28 marca 2012 r., w sprawie I KZP 26/11 (OSNKW 2012, nr 4, poz. 36).
- Wyrok SN z dnia 2 września 1980 r., w sprawie I CR 286/80 (OSNCP 1981, nr 4, poz. 66).
- Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., w sprawie III ARN 40/92 („Państwo i Prawo” 1993, z. 3).
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., w sprawie III ARN 49/93 (OSNCP 1004, nr 9, poz. 181).
- Wyrok SN z dnia 16 lutego 1994 r., w sprawie III ARN 2/94 (OSNAPiUS 1994, nr 1, poz. 2).
- Wyrok SN z dnia 23 listopada 1994 r., w sprawie III ARN 55/94 (OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83).
- Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., w sprawie I PKN 648/98 (OSNP 200, nr 11, poz. 423).

- Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., w sprawie III RN 12/99 (OSNAPiUS 2000, nr 10, poz. 375).
- Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., w sprawie V CKN 1248/00 (OSP 2002, nr 10).
- Wyrok SN z dnia 5 maja 2010 r., w sprawie I PK 201/09 (LEX 1036598).
- Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2018 r., w sprawie IV CSK 456/17 (LEX 2618571).
- Wyrok SN z dnia 23 października 2019 r., w sprawie I CSK 421/18 (LEX 3060571).
- Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., w sprawie III PO 7/18 (OSNAPiUS 2020/4/38).
- Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2019 r., w sprawie I NO 128/19 (LEX 3008441).
- Wyrok SN z dnia 17 września 2020 r., w sprawie II PK 6/19 (LEX 3063122).
- Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., w sprawie III CK 319/03 (OSNC 2005, nr 2, poz. 31).
- Postanowienie SN z dnia 19 lipca 2006 r., w sprawie I CSK 112/06 (LEX 1101698).

### **Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego**

- Uchwała NSA z dnia 13 października 1997 r., w sprawie FPK 13/97 (ONSA 1998, nr 1, poz. 7).
- Uchwała NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., w sprawie OPS 2/98 (OSP 1998, nr 10, poz. 182).
- Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2011 r., w sprawie I GPS 1/11 (OSNAiWSA 2011, nr 5, poz. 93, LEX 824345).
- Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., w sprawie SA 234/81 (OSNA 1981, nr 1, poz. 23).
- Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., w sprawie SA 810/81 (OSNA 1981, nr 1, poz. 45).
- Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., w sprawie SA 820/81 (ONSA 1981, nr 1, poz. 57).
- Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., w sprawie II SA 345/81 (ONSA 1981, nr 2, poz. 96).
- Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1983 r., w sprawie I SA 367/83 (ONSA 1983, nr 2, poz. 64).
- Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., w sprawie IV SA 791/93 (LEX 25620).
- Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1995 r., w sprawie SA/Wr 1386/94 (POP 19996, poz. 26).
- Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1995 r., w sprawie SA/Lu 507/95 (LEX 27107).
- Wyrok NSA z dnia 5 lipca 1996 r., w sprawie I SA/Gd 579/96 (LEX Polonica 342545).
- Wyrok NSA z dnia 7 marca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 1180/96 (LEX 29070).
- Wyrok NSA z dnia 25 lipca 1997 r., w sprawie I SA/Gd 92/96 (LEX 1689674).
- Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1998 r., w sprawie IV SA 1318/97 (LEX 43147).
- Wyrok NSA z dnia 11 marca 1998 r., w sprawie I SA/Lu 182/97 (LEX 34123).
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r., w sprawie I SA/Lu 163/97 (LEX 35910).

- Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1998 r., w sprawie I SA 1697/97 (LEX 44497).
- Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., w sprawie I SAKa 1605/96 (LEX 33414).
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1998 r., w sprawie IV SAB 23/98 (LEX 45681).
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie SZ/Sz 1626/97 (LEX 34746).
- Wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., w sprawie II SA 506/98 (LEX 41383).
- Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1998 r., w sprawie I SA/Gd 1675/96 (LEX 34761).
- Wyrok NSA z dnia 23 września 1998 r., w sprawie III SA 2792/97 (LEX 44742).
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., w sprawie I SA/Gd 39/97 (LEX 37183).
- Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1999 r., w sprawie III SA 979/98 (LEX 39458).
- Wyrok NSA z dnia 30 marca 1999 r., w sprawie III SA 5537/98 (LEX 44836).
- Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1999 r., w sprawie IV SA 2776/98 (LEX 47917).
- Wyrok NSA z dnia 5 października 1999 r., w sprawie IV SA 1502/97, (LEX 47792).
- Wyrok NSA z dnia 15 października 1999 r., w sprawie I SA 1654/97 (LEX 47915).
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2000 r., w sprawie III SA 63/99 (LEX 47239).
- Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., w sprawie V SA 2362/99 (LEX 49871).
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., w sprawie I OSK 1232/09 (LEX 594979).
- Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., w sprawie III SA 1419/99 (LEX 47230).
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2000 r., w sprawie I SA/Gd 1809/89 (LEX 44380).
- Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2000 r., w sprawie SA/Sz 1419/99 (LEX 53173).
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2000 r., w sprawie SA/Sz 1526/99 (LEX 53183).
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., w sprawie I SA/Lu 452/00 (LEX 47495).
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., w sprawie I SA/Lu 452/00 (LEX 47495).
- Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2001 r., w sprawie II SA 317/07 (ONSA 2002/2/88, Monitor Podatkowy 2001/8/3, PP 2001/7/59).
- Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2001 r., w sprawie II SAB 305/00 (LEX 541377).
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., w sprawie I SA 301/00 (LEX 53964).
- Wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., w sprawie V SA 44/01 (LEX 50158).
- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., w sprawie I SA 2188/00 (LEX 81741).
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r., w sprawie I SA/Po 788/00 (Biuletyn Skarbowy 2002, nr 6, poz. 2).
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., w sprawie OSK 1755/04 (ONSA WSA 2005, nr 6, poz. 111).
- Wyrok NSA z dnia 20 maja 2005 r., w sprawie I SA/Ka 1744/96 (LEX 33416).
- Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., w sprawie II OSK 463/05 (LEX 266471).
- Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., w sprawie II OSK 135/05 (LEX 312009).
- Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., w sprawie II OSK 1207/06 (LEX 37249).
- Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., w sprawie I OSK 1404/07 (LEX 424663).
- Wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., w sprawie I OSK 1478/07 (LEX 500995).
- Wyrok NSA z dnia 23 grudnia 2008 r., w sprawie II FSK 945/80 (LEX 525843).



- Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2009 r., w sprawie II OSK 8/08 (LEX 525841).  
Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., w sprawie II FSK 1462/08 (LEX 532596).  
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., w sprawie OSK 706/08 (LEX 574663).  
Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., w sprawie II FSK 348/08 (LEX 512824).  
Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., w sprawie II GSK 1055/08 (LEX 512759).  
Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 316/08 (LEX 544573).  
Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 618/08 (LEX 512826).  
Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., w sprawie II FSK 315/08 (LEX 512827).  
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., w sprawie II OSK 1274/08 (LEX 549006).  
Wyrok NSA z dnia 1 września 2009 r., w sprawie II FSK 489/10 (LEX 966166).  
Wyrok NSA z dnia 23 września 2009 r., w sprawie II GSK 60/09 (LEX 596981).  
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2009 r., w sprawie II FSK 946/08 (LEX 959023).  
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., w sprawie II FSK 996/08 (LEX 580749).  
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., w sprawie II FSK 1339/08 (LEX 595754).  
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., w sprawie II FSK 2135/08 (LEX 629462).  
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., w sprawie II OSK 872/09 (LEX 597924).  
Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r., w sprawie I OSK 1428/99 (LEX 745012).  
Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., w sprawie II FSK 1957/10 (LEX 745716).  
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., w sprawie II FSK 1604/09 (LEX 1070948).  
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2011 r., w sprawie II FSK 2601/10 (LEX 992291).  
Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., w sprawie I OSK 1336/10 (LEX 1082631).  
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., w sprawie II FSK 301/10 (Legalis 350964).  
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., w sprawie II OSK 1149/10 (LEX 1083549).  
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., w sprawie II OSK 1262/10 (LEX 1068979).  
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., w sprawie II FSK 490/10 (LEX 895963).  
Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., w sprawie II FSK 797/10 (LEX 984589).  
Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., w sprawie II GSK 1032/10 (LEX 10701921).  
Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., w sprawie I OSK 2125/10 (LEX 1149311).  
Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., w sprawie II FSK 1154/10 (LEX 1151270).  
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., w sprawie II GSK 1490/10 (LEX 1113723).  
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., w sprawie II OSK 2101/10 (LEX 1138073).  
Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., w sprawie I OSK 2164/11 (LEX 1136664).  
Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2019 r., w sprawie I OSK 2112/11 (LEX 1264670).  
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., w sprawie II OSK 179/11 (LEX 1410753).  
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., w sprawie I OSK 2165/11 (Legalis 654540).  
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., w sprawie II FSK 2251/10 (LEX 121455).  
Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2012 r., w sprawie II GSK 597/11 (LEX 1244771).  
Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2012 r., w sprawie II GSK 1357/10 (LEX 1151650).  
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., w sprawie II FSK 1225/11 (LEX 1358230).

Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawie I OSK 1833/12 (LEX 1336329).  
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., w sprawie II FSK 1690/13 (LEX 1336919).  
Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., w sprawie II OSK 295/12 (LEX 1365873).  
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., w sprawie II FSK 2229/11 (LEX 1342100).  
Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., w sprawie III OSK 745/12 (Legalis 737533).  
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., w sprawie II FSK 687/12 (LEX 1497996).  
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., w sprawie II FSK 1408/12 (LEX 1465258).  
Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., w sprawie II FSK 1705/12 (LEX 1518893).  
Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., w sprawie II FSK 687/12 (LEX 1494996).  
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2014 r., w sprawie II FSK 1034/13 (LEX 1598292).  
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016 r., w sprawie II FSK 40/14 (Legalis 1455117).  
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., w sprawie I OSK 513/15 (LEX 2100728).  
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., w sprawie II GSK 302/15 (Legalis 1604712).  
Wyrok NSA z dnia 6 października 2017 r., w sprawie II FSK 2619/15 (LEX 2427698).  
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., w sprawie II OSK 3116/17 (LEX 2483486).  
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., w sprawie II FSK 856/16 (LEX 2495161).  
Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie I OSK 2174/17 (LEX 2522147).  
Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie II FSK 2231/16 (LEX 2567322).  
Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie II OSK 2107/16 (LEX 2567325).  
Wyrok NSA z dnia 19 września 2018 r., w sprawie I GSK 211/15 (LEX 2580152).  
Wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., w sprawie I GSK 596/15 (LEX 2573170).  
Wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., w sprawie I GSK 233/15 (LEX 2577884).  
Wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., w sprawie II FSK 2392/16 (LEX 2583545).  
Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., w sprawie I OSK 2364/18 (LEX 242531).  
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r., w sprawie I OSK 1541/17 (LEX 2681574).  
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., w sprawie I OSK 3046/18 (LEX 2778028).  
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2019 r., w sprawie II OSK 2683/14 (Legalis 15111271).  
Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2019 r., w sprawie II OSK 2323/17 (LEX 2711728).  
Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2019 r., w sprawie II FSK 2503/17 (LEX 2724980).  
Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., w sprawie II OSK 2390/17 (LEX 2733593).  
Wyrok NSA z dnia 3 września 2019 r., w sprawie II FSK 3083/17 (LEX 2751937).  
Wyrok NSA z dnia 14 września 2019 r., w sprawie I GSK 191/15 (LEX 2578067).  
Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., w sprawie II OSK 2200/18 (LEX 2735745).  
Wyrok NSA z dnia 11 października 2019 r., w sprawie II FSK 3656/17 (Legalis 2237903).  
Wyrok NSA z dnia 18 października 2019 r., w sprawie II FSK 960/19 (LEX 2759181).  
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 43/18 (LEX 2774685).  
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 3322/17 (LEX 2774545).  
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 146/18 (LEX 2778272).  
Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie II FSK 311/18 (LEX 2777642).

- Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie I GSK 879/19 (LEX 278221).
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 356/18 (LEX 2976620).
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 322/18 (LEX 2777699).
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II OSK 1288/17 (LEX 2777673).
- Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2020 r., w sprawie II FSK 581/18 (LEX 3019751).
- Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2020 r., w sprawie II FSK 2600/19 (LEX 2782099).
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., w sprawie I OSK 1454/18 (LEX 3038129).
- Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 1749/18 (LEX 3076126).
- Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., w sprawie I OSK 3812/18 (LEX 3038179).
- Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., w sprawie II OSK 932/18 (LEX 3022271).
- Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 786/18 (LEX 3009933).
- Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 1970/19 (LEX 3041230).
- Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r., w sprawie II FSK 792/18 (LEX 2804008).
- Wyrok NSA z dnia 17 marca 2020 r., w sprawie II GSK 1526/19 (LEX 3020206).
- Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 2053/19 (LEX 3059161).
- Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 1917/19 (LEX 3041318).
- Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 1019/19 (LEX 2982147).
- Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie II OSK 668/19 (LEX 3034325).
- Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie I OSK 22/19 (LEX 30094113).
- Wyrok NSA z dnia 7 maja 2020 r., w sprawie I OSK 3977/18 (LEX 2979076).
- Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., w sprawie I OSK 1646/19 (LEX 3030481).
- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie I GSK 449/20 (LEX 3058863).
- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie II FSK 472/20 (LEX 3021700).
- Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie II OSK 3971/19 (LEX 3030360).
- Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2020 r., w sprawie II FSK 629/20 (LEX 304305).
- Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2020 r., w sprawie II OSK 379/19 (LEX 1873391).
- Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., w sprawie I OSK 27/20 (LEX 3058560).
- Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 688/20 (LEX 3058675).
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 1464/18 (LEX 308752).
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 511/20 (LEX 3064462).
- Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2020 r., w sprawie II FSK 2427/19 (LEX 3035000).
- Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., w sprawie II FSK 1646/18 (LEX 3047852).
- Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2020 r., w sprawie I GSK 760/20 (LEX 3047746).
- Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1256/18 (LEX 3045723).
- Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1225/18 (LEX 3058071).
- Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1188/18 (LEX 3049854).
- Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2020 r., w sprawie II OSK 1413/20 (LEX 3058252).
- Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1324/18 (LEX 3054795).
- Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., w sprawie II FSK 1200/18 (LEX 3046122).

Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2020 r., w sprawie II OSK 1002/20 (LEX 3075965).  
Wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., w sprawie II OSK 53/19 (LEX 3062967).  
Wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., w sprawie II FSK 1705/18 (LEX 3062667).  
Wyrok NSA z dnia 29 września 2020 r., w sprawie II OSK 2259/18 (LEX 3057756).  
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2020 r., w sprawie II FSK 1750/18 (LEX 3076963).  
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., w sprawie I OSK 1626/18 (LEX 3082167).  
Postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 1997 r., w sprawie I SA/ Łd 372/96 (LEX 29359).  
Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2004 r., w sprawie Gw 2/04 (LEX 366191).  
Postanowienie NSA z dnia 16 września 2010 r., w sprawie II FSK 1608/10 (LEX 742299).  
Postanowienie NSA z dnia 19 października 2012 r., w sprawie I OSK 2414/12 (LEX 1264725).  
Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., w sprawie II GZ 720/13 (LEX 1420268).

### **Orzeczenia WSA w Białymstoku**

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Bk 649/07 (LEX 509178).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 czerwca 2010 r., w sprawie II SA/Bk 103/10 (LEX 659459).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 października 2010 r., w sprawie I SA/Bk 392/10 (LEX 747314).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 października 2010 r., w sprawie I SA/Bk 418/10 (LEX 747326).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 sierpnia 2011 r., w sprawie I SA/Bk 232/11 (LEX 1084086).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 listopada 2011 r., w sprawie II SA/Bk 505/11 (LEX 1084644).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2012 r., w sprawie I SA/Bk 339/12 (LEX 1233215).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2013 r., w sprawie I SA/Bk 134/13 (LEX 1400839).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Bk 181/14 (LEX 1512051).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 maja 2019 r., w sprawie II SA/Bk 204/19 (LEX 2682025).  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Bk 417/19 (LEX 2764224).

- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 marca 2020 r., w sprawie III AUa 461/19 (Legalis 2333954).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bk 877/19 (LEX 3035806).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bl 304/20 (LEX 3026007).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Bk 137/20 (LEX 3030460).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 października 2020 r., w sprawie I SA/Bk 647/20 (LEX 3083638).

### **Orzeczenia WSA w Bydgoszczy**

- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., w sprawie II SA/Bd 255/07 (LEX 384141).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2009 r., w sprawie II SA/Bd 114/09 (LEX 565723).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie I SA/Bd 880/10 (LEX 747167).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2013 r., w sprawie II SA/Bd 1154/12 (LEX 1351402).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 czerwca 2013 r., w sprawie II SA/Bd 277/13 (Legalis 793663)
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 września 2015 r., w sprawie II SA/Bd 521/15 (LEX 13650111).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2018 r., w sprawie I SA/Bd 565/18 (LEX 2573500).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2019 r., w sprawie I SA/Bd 167/19 (LEX 2684529).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., w sprawie II SA/Bd 488/19 (Legalis 2247227).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Bd 929/19 (LEX 2798745).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Bd 689/10 (LEX 2924654).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2020 r., w sprawie II SA/Bd 1151/19 (LEX 3027180).

**Orzeczenia WSA w Gdańsku**

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2006 r., w sprawie I SA/Gd 637/05 (LEX 508559).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 września 2008 r., w sprawie I SA/Gd 450/08 (LEX 470986).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 października 2008 r., w sprawie I SA/Gd 317/08 (LEX 500998).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2009 r., w sprawie I SA/Gd 637/05 (LEX 508559).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2011 r., w sprawie I SA/Gd 524/11 (LEX 10900147).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2011 r., w sprawie I SA/Gd 873/11 (LEX 1101162).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r., w sprawie III SA/Gd 302/11 (LEX 1153890).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2012 r., w sprawie I SA/Gd 26/12 (LEX 1145231).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2013 r., w sprawie I SA/Gd 189/13 (LEX 1368407).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., w sprawie I SA/Gd464/13 (LEX 1368564).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2013 r., w sprawie I SA/Gd 635/12 (LEX 1368638).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2019 r., w sprawie II SA/Gd 135/19 (LEX 2704677).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2019 r., w sprawie II SA/Gd 204/19 (LEX 2740102).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2020 r., w sprawie I SA/Gd 20/20 (LEX 2979581).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie I SA/Gd 1931/19 (LEX 3012512).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2020 r., w sprawie I SA/Gd 1932/19 (LEX 3031246).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Gd 2185/19 (LEX 3025668).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 87/20 (LEX 3015933).



- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 323/20 (LEX 3012294).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 144/20 (LEX 3012157).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie III SA/Gd 364/20 (LEX 3012146).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Gd 66/20 (LEX 3052115).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., w sprawie III SA/Gd 133/20 (LEX 3028559).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 sierpnia 2020 r., w sprawie I SA/Gd 1921/19 (LEX 3061859).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 sierpnia 2020 r., w sprawie I SA/Gd 423/20 (LEX 3043712).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2020 r., w sprawie I SA/Gd 92/20 (LEX 3061745).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 października 2020 r., w sprawie I SA/Gd 697/20 (LEX 3061162).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 października 2020 r., w sprawie II SA/Gd 401/20 (LEX 3076227).

### **Orzeczenia WSA w Gliwicach**

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2008 r., w sprawie II SA/Gl 412/07 (LEX 487240).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 maja 2008 r., w sprawie I SA/Gl 932/07 (LEX 469776).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 września 2009 r., w sprawie II SA/GI 70/09 (LEX 555308).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2010 r., w sprawie II SA/Gl 434/10 (LEX 752805).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2012 r., w sprawie II SA/Gl 532/11 (LEX 1138427).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2012 r., w sprawie I SA/Gl 442/12 (LEX 1247659).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2013 r., w sprawie I SA/Gl 1389/12 (LEX 1383736).

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2014 r., w sprawie I SA/Gl 1329/13 (LEX 1522189).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2014 r., w sprawie II SA/Gl 167/ 14 (LEX 1512313).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2015 r., w sprawie I SA/Gl 711/14 (LEX 1643338).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2017 r., w sprawie II SA/Gl 752/17 (Legalis 1697702).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., w sprawie IV SA/Gl 609/18 (LEX 2603931).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2018 r., w sprawie II SAB/Gl 18/18 (LEX 2513827).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2018 r., w sprawie I SA/Gl 598/18 (Legalis 1833860).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 października 2018 r., w sprawie II SA/Gl 622/18 (LEX 2574386).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., w sprawie IV SA/Gl 609/18 (LEX 2603931).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/Gl 905/18 (Legalis 1871546).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lutego 2019 r., w sprawie I SA/Gl 1033/18 (Legalis 1878876).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2019 r., w sprawie IV SA/Gl 1023/16 (LEX 2626643).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2019 r., w sprawie II SA/Gl 811/19 (LEX 2735738).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., w sprawie I SA/Gl 279/19 (Legalis 2250155).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 września 2019 r., w sprawie I SA/Gl 945/19 (LEX 2736852).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 listopada 2019 r., w sprawie I SA/Gl 609/19 (LEX 2764989).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Gl 768/19 (LEX 2758598).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie II SA/Gl 1264/19 (LEX 2782208).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2019 r., w sprawie II SA/Gl 1180/19 (LEX 2768357).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2020 r., w sprawie I SA/Gl 1398/19 (LEX 2848055).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Gl 929/19 (Legalis 2281671).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2020 r., w sprawie I SA/Gl 902/19 (Legalis 2391494).

### **Orzeczenia WSA w Gorzowie Wielkopolskim**

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2008 r., w sprawie I SA/Go 678/08 (LEX 576720).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2018 r., w sprawie II SAB/Go 10/18 (LEX 2481265).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie II SA/Go 1179/11 (Legalis 1767761).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2020 r., w sprawie I SA/Go 14/20 (LEX 2945493).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 maja 2020 r., w sprawie II SA/Go 50/20 (LEX 3018123).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Go 88/20 (LEX 3029049).

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2020 r., w sprawie II SA/Go 212/20 (LEX 3031345).

### **Orzeczenia WSA w Kielcach**

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Ke 683/07 (LEX 471275).

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie II SA/Ke 707/11 (LEX 1133598).

Wyrok WSA w Kielcach 14 grudnia 2017 r., w sprawie I SA/Ke 619/17 (LEX 2417766).

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2020 r., w sprawie II SA/Ke 208/20 (LEX 3020317).

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 września 2020 r., w sprawie I SA/Ke 104/20 (LEX 3067290).

## Orzeczenia WSA w Krakowie

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2007 r., w sprawie II SA/Kr 569/07 (LEX 4792888).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2010 r., w sprawie III SA/Kr 423/09 (LEX 559843).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lutego 2011 r., w sprawie I SA/Kr 2090/10 (LEX 990983).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., w sprawie III SA/Kr 1099/11 (Legalis 870149).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2013 r., w sprawie III SA/Kr 1104/12 (Legalis 770182).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 września 2013 r., w sprawie II SA/Kr 722/13 (Legalis 865559).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2014 r., w sprawie III SA/Kr 1093/13 (Legalis 965454).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 marca 2014 r., w sprawie II SAB/Kr 9/14 (LEX 1520267).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 września 2014 r., w sprawie I SA/Kr 871/14 (LEX 1512475).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., w sprawie I SA/Kr 798/14 (LEX 1512455).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2018 r., w sprawie I SA/Kr 1325/17 (LEX 2504583).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 października 2018 r., w sprawie II SA/Kr 852/18 (LEX 2567070).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2019 r., w sprawie VII SA/Kr 2040/17 (LEX 2544034).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2019 r., w sprawie I SA/Kr 958/19 (LEX 2734266).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2019 r., w sprawie II SA/Kr 828/19 (LEX 2741056).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., w sprawie II SA/Kr 783/19 (LEX 2782233).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie III SA/Kr 1512/19 (LEX 3037054).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 maja 2020 r., w sprawie VII SA/Kr 2905/19 (LEX 3078523).

## Orzeczenia WSA w Lublinie

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 października 2008 r., w sprawie II SA/Lu 163/97 (LEX 35910).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2010 r., w sprawie I SA/Lu 583/10 (LEX 749474).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 sierpnia 2018 r., w sprawie I SA/Lu 314/18 (LEX 2541644).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Lu 761/19 (LEX 2945402).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Lu 768/19 (LEX 3030675).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie II SA/Lu 45/20 (LEX 3065272).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 maja 2020 r., w sprawie I SA/Lu 60/20 (LEX 3030645).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2020 r., w sprawie I SA/Lu 409/20 (LEX 308101).

## Orzeczenia WSA w Łodzi

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 listopada 1999 r., w sprawie I SA/Łd 1429/97 (LEX 40541).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2008 r., w sprawie I SA/Łd 640/07 (LEX 501549).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 stycznia 2008 r., w sprawie II SA/Łd 984/10 (LEX 510953).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2009 r., w sprawie III SA/Łd 20/08 (Legalis 212704).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 kwietnia 2009 r., w sprawie II SA/Łd 64/09 (Legalis 212173).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 maja 2011 r., w sprawie II SA/Łd 395/11 (LEX 795724).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2012 r., w sprawie III SA/Łd 1074/11 (LEX III16594).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r., w sprawie II SA/Łd 66/14 (LEX 1468006).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 czerwca 2016 r., w sprawie III SA/Łd 52/19 (Legalis 1973879).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2020 r., w sprawie II SA/Łd 965/19 (LEX 2781742).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2019 r., w sprawie I SA/Sz 749/19 (LEX 3039730).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2020 r., w sprawie III SA/Łd 1095/19 (Legalis 2449466).

### **Orzeczenia WSA w Olsztynie**

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2009 r., w sprawie II SA/Ol 1002/09 (LEX 583032).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2012 r., w sprawie I SA/Ol 176/12 (LEX 1162868).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., w sprawie II SA/Ol 839/12 (LEX 550682).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 października 2013 r., w sprawie I SA/Ol 587/13 (LEX 1389586).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 września 2014 r., w sprawie I SA/Ol 503/14 (LEX 1510011).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2017 r., w sprawie II SA/Ol 912/17 (Legalis 1712108).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2019 r., w sprawie II SA/Ol 163/19 (LEX 2641415).

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2019 r., w sprawie I SA/Ol 208/19 (LEX 2694916).

### **Orzeczenia WSA w Opolu**

Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2010 r., w sprawie I SA/Op 158/10 (LEX 589847).

Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2010 r., w sprawie I SA/Op 159/10 (LEX 661222).

Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 grudnia 2013 r., w sprawie I SA/Op 720/13 (LEX 146974).

Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2019 r., w sprawie I SA/Op 301/17 (LEX 2692462).



Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Op 522/19 (LEX 3027795).

Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 sierpnia 2020 r., w sprawie II SA/Op 174/20 (LEX 3051012).

### **Orzeczenia WSA w Poznaniu**

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2010 r., w sprawie I SA/Po 1022/09 (LEX 958894).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2010 r., w sprawie I SA/Po 337/10 (LEX 749876).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2011 r., w sprawie IV SA/Po 255/11 (LEX 435167).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2012 r., w sprawie II SA/Po 841/11 (LEX 1138753).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2012 r., w sprawie I SA/Po 1209/13 (LEX 1485136).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2013 r., w sprawie I SA/Po 1103/13 (LEX 1406178).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2014 r., w sprawie IV SA/Po 1255/13 (Legalis 1187606).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Po 63/14 (LEX 1485158).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r., w sprawie II SA/Po 393/14 (LEX 1542254).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2019 r., w sprawie III SA/Po 18/19 (Legalis 1930021).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/Po 832/19 (Legalis 1873391).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2019 r., w sprawie III SA/Po 18/19 (LEX 2676901).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2019 r., w sprawie IV SA/Po 246/19 (Legalis 1951151).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2019 r., w sprawie II SA/Po 195/19 (LEX 2730018).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., w sprawie IV SA/Po 467/19 (LEX 2330823).

- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2019 r., w sprawie III SA/Po 644/19 (LEX 2738843).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie I SA/Po 603/19 (LEX 2774660).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie IV SAB/Po 219/19 (LEX 2768073).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2020 r., w sprawie I SA/Po 821/19 (LEX 2973887).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2020 r., w sprawie II GSK 1513/19 (LEX 3025607).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2020 r., w sprawie VII SA/Po 727/18 (LEX 2593192).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie IV SAB/Po 53/20 (LEX 3013025).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie IV SA/Po 19/20 (LEX 3052061).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2020 r., w sprawie III SA/Po 43/20 (LEX 3050599).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Po 298/20 (LEX 3035880).

### **Orzeczenia WSA w Rzeszowie**

- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2013 r., w sprawie I SA/Rz 747/13 (LEX 1389696).
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 sierpnia 2017 r., w sprawie I SA/Rz 434/17 (LEX 2364523).
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2020 r., w sprawie III SA/Rz 1375/19 (LEX 2847923).

### **Orzeczenia WSA w Szczecinie**

- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2000 r., w sprawie SA/Sz 1419/99 (LEX 53173).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2000 r., w sprawie SA/Sz 1526/1999 (LEX 53183).

- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2009 r., w sprawie II SA/Sz 1032/08 (LEX 530463).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 października 2009 r., w sprawie II SA/Sz 679/09 (LEX 565728).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 lipca 2012 r., w sprawie I SA/Sz 317/12 (LEX 12255606).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2013 r., w sprawie I SA/Sz 810/12 (LEX 1320589).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2013 r., w sprawie II SA/Sz 1253/12 (LEX 1334913).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., w sprawie I SA/Sz 77/13 (LEX 1344929).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2014 r., w sprawie I SA/Sz 1215/13 (LEX 1481128).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2018 r., w sprawie I SA/Sz 636/17 (Legalis 1741435).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SA/Sz 144/20 (LEX 2974782).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2020 r., w sprawie I SAB/Sz 10/20 (Legalis 2364945).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 193/20 (LEX 3024883).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 354/20 (LEX 3040557).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Sz 749/19 (LEX 3039730).
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 września 2020 r., w sprawie II SA/Sz 1229/19 (LEX 30102340).

### **Orzeczenia WSA w Warszawie**

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2004 r., w sprawie III SA 1503/03 (LEX 113578).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2005 r., w sprawie III SA 3483/03 (LEX 165982).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., w sprawie I SA/Wa 1285/04 (LEX 192944).

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2005 r., w sprawie II SA/Wa 1398/05 (LEX 192550).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., w sprawie VII SA/Wa 859/05 (LEX 196282).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2006 r., w sprawie III SA/Wa 2215/05 (LEX 193310).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., w sprawie I SA/Wa 400/06 (LEX 219227).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., w sprawie VII SA/Wa 146/06 (LEX 214061).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2006 r., w sprawie IV SA/Wa 13/2006 (Rzeczpospolita 2008, nr 64, c. C4)
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r., w sprawie III SA/Wa 3046/06 (LEX 311985).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., w sprawie III SA/Wa 3125/06 (LEX 311963).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2007 r., w sprawie II SA/Wa 403/07 (LEX 441045).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/07 (LEX 494018).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/07 (LEX 494018).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2007 r., w sprawie VII SA/Wa 1319/07 (LEX 494018).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., w sprawie III SA/Wa 1632/07 (LEX 494225).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., w sprawie V SA/Wa 506/08 (LEX 523972).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 858/10 (LEX 676289).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2010 r., w sprawie III SA/Wa 351/10 (LEX 757650).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r., w sprawie VII SA/Wa 1005/10 (LEX 759809).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., w sprawie III SA/Wa 2732/10 (LEX 995099).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie VII SA/Wa 1539/11 (LEX 1155871).

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2014 r., w sprawie I SAB/Wa 348/12 (LEX 1277927).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., w sprawie IV SAB/Wa 204/13 (LEX 1466033).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1230/17 (LEX 2495797).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1716/17 (LEX 2501170).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 2040/17 (LEX 2544034).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., w sprawie VIII SA/Wa 367/18 (LEX 2531555).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 66/18 (LEX 2600043).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie II OSK 43/18 (LEX 2774685).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2018 r., w sprawie VII SA/Wa 1463/18 (LEX 2597229).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1755/18 (Legalis 1898622).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2349/18 (LEX 2682131).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2697/18 (LEX 2699912).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2445/18 (LEX 2693356).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 2172/18 (LEX 2676686).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 3049/18 (LEX 3079756).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2019 r., w sprawie I SA/Wa 1197/19 (LEX 3014137).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1507/19 (LEX 2744705).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawie VII SA/Wa 1669/19 (LEX 2764975).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2019 r., w sprawie IV SA/Wa 1438/19 (LEX 2777945).

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2041/19 (LEX 3072549).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 1353/19 (LEX 3065888).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2020 r., w sprawie I SA/Wa 1016/19 (LEX 2976984).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 917/19 (LEX 3037086).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2959/19 (LEX 3034273).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2956/19 (LEX 3034273).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r., w sprawie IV SA/Wa 2965/19 (LEX 3085373).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2561/19 (LEX 3038236).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2020 r., w sprawie VII SAB/Wa 22/20 (LEX 3059007).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 2905/19 (LEX 3078523).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2020 r., w sprawie I SAB/Wa 39/20 (LEX 305228).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 236/20 (LEX 3071876).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2020 r., w sprawie VII SAB/Wa 51/20 (LEX 3072057).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2020 r., w sprawie VII SA/Wa 339/20 (LEX 3078380).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2020 r., w sprawie VIII SA/Wa 907/19 (LEX 3064830).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., w sprawie I SA/Wa 1788/19 (LEX 305263).

## **Orzeczenia WSA we Wrocławiu**

- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., w sprawie SA/Wr 932/07 (LEX 517120).



- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2007 r., w sprawie I SA/Wr 1153/07 (LEX 517136).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2011 r., w sprawie I SA/Wr 25/11 (LEX 991868).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2011 r., w sprawie I SA/Wr 1014/11 (LEX 1150919).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2012 r., w sprawie II SA/Wr 415/12 (LEX 1222417).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2013 r., w sprawie III SA/Wr 6/13 (LEX 1330119).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r., w sprawie II SA/Wr 679/12 (LEX 1330008).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2014 r., w sprawie II SAB/Wr 38/14 (LEX 1502646).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., w sprawie IV SA/Wr 614/17 (Legalis 1716673).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2018 r., w sprawie I SA/Wr 591/18 (LEX 2581415).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2019 r., w sprawie I SA/Wr 646/18 (LEX 2635415).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 1077/19 (LEX 2773928).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2020 r., w sprawie II SA/Wr 679/19 (LEX 2925836).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 1386/19 (LEX 2791276).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2020 r., w sprawie III SAB/Wr 118/20 (LEX 3009442).

### **Inne orzeczenia**

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2018 r., w sprawie V ACa 20/18 (LEX 2668904).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 maja 2019 r., w sprawie V ACa 72/19 (LEX 2784751).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2019 r., w sprawie III AUa 84/19 (LEX 2719350).

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawie V ACa 397/18 (LEX 2891730)
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie V ACa 373/19 (LEX 2784510).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie V ACa 363/19 (LEX 2784510).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawie V ACa 397/18 (LEX 2891730).
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2020 r., w sprawie II AKz 372/20 (OSASz 2020/2/26-45).
- Wyrok ETS w sprawie C-4/69 Luttickle (ECR 1971, s. 383).
- Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2004 r., w sprawie Haase przeciwko Niemcom, sygn. akt. 11057/02 (LEX 125857).
- Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r., w sprawie 18640/10 (Legalis 1069360).
- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 27 września 1976 r. (spr-7426/76).
- Decyzja SKO w Elblągu z dnia 4 grudnia 2006 r., w sprawie 1996/PS/06 (LEX 2028889).



## Wykaz aktów prawnych

### Prawo międzynarodowe

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych 16 grudnia 1966 r. ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. – preambuła i art. 10 ust. 1 (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. – art. 13 ust. 1 (Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 168).

Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 6 marca 1974 r. (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).

Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (Dz.Urz.UE L 84 z 31 marca 2010, s. 1).

Dyrektywa Rady 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne (Dz.Urz. WE 2000 L, 180/22).

Dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług (Dz.Urz. WE 2004 L, 373/37).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE 2004 L, 373/37).

Dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE 2000 L, 303/46).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r., w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

(Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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 (Dz.Urz. WE 2016 L, nr 119).

## **Prawo krajowe**

Ustawa z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U., nr 36, poz. 342).

Ustawa dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. 2020, poz. 1920).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 1575).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2020, poz. 1427 t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2019, poz. 1541 t.j.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2015, poz. 1094).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2020, poz. 1320).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2018, poz. 908).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2014, poz. 1648).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2020, poz. 2052 t.j.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2020, poz. 174 t.j.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej (Dz.U. 2016, poz. 1643).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015, poz. 2156 t.j.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2020, poz. 1333).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017, poz. 1161).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U., nr 90, poz. 557).

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2020, poz. 1896).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. 2020, poz. 1325).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1998 r. Gospodarowanie nieruchomościami (Dz.U. 2020, poz. 1990 t.j.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2016, poz. 963).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015, poz. 2120).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w związku z dostosowaniem do prawa UE (Dz.U., nr 122, poz. 1315).
- Ustawa z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy (Dz.U., nr 28, poz. 301).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001, nr 125, poz. 1368).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2328).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2016, poz. 1727).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2020, poz. 1655 t.j.).
- Ustawa z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., Nr 193, poz. 1884 t.j.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2020, poz. 346 t.j.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020, poz. 1845 t.j.).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U., poz. 1289).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r., zmieniająca ustawę o systemie oświaty z dniem 1.09.2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 35).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2020, poz. 910).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 650).



- Ustawa z dnia 20 lutego 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 310).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018, poz. 650).
- Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1553).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2070).
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 471).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 1920).
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. zmieniający ustawę o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. 1945, nr 50, poz. 284).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 283).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczepień ochronnych (Dz.U. 2016, poz. 849).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U., poz. 650).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U., poz. 656).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U., poz. 1494).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U., poz. 1526).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U., poz. 2367).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U., poz. 1305).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. 2017, poz. 131).

- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wierzycieli należności pieniężnych z dnia 13 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 1483).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. 2020, poz. 2083).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. 2020, poz. 1294).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 2020, poz. 1964).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Pracy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. 2020, poz. 2083).
- Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 16 października 2015 r., w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na 2016 rok (Dz.Urz. MZ 2015, poz. 63).
- Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na 2017 rok (Dz.Urz. MZ 2016, poz. 35).
- Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 26 października 2020 r. w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na 2021 rok (Dz.Urz. MZ z 2020 r., poz. 90).



## Indeks osobowy

### A

Adamiak Barbara 32, 34, 43, 117, 208,  
213, 222, 236, 241, 263, 264, 266,  
280, 303, 313, 345, 346  
Ahlt Michael 87, 345  
Alexy Robert 26, 27

### B

Balicki Adam 312, 345  
Banaszak Bogusław 53, 55, 61, 62, 63, 71,  
72, 73, 77, 85, 90, 91, 95, 99, 103, 104,  
111, 264, 345, 346, 350  
Baran Krzysztof 22, 345, 347  
Bartoszewicz Michał 66, 345  
Bator Andrzej 20, 24, 345  
Biel Emilia 298, 346  
Bierzanek Remigiusz 74, 346  
Biskup Rafał 12, 46  
Blicharz Jolanta 58, 346, 348  
Błachnio-Parzych Anna 217, 346  
Błachut Michał 66, 346  
Błaś Adam 266, 346  
Boć Jan 64, 91, 345, 346  
Bojanowski Edmund 117, 122, 136, 137,  
346, 352  
Borkowski Jan 32, 43, 117, 208, 213, 220,  
236, 242, 263, 264, 275, 281, 282,  
300, 313, 345, 346  
Bosek Leszek 55, 346

Braciak Joanna 84, 85, 92, 346  
Brylak Joanna 119, 346  
Brzeziński Bogumił 38, 346  
Brzeziński Waław 188, 351  
Buliński Kamil 215, 347  
Busiakiewicz Paweł 80, 347

### C

Cherka Maksymilian 316, 347  
Chmaj Marek 51, 55, 63, 347  
Chróścielewski Wojciech 82, 347  
Cieślak Zbigniew 137, 346  
Cisowska-Sakrajda Ewa 101, 137, 347  
Czapska Janina 37, 347, 359  
Czuba-Wąsowska Magdalena 315, 347

### Ć

Ćwiertniak Bolesław Maciej 22, 347

### D

Dawidowicz Waław 236, 256, 347  
Dembczyńska Justyna 307, 347  
Dobosz Piotr 44  
Domagała Maciej 35, 347  
Drelichowska Angelika 58, 347  
Dubisz Stanisław 66, 348  
Dudek Dariusz 55, 72, 348

Duniewska Zofia 241, 348, 355  
Dworkin Roland 25, 26, 348  
Działocha Kazimierz 20, 42, 348

**E**

Elżanowski Filip 258, 348

**F**

Fleszer Dorota 259, 261, 348  
Fundowicz Sławomir 12, 44, 46, 48, 119,  
143, 178, 244, 258, 348, 354

**G**

Gaberle Andrzej 347  
Gardocka Teresa 55, 347, 348  
Garlicki Lech 42, 50, 52, 65, 68, 71, 73,  
90, 348, 356  
Gęsicki Łukasz 188, 348  
Gęsicki Marek 188, 348  
Gizbert-Studnicki Tomasz 35, 348, 351  
Gliniecki Andrzej 215, 348, 355  
Glumińska-Pawlic Jadwiga 47, 101, 308,  
348, 349  
Góral Zbigniew 22, 347  
Grabowska Sabina 71, 89, 351, 356, 357,  
360  
Grabowski Jan 316, 349  
Grabowski Radosław 71, 89, 351, 356,  
357, 360  
Grecki Wojciech 316  
Gregorczyk Dawid 260, 323, 350, 359  
Gromski Włodzimierz 20, 345  
Gronkiewicz Anna 231, 259, 298, 349,  
352  
Gronowska Bożena 53, 349  
Grudecki Michał 347  
Grześkiewicz Władysław 148, 349  
Grzybek Grzegorz 51, 349

**H**

Hambura Stefan 80, 349  
Hart Herbert 28, 349  
Hauser Roman 41, 50, 57, 116, 165, 166,  
178, 196, 199, 213, 219, 220, 228, 235,  
238, 239, 241, 258, 263, 336, 338,  
346, 348, 349, 350, 353, 356, 359  
Hofmański Piotr 92, 350  
Hołda Zbigniew 79, 350

**I**

Iserzon Emanuel 248, 249, 285, 350  
Izdebski Jan 35, 347

**J**

Jabłoński Mariusz 43, 55, 91, 345, 350,  
351  
Jakimowicz Wojciech 243, 350  
Jandy-Jendrośka Jan 350  
Jandy-Jendrośka Krystyna 116, 118, 139,  
147, 153, 188, 237, 350  
Janik Ewa 47, 101, 308, 348, 349  
Janik Marcin 323, 324, 350  
Jankowiak Dariusz 141, 350  
Janku Zbigniew 137, 350, 351  
Janowicz Zbigniew 32, 241, 253, 255,  
273, 350  
Jaroszyński Adam 33, 350  
Jaroszyński Maurycy 188, 351  
Jarosz-Żukowska Sylwia 43, 351  
Jaskiernia Jerzy 71, 351  
Jasudowicz Tadeusz 53, 349  
Jaśkowska Małgorzata 242, 247, 258, 265,  
279, 291, 351, 359  
Jednośka Jan 134, 188, 237, 242, 336,  
350, 351  
Jędrzejewski Tomasz 16, 44, 46, 47, 336,  
351

- K**
- Kaźmierczyk Stanisław 20, 345  
 Kelsen Hans 35, 36, 38, 351  
 Kenig-Witkowska Maria 104, 351, 355  
 Kędziora Robert 134, 241, 264, 265, 351  
 Kijowski Dariusz Ryszard 44, 56, 115,  
 124, 132, 133, 152, 177, 179, 180, 190,  
 197, 198, 213, 351, 354  
 Klat-Wertelecka Lidia 12, 58, 64, 93, 137,  
 163, 346, 348, 351, 352  
 Kmiecik Zbigniew 66, 67, 82, 242, 347,  
 352  
 Koba Laura 78, 352, 358  
 Kopff Andrzej 86, 352  
 Kordela Maciej 27, 35, 36, 37, 38, 39, 40,  
 352  
 Korybski Andrzej 30, 352  
 Korycka Milena 22, 352  
 Kosicki Tomasz 259, 352  
 Kozak Artur 20, 345  
 Krajewski Jan 202, 352  
 Krakala Artur 241, 348, 355  
 Krasuski Andrzej 163, 352  
 Krąpiec Albert 52, 352  
 Król Paweł 243, 352  
 Krukowski Artur 50, 88, 352  
 Kruś Maciej 318, 353  
 Krzywoń Adam 111, 352  
 Kwiatek Błażej 271, 352
- L**
- Lang Jacek 117, 137, 170, 213, 239, 346,  
 352  
 Lang Wiesław 35, 353  
 Leoński Zbigniew 16, 135, 137, 144, 149,  
 150, 158, 160, 169, 170, 172, 177, 178,  
 196, 199, 208, 209, 212, 213, 228, 315,  
 317, 318, 336, 338, 349, 350, 351, 353
- Leszczyński Leszek 30, 41, 63, 347, 349,  
 352  
 Lewandowski Tomasz 185, 353  
 Litwin Józef 353
- Ł**
- Łabno Anna 98, 353  
 Łaszczycza Grzegorz 33, 43, 134, 142, 227,  
 228, 229, 230, 235, 241, 256, 276,  
 278, 286, 287, 288, 295, 300, 353,  
 354  
 Łętocha Rafał 63, 354  
 Łętowska Ewa 41  
 Łętowski Jan 116, 118, 188, 237, 242, 255,  
 350, 353, 356  
 Łukasiewicz Jan 137, 347, 353
- M**
- Malanowski Janusz 263, 264, 353  
 Malinowski Dariusz Michał 177, 353  
 Mańko Katarzyna 315, 347  
 Maroń Grzegorz 25, 26, 28, 353  
 Mastalski Ryszard 38, 266, 346, 354  
 Masternak Marian 16, 44, 46, 47, 48, 56,  
 115, 117, 132, 148, 158, 161, 163, 164,  
 171, 196, 214, 215, 245, 251, 253, 257,  
 262, 266, 268, 269, 271, 273, 282,  
 284, 289, 292, 293, 296, 297, 336,  
 351, 354  
 Matan Andrzej 21, 33, 43, 142, 227, 235,  
 241, 256, 276, 278, 282, 286, 295,  
 300, 302, 323, 350, 353, 354, 359  
 Matysz Czesław 12, 21, 33, 43, 142, 227,  
 235, 241, 242, 256, 276, 278, 282,  
 286, 295, 300, 353, 354  
 Mączyński Marek 63, 354  
 Mądrzak Henryk 78, 354  
 Mik Cezary 53, 98, 349, 354



Miłosz Michał 122, 123, 125, 136, 137,  
138, 139, 140, 142, 354  
Mizioch Tomasz 298, 346  
Morawski Lech 21, 57, 354  
Możyłowski Piotr 48, 348, 354  
Municzewski Andrzej 37, 359  
Muszyński Mariusz 80, 349  
Mzyk Eugeniusz 170, 354

**N**

Nawrot Oktawian 25, 353, 354  
Niczyporuk Janusz 12, 44, 46, 119, 143,  
178, 235, 238, 348, 350, 355  
Niewiadomski Zygmunt 41, 50, 116, 170,  
216, 241, 349, 354, 355, 356, 359  
Nitecki Stanisław 52, 355  
Nowacki Jan 26, 27, 37, 221, 355, 358  
Nowak Leszek 41, 355  
Nowicki Marek Antoni 80, 355

**O**

Ochendowski Eugeniusz 58, 247, 303,  
336, 351, 355  
Ofiarska Małgorzata 118, 146, 156, 161,  
163, 355  
Olszanowski Jan 241, 355  
Oniszczyk Jerzy 99, 311, 355  
Opalek Kazimierz 24, 34, 35, 42, 355  
Orzeszyna Krzysztof 51, 355  
Ostojski Przemysław 185, 355  
Ostrihansky Rudolf 104, 355  
Ostrowska Anna 215, 355

**P**

Peczenik Aleksander 37, 355  
Piątek Wojciech 57, 116, 117, 118, 148,  
246, 257, 259, 269, 272, 285, 291,  
292, 298, 356

Pieniążek Antoni 30, 352  
Pietrasz Piotr 216, 217, 219, 220, 232, 307,  
347  
Plich Mateusz 315, 356  
Plucińska-Filipowicz Alicja 215, 347, 356  
Płeszka Krzysztof 35, 348, 351  
Preisner Artur 55, 85, 345, 346, 350  
Przybyszewski Krzysztof 63, 356  
Przybysz Piotr 12, 57, 64, 117, 133, 135,  
140, 143, 144, 151, 153, 154, 162, 166,  
167, 168, 170, 171, 172, 173, 177, 183,  
184, 190, 195, 198, 200, 202, 203,  
205, 206, 207, 211, 212, 225, 227, 228,  
241, 258, 263, 309, 310, 315, 356  
Pulka Zbigniew 20, 345  
Pyter Magdalena 312, 345

**R**

Rabska Teresa 116, 118, 188, 237, 350,  
356  
Radwanowicz Joanna 12, 44, 46, 119,  
143, 178, 348  
Razowski Paweł 58, 347  
Rączka Krzysztof 60, 356  
Rączka Piotr 16, 44, 46, 47, 336, 351  
Redelbach Andrzej 29, 80, 356  
Rost Antoni 89, 90, 356  
Rot Henryk 356  
Rozmaryn Stefan 30, 32, 42, 267, 356  
Rutkowska-Tomaszewska Edyta 58, 346,  
348

**S**

Sadurski Wojciech 66, 356  
Safian Marek 86, 356  
Sarkowicz Ryszard 35, 348, 351  
Sarnecki Paweł 42, 73, 77, 78, 90, 92, 356  
Sawuła Robert 117, 307, 357, 360

Sędkowska Aleksandra 308  
Siostrzonek-Siergiel Adrianna 87, 357  
Skoczylas Andrzej 57, 116, 117, 118, 148,  
178, 219, 228, 230, 235, 238, 239,  
246, 257, 269, 272, 285, 292, 298,  
349, 350, 356  
Skotnicki Krzysztof 98, 353, 357  
Skrzydło Wiesław 61, 62, 63, 65, 71, 84,  
89, 94, 102, 347, 351, 356, 357, 360  
Służewski Jerzy 148, 213, 239, 352, 357  
Smarż Joanna 258, 357  
Smoktunowicz Eugeniusz 33, 37, 38, 47,  
357  
Sobczak Jacek 55, 63, 347, 348  
Sobieralski Krzysztof 307, 347  
Sokolewicz Wojciech 76, 359  
Stahl Małgorzata 235, 241, 348, 355, 357  
Staniśławski Tadeusz 35, 347  
Starościak Jerzy 20, 33, 244, 248, 350,  
357  
Stawecki Tomasz 29, 30, 357  
Stelmach Jerzy 20, 35, 348, 351, 357  
Stelmachowski Andrzej 357  
Stelmasiak Jerzy 300, 359  
Stolarska Marcelina 241, 357  
Supernat Jerzy 64, 178, 277, 351, 357  
Surma Michał 12  
Suwaj Robert 307, 347  
Sykuna Sebastian 25, 353, 354  
Symonides Janusz 74, 346  
Szczygłowska Ewa 225, 357  
Szeroczyńska Małgorzata 328, 357  
Szewczyk Helena 350  
Szewczyk Marek 137, 318, 351, 353  
Szmyt Andrzej 67, 357  
Szubiakowski Marek 119, 121, 143, 148,  
154, 169, 170, 173, 174, 182, 213, 214,  
237, 358

**Ś**

Światłowski Andrzej 347

**T**

Tabaszewski Robert 51, 355, 358  
Taras Wojciech 274, 358  
Tarno Jan Paweł 32, 81, 119, 172, 358  
Tkacz Sławomir 21, 24, 30, 42, 43, 358  
Tobor Zygmunt 21, 26, 27, 29, 354, 358  
Tokarczyk Roman 20, 358  
Trzciński Janusz 29, 42, 68, 348, 358  
Tuleja Piotr 42, 358

**V**

Vasak Karel 63

**W**

Waławczyk Wiesław 78, 352, 358  
Waligórski Michał 137, 350, 351  
Wengerek Edmund 251, 358  
Widawska Edyta 78, 358  
Wieruszewski Roman 68, 358  
Wierzbowski Marek 148, 215, 237, 239,  
258, 263, 347, 348, 350, 352, 353,  
356, 358  
Wiktorowska Aleksandra 148, 237, 239,  
352, 358  
Wilbrandt-Gotowicz Martyna 279, 291,  
351, 359  
Winczorek Piotr 29, 30, 72, 91, 357, 358  
Wiśniewski Leon Janusz 50, 51, 78, 352,  
354, 358  
Wojciechowski Bartosz 41  
Wojtczak Krystyna 137, 350, 351  
Woś Tadeusz 304, 358  
Wójcicka Ewa 259, 348, 358  
Wronkowska Sławomira 23, 24, 28, 29,  
35, 39, 42, 49, 244, 356, 358

Wróbel Andrzej 41, 50, 63, 76, 77, 116,  
241, 242, 248, 249, 253, 255, 256,  
258, 265, 267, 268, 275, 279, 291,  
294, 347, 349, 351, 356, 359  
Wróblewski Jerzy 23, 24, 32, 34, 35, 36,  
37, 41, 42, 243, 353, 355, 359  
Wrzosek Stanisław 35, 345, 347  
Wyporska-Frankiewicz Joanna 119, 172,  
213  
Wyrzykowski Mirosław 49, 50, 349, 359

**Z**

Zacharko Lida 47, 323, 349, 350, 359  
Zajadło Jerzy 25, 53, 67, 353, 354, 359  
Zakolska Joanna 163, 359  
Zalasiński Tomasz 42, 359  
Zawadzki Sylwester 35, 353  
Zdyb Marian 300, 359

Zieliński Maciej 23, 24, 28, 29, 35, 37, 42,  
49, 358, 359  
Ziembiński Zenon 22, 23, 24, 28, 29, 35,  
36, 37, 42, 49, 244, 356, 358, 359,  
360  
Ziemski Krystian 31, 360  
Zięba-Załucka Halina 89, 360  
Zimmermann Jan 22, 24, 28, 31, 32, 134,  
188, 241, 242, 263, 351, 360  
Ziółkowska Agnieszka 259, 298, 349,  
352  
Ziółkowski Michał 49, 50, 359  
Zirk-Sadowski Marek 41, 360  
Zoll Andrzej 347  
Zubik Marek 41, 360

**Ż**

Żukowski Ludwik 117, 307, 357, 360

Magdalena Strożek-Kucharska

## Summary

### GENERAL PRINCIPLES IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN ADMINISTRATION

The Act on Enforcement Proceedings in Administration of 17 June 1966 is one of the most comprehensive legal acts functioning in the Polish legal system, which, however, has been amended many times over the years.

The direct reason for amending the Act was the necessity to adjust the provisions of the Act on enforcement proceedings in administration to the new reality (political transformation in 1989, enactment of the Constitution in 1997 and Poland's accession to the European Union). In particular, it was necessary to draw attention to the rights of the individual in the state and to the servile role of the state towards the citizen, which forced the legislator to expand the legal measures aimed at protecting the interests of the debtor, but also of other entities participating in these proceedings.

Enforcement proceedings in administration constitute an unquestionable nuisance for the obliged party, therefore there must be normative guarantees ensuring the efficient course of enforcement proceedings and an appropriate level of guaranteeing the rights and obligations of the participants in these proceedings. The provisions introduced in the Act on enforcement proceedings in administration, which the legislator refers to as the "general rules" are intended to implement the above objectives. Their legal regulation and giving individual provisions the rank of "general rules" emphasises their key role for the conducted enforcement and aims primarily at effective conduct of these proceedings.

The guarantee of lawful undertaking of actions in the enforcement proceedings in administration is the Constitution of the Republic of Poland of 1997, which introduces a number of general rules of essential importance for the enforcement proceedings in administration. Their application is undoubtedly an important guarantee that these proceedings will be conducted exclusively for the purpose of fulfilling a public-law obligation, and that the undertaken activities will comply with the principles adopted in the Constitution.

Pursuant to Article 18 of the Act, the provisions of the Code of Administrative Procedure shall apply accordingly in enforcement proceedings. This means that the provisions of the Code of Administrative Procedure will also be applied in these proceedings to such an extent as to supplement (but not modify) the provisions included in the Enforcement Act. In this context, the general rules of administrative procedure are of fundamental importance for the enforcement proceedings in administration. This allows for a comprehensive regulation of the legal situation of all entities participating in enforcement proceedings. A similar role should be given to the principles of law stemming from the acts of international law, which will also be applied in the enforcement proceedings in administration.

The study attempts to assess the premises, scope and legal consequences of the influence of the principles stemming from various legal acts on the enforcement proceedings in administration. Their analysis allowed to single out groups of rules regulated in different legal acts and directly applicable in these proceedings. The main research problem was the analysis of the rules of enforcement proceedings in administration, taking into account the rules arising from different legal acts. The aim of the study was also an attempt to assess whether the scope of the rules of execution proceedings in administration makes it possible to state that it constitutes a reliable system of procedural guarantees for the participants of these proceedings. Moreover, an attempt was made to answer the question whether the changing social, political and economic conditions make it possible to create a set of legal norms which could be given the quality of a comprehensive regulation.

The considerations carried out in the study begin with bringing closer, in Chapter I, the very essence of the principles of law and their importance for the interpretation of legal provisions and the ratio legis of their introduction by the legislator in the text of legal acts. Chapter II is devoted to the principles of law expressed in the Fundamental Law, hence out of a number of constitutional provisions those were selected whose influence on administrative enforcement is not only theoretical but also practical. The selection of these principles was made primarily in the context of the legal situation of the debtor and other participants of the proceedings. Chapter III concerns the principles of administrative enforcement proceedings expressed directly in the text of the Act on Administrative Enforcement Proceed-

ings. They have been discussed taking into account the position of representatives of science and judicature as well as in terms of their practical application in the course of enforcement proceedings. They constitute by far the most extensive group of rules applied in the course of these proceedings. In Chapter IV the general rules of administrative proceedings contained in the Code of Administrative Procedure are discussed. The thesis characterises the “general principles” of administrative proceedings regulated in the Code of Administrative Procedure, considering them first of all in the context of their meaning or scope of application during the enforcement proceedings in administration. Chapter V discusses the issue of exceptions to the general rules arising both from the Act on enforcement proceedings in administration and the Code of Administrative Procedure. These exceptions concern the so-called simplified procedure in enforcement proceedings as well as a limited possibility to choose enforcement measures. In conclusion, the advantages and disadvantages of the current regulation are outlined and an attempt is made to answer the question whether the catalogue of rules concerning enforcement proceedings in administration contained in the Enforcement Act and in other acts of law can be regarded as a comprehensive regulation.

The effectiveness of enforcement of public obligations by way of administrative coercion has a fundamental impact on the situation of the state in the scope of its public authority, therefore it is necessary to introduce legal instruments enabling efficient, quick and effective reactions of administrative enforcement bodies to changing external circumstances, while maintaining all standards resulting both from the provisions of the Polish law, as well as international guarantees enabling to maintain certainty of legal transactions and rights of its participants.

Enforcement proceedings, and in particular the rules of their initiation and conduct, must be subject to detailed statutory regulation. Firstly, due to its inevitability, i.e. the obligation to initiate and conduct it in the event that the obligation resulting from an administrative act, court decision or provision of law is not fulfilled voluntarily. Second, because of the unquestionable discomfort for the debtor with the initiation and conduct of administrative enforcement proceedings against him. Thirdly, because of the need to balance public interests (obligations towards the state or local government units) and private interests.

Analysis of the provisions of the Act on Enforcement Proceedings in Administration allows for the recognition of this act as relatively comprehensive and regulating fairly exhaustively the issues related to the enforcement proceedings in administration. Unfortunately, this does not mean that the act is free of defects. On the one hand, the casuistry of some regulations (e.g. exclusions from enforcement) is a desirable regulation (especially from the perspective of protecting the

rights of the debtor), but on the other hand it seems that it may limit the possibility of the enforcement body to act and is to a large extent inadequate to the existing socio-economic conditions. Due to the variety and number of liabilities that are subject to enforcement under the enforcement law, it is necessary to introduce unambiguous rules for effective cooperation between all enforcement authorities and creditors, while ensuring the uniformity of the procedures applied with respect to debtors who, for various reasons, cannot fulfil their obligations.





Redakcja  
Katarzyna Wyrwas

Projekt okładki  
Tomasz Tomczuk

Redakcja techniczna, łamanie  
Beata Klyta

Korekta  
Lidia Szumigąła


Redaktor inicjujący  
Przemysław Pieniążek

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.12.2022  
Copyright © 2021 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzymyamy otwartej nauce. Od 1.01.2023 publikacja dostępna  
na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach  
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Wersja elektroniczna monografii zostanie opublikowana w formule wolnego dostępu  
w Repozytorium Uniwersytetu Śląskiego [rebus.us.edu.pl](http://rebus.us.edu.pl)

 <https://orcid.org/0000-0003-2223-6922>

<https://doi.org/10.31261/PN.4039>

Strożek-Kucharska, Magdalena  
Zasady postępowania egzekucyjnego  
w administracji / Magdalena Strożek-Kucharska.  
Wydanie I. - Katowice : Wydawnictwo  
Uniwersytetu Śląskiego, 2021

**ISBN 978-83-226-4064-7**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-4065-4**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice  
[wydawnictwo.us.edu.pl](http://wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@us.edu.pl](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)

Druk i oprawa:  
Volumina.pl Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7–9  
71-063 Szczecin

Wydanie I. Arkuszy drukarskich: 25,25. Arkuszy wydawniczych: 29,0. Publikację  
wydrukowano na papierze offsetowym 90 g. PN 4039. Cena 49,90 zł (w tym VAT).

Cena 49,90 zł (w tym VAT)

ISBN 978-83-226-4065-4



Więcej o książce

