

Rozdział I. Środki zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

§ 1. Przymus administracyjny

We współczesnym świecie każda jednostka funkcjonuje w sieci wielu nakazów i zakazów. Przysługują jej też określone prawa. W znacznie większym zakresie obciążona jest jednak licznymi obowiązkami. Te obowiązki mają różne źródła pochodzenia. Część z nich wynika z norm społecznych. W dużej mierze jednak, zresztą w coraz większym, wynikają z prawa. Ta tendencja do nadmiernej regulacji prawnej jest zjawiskiem powszechnym i narastającym.

Zasadą jest, że spoczywające na danej jednostce obowiązki są realizowane dobrowolnie i w terminie przewidzianym przez normy prawne. Nie ma jednak świata idealnego, w którym ta zasada byłaby regułą, od której nie ma odstępstw. Stąd też występuje niepożądane zjawisko braku realizacji obowiązków spoczywających na jednostce. Skala tego stanu jest uzależniona od bardzo wielu czynników. Nie sposób ich w tym miejscu wszystkich wymienić. Niewątpliwie na zakres realizacji norm prawnych wpływa stopień świadomości prawnej i społecznej podmiotu oraz zaufanie społeczeństwa do państwa. W dużej mierze jednak decydują o tym kwestie związane z jakością stanowionego i obowiązującego prawa oraz przejrzystość i jasność norm prawnych¹. Ogromne, a może i decydujące znaczenie, odgrywa jednak świadomość i poczucie tego, że jednostka może zostać przymuszona do wykonania tego obowiązku. Nieuchronność przymusowej realizacji może skłonić dany podmiot

¹ Jako przykład wadliwej legislacji wpływającej na znikomy stopień dobrowolnego wykonywania obowiązków Andrzej Skoczylas przytoczył regulacje dotyczące uiszczania opłat abonentowych z tytułu posiadania odbiorników radiowych i telewizyjnych na podstawie ustawy z 21.4.2005 r. o opłatach abonamentowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1689). Zob. A. Skoczylas, Postępowanie egzekucyjne w administracji, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 327.

do dobrowolnego zachowania, zgodnego z obowiązującą normą prawną. Tym samym zorganizowany oraz skuteczny przymus państwowy odgrywa prewencyjną rolę i w sposób pośredni kształtuje zachowania jednostek. Wielokrotnie nawet sam podmiot nie ma świadomości, że jego legalistyczne zachowanie jest konsekwencją prawidłowo ukształtowanego przymusu państwowego.

Elementem immanentnym każdej organizacji państwowej jest wspomniany wyżej przymus. Jak trafnie powiedział *Blaise Pascal*: „prawo bez przemocy jest bezsilne”. W istocie nie ma struktur państwa bez istnienia zinstytucjonalizowanego przymusu państwowego. Realizuje on dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, jak wyżej wskazano, ma znaczenie prewencyjne. Samo istnienie w systemie prawnym instrumentów owego przymusu oddziałuje na ogół adresatów norm prawnych. Po drugie, w przypadku braku dobrowolnej realizacji obowiązków, umożliwia przymuszenie do ich wykonania.

Istota i funkcja przymusu państwowego była i jest przedmiotem szczegółowego zainteresowania przedstawicieli nauki². Istotą przymusu państwowego jest zdolność przełamywania woli jednostki i doprowadzenie do określonych zachowań. „Siła władzy państwowej polega na jej zdolności do oddziaływania, wywierania wpływu na zachowania i wywoływania skutku”³. Oczywiście ten wpływ nie musi być bezpośredni. Sama możliwość użycia atrybutów władzy może doprowadzić do pożądanych zachowań. Jak trafnie wskazuje się w nauce, przymus państwowy jest gwarancją realizacji prawa. Wypełnia istotną funkcję w procesie wykonywania prawa, będąc środkiem działania organów państwa⁴.

Jedną z odmian przymusu państwowego jest przymus administracyjny⁵. Był on przedmiotem wielu analiz i wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Już *A. Peretiatkowicz* wyróżniał trzy formy przymusu administracyjnego, a mianowicie: egzekucję, karę administracyjną i przymus policyjny⁶. Natomiast *M. Zimmermann* przyjmował, że przymus ten może mieć

² *A. Redelbach*, *S. Wronkowska*, *Z. Ziemiński*, *Zarys teorii*, s. 30 i n.; *J. Jendrośka*, *Przymus administracyjny*, w: *Z. Janku*, *M. Szewczyk*, *M. Waligórski*, *K. Wojtczak*, *K. Ziemiński* (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego*, s. 144 i n.; *J. Radwanowicz*, *A. Breczko*, *Ochrona jednostki*, w: *J. Filippek* (red.), *Jednostka w demokratycznym*, s. 518 i n.; *J. Radwanowicz*, *Istota i znaczenie*, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 131 i n.; *L. Klat-Wertelecka*, *Niedopuszczalność egzekucji*, s. 21 i n.; *D.R. Kijowski*, *Pojęcie, przedmiot i podstawy*, w: *D.R. Kijowski* (red.), *SPAP*, t. III, cz. 1, s. 49 i n.

³ *J. Radwanowicz*, *Istota i znaczenie*, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 133.

⁴ Tamże, s. 135.

⁵ *D.R. Kijowski*, *Pojęcie, przedmiot i podstawy*, w: *D.R. Kijowski* (red.), *SPAP*, t. III, cz. 1, s. 56.

⁶ *A. Peretiatkowicz*, *Podstawowe pojęcia*, s. 43.

postać przymusu egzekucyjnego, służącego do bezpośredniego wykonania nakazów i zakazów właściwych organów albo przymusu pośredniego („prewencji generalnej”), a mianowicie postać kary administracyjnej⁷. Z kolei *J. Jendrośka* przez przymus administracyjny rozumiał albo uprawnienie administracji państwowej do realizacji swoich zarządzeń własnymi środkami, bez udziału organów spoza układu administracyjnego, albo też całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów administracyjnych w tym zakresie⁸. Autor ten wyróżniał dwie formy prawne wykonania przymusowego, to jest egzekucję i represję karną. Przy czym kary, z uwagi na podmiot je wymierzający, podzielił na kary sądowe i kary administracyjne⁹. Podobnie definiowała przymus administracyjny *K. Jandy-Jendrośka*, wskazując, że jest to uprawnienie administracji do realizacji swych rozstrzygnięć własnymi środkami, a więc bez udziału organów spoza układu administracyjnego¹⁰. Natomiast *Z. Leoński* wskazywał, że administracja publiczna w celu zrealizowania obowiązków publicznoprawnych korzysta z form przymusu państwowego, które mogą przybrać postać sankcji karnych za naruszenie zakazów i nakazów, bądź też środków egzekucyjnych realizowanych w ramach egzekucji¹¹.

Dwa rodzaje środków przymusu państwowego, a mianowicie środki egzekucyjne i sankcje karne, wyróżnia *B. Adamiak*¹². Zasadnicze znaczenie dla wykonania aktu administracyjnego mają środki egzekucyjne, będące formą przymusu prowadzące bezpośrednio do realizacji tego aktu (wyjątkiem jest grzywna w celu przymuszenia). Sankcje karne zaś działają w sposób pośredni, ponieważ prawna możliwość ich zastosowania działają prewencyjnie na zobowiązanego, skłaniając go do dobrowolnego wykonania aktu¹³.

Na aspekt procesowy przymusu administracyjnego zwrócił uwagę *E. Smoktunowicz*, zaznaczając, że prawo przewiduje możliwość użycia przymusu państwowego przez określone podmioty profesjonalnie do tego przygotowane w sposób szczegółowo zorganizowany gwarantujący poszanowanie praw zobowiązanego¹⁴.

⁷ *M. Zimmermann*, Zapewnienie wykonania, w: *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 400–401.

⁸ *J. Jendrośka*, Zagadnienie prawne, s. 55.

⁹ *J. Jendrośka*, Polskie postępowanie administracyjne, s. 139.

¹⁰ *K. Jandy-Jendrośka*, System administracyjnego postępowania, w: *T. Rabska, T. Łętowski* (red.), SPA, t. III, s. 262–263.

¹¹ *Z. Leoński*, Administracyjne postępowanie, s. 11–12.

¹² *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne, s. 652.

¹³ Tamże.

¹⁴ *E. Smoktunowicz*, Egzekucja administracyjna i sądowa, s. 18.

Podsumowując poglądy doktryny, *J. Radwanowicz* zwróciła uwagę na to, że sposób pojmowania pojęcia przymusu administracyjnego w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w znaczący sposób ewoluował¹⁵. Obecnie jednak przymus ten stosowany jest przede wszystkim w formie egzekucji administracyjnej¹⁶.

Natomiast *D.R. Kijowski*, dokonując konkluzji ustaleń doktryny, wskazał, że przymus administracyjny jest jedną z odmian przymusu, jest przymusem państwowym, a zarazem przymusem prawnym, przejawia się nie tylko w postaci przymusu egzekucyjnego, środki zaś tego przymusu podlegają ciągłym przeobrażeniom¹⁷.

Kończąc ten skrócony przegląd poglądów przedstawicieli nauki w zakresie próby zdefiniowania tego pojęcia, należy stwierdzić, że jedną z postaci przymusu administracyjnego jest egzekucja administracyjna. W jej ramach podstawowe znaczenie mają środki przymusu, które w systemie prawnym określane są jako środki egzekucyjne. Znaczenie egzekucji administracyjnej nie ogranicza się wyłącznie do przymusowego wykonania aktu administracyjnego, czyli do wyegzekwowania obowiązku, spoczywającego na zobowiązanym. Jak wcześniej wskazano, realna i prawna możliwość ewentualnego uruchomienia egzekucji administracyjnej działa prewencyjnie. Oddziałuje bowiem na zachowania adresatów norm prawnych, którzy przez dobrowolne swoje zachowania doprowadzają do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. Brak przymusu administracyjnego w postaci egzekucji powodowałby bezbronność organów administracji publicznej i zachęcał jednostki do niepożądanych działań. W ramach egzekucji administracyjnej zobowiązany może przeciwstawić się przymusowi administracyjnemu jedynie w drodze środków zaskarżenia.

§ 2. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i egzekucja administracyjna

Aktualnie nie budzi wątpliwości rozdzielnosc terminologiczna pojęć egzekucji i postępowania egzekucyjnego. Rozróżnienie tych określeń wprowadza

¹⁵ *J. Radwanowicz*, Uwagi o przymusie, w: *E. Ura* (red.), *Jednostka wobec działań*, s. 381 i n.; *J. Radwanowicz*, *A. Brezko*, *Ochrona jednostki*, w: *J. Filipek* (red.), *Jednostka w demokratycznym*, s. 518.

¹⁶ *J. Radwanowicz*, *Istota i znaczenie*, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 138.

¹⁷ *D.R. Kijowski*, *Pojęcie, przedmiot i podstawy*, w: *D.R. Kijowski* (red.), *SPAP*, t. III, cz. 1, s. 60.

dzono pierwotnie w ramach refleksji naukowej nad sądowym postępowaniem egzekucyjnym w sprawach cywilnych¹⁸. Kodeks postępowania cywilnego niezbyt konsekwentnie różnicuje te określenia. W wielu wypadkach stosuje je zamiennie. Zdaniem *W. Broniewicza* każdemu temu pojęciu należy nadawać odrębne znaczenia¹⁹. Według tego autora egzekucja jest to „przymusowe uzyskanie od dłużnika przez organy egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego w sposób prawem przewidziany należnego świadczenia”. Z kolei postępowanie egzekucyjne to „ogół czynności związanych z egzekucją rozpoczętych złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji”²⁰. Jak podkreślił *A. Marciniak*: „postępowanie egzekucyjne jest tylko sposobem przeprowadzenia egzekucji. Ta ostatnia zaś nie może się odbyć inaczej, jak tylko w ramach postępowania egzekucyjnego”²¹. Szczególnie widoczna jest różnica w zakresie wszczęcia postępowania egzekucyjnego i egzekucji. Wniosek wierzyciela wszczyna w istocie postępowanie egzekucyjne²². Natomiast egzekucja wszczęta jest z chwilą dokonania przez organ egzekucyjny pierwszej czynności egzekucyjnej, przy której dłużnikowi doręcza się zawiadomienie o wszczęciu egzekucji. Między wszczęciem postępowania egzekucyjnego a wszczęciem egzekucji nie dokonuje się jeszcze czynności egzekucyjnych. Zresztą postępowanie egzekucyjne może ograniczyć się tylko do tego wstępnego stadium. Zdaniem *A. Marciniaka* różnice między tymi pojęciami uwypukla „ustawowa możliwość prowadzenia przeciwko dłużnikowi egzekucji kilkoma sposobami, wskazanymi przez wierzyciela w jednym wniosku o wszczęcie egzekucji (art. 799 KPC). Złożenie takiego wniosku wszczyna jedno postępowanie egzekucyjne, w ramach którego prowadzi się kilka odrębnych egzekucji”²³.

¹⁸ Pierwotnie w nauce prawa postępowania cywilnego wielu badaczy nie dokonywało rozróżnień tych pojęć, prezentując wyłącznie definicję postępowania egzekucyjnego lub utożsamiając to pojęcie z egzekucją. Zob. *J. Korzonek*, Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, t. I, s. 323–325; *W. Miszewski*, Proces cywilny w zarysie, cz. 2, s. 17; *W. Siedlecki*, Postępowanie cywilne, s. 428–429; *W. Berutowicz*, Postępowanie cywilne w zarysie, s. 500–501. Natomiast wielu przedstawicieli nauki odmiennie definiowało pojęcie postępowania egzekucyjne i egzekucji. Zob. *F. Kruszelnicki*, Zarys systemu, s. 5–6; *M. Waligórski*, Proces cywilny, cz. 1, s. 45–46; *E. Wengerek*, Pojęcie, przedmiot i przesłanki, w: *J. Jodłowski* (red.), Wstęp do systemu prawa, 337–339; tenże, Sądowe postępowanie egzekucyjne, s. 9–10.

¹⁹ *W. Broniewicz*, Postępowanie egzekucyjne, s. 39 i n.

²⁰ Tamże, s. 47–48.

²¹ *A. Marciniak*, Sądowe postępowanie, s. 24.

²² Ustawodawca w art. 796 § 1 KPC stanowi o wniosku o wszczęcie egzekucji.

²³ *A. Marciniak*, Sądowe postępowanie, s. 24.

Na gruncie prawa administracyjnego pojęcia „postępowanie egzekucyjne” i „egzekucja” konsekwentnie rozróżnia *M. Masternak*²⁴. Zdaniem tego autora „egzekucja administracyjna jest określeniem węższym i obejmuje swoim zakresem samo stosowanie przez powołane do tego organy egzekucyjne przewidzianych w ustawie środków przymusu państwowego (środków egzekucyjnych) służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych obowiązków wynikających ze stosunków administracyjnoprawnych oraz innych obowiązków poddanych tej egzekucji”²⁵. Egzekucja administracyjna prowadzona jest w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego i obejmuje szerszy zakres czynności procesowych związanych ze stosowaniem środków przymusu. Administracyjne postępowanie egzekucyjne na ogół wszczynane jest wcześniej niż egzekucja administracyjna. Zastosowanie środków egzekucyjnych poprzedzone jest bowiem takimi czynnościami, jak badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, wybór środków egzekucyjnych itp. Możliwa jest także sytuacja, że postępowanie egzekucyjne zakończy się bez wszczynania egzekucji administracyjnej²⁶. Z powyższych uwag wynika, że koncepcje rozdzielenia pojęć postępowania egzekucyjnego i egzekucji, prezentowane na gruncie nauki postępowania cywilnego oraz prawa administracyjnego są bardzo zbliżone.

Rozróżnienie pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji administracyjnej znalazło akceptację w piśmiennictwie przedmiotowym²⁷. Również judykatura przyjęła i stosuje tę rozdzielną terminologię²⁸.

²⁴ *M. Masternak*, Zagadnienia ogólne, w: *T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka*, Administracyjne postępowanie, 2002, s. 15–16; tenże, Pojęcie egzekucji administracyjnej, w: Administracyjne postępowanie egzekucyjne, s. 7 i n.

²⁵ *M. Masternak*, Zagadnienia ogólne, w: *T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka*, Administracyjne postępowanie, 2020, s. 31–32.

²⁶ Tamże.

²⁷ Zob. *L. Klat-Wertelecka*, Niedopuszczalność egzekucji, s. 104–109; *D.R. Kijowski*, w: *D.R. Kijowski* (red.), Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, s. 34; *D.R. Kijowski*, Pojęcie, przedmiot i podstawy, w: *D.R. Kijowski* (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 75 i n.; *P. Przybysz*, Postępowanie egzekucyjne, 2015, s. 159; *P. Ostojski, W. Piątek*, Egzekucja administracyjna, s. 19; *R. Hauser, W. Piątek*, w: *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), Postępowanie egzekucyjne, 2021, s. 16–17.

²⁸ Wyr. NSA z 25.8.2010 r., I FSK 872/09 z głosem aprobowującym *L. Klat-Werteleckiej*, OSP 2011, Nr 11, poz. 121; wyr. NSA z 26.3.2009 r., II FSK 1462/08, Legalis; wyr. NSA z 7.1.2010 r., II FSK 1289/08, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 16.2.2007 r., III SA/Wa 3125/06, Legalis; wyr. WSA w Poznaniu z 5.6.2008 r., I SA/Po 1453/07, Legalis.

W literaturze prezentowane jest również odmienne stanowisko. Zdaniem *P. Dobosza*²⁹ odróżnienie tych dwóch pojęć powoduje zawężenie określenia egzekucji administracyjnej tylko do momentu zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego. To zawężenie w konsekwencji prowadzi do pominięcia egzekucyjnych czynności przygotowawczych, bez których egzekucja nie byłaby możliwa i kłóci się z ustawowym, szerokim znaczeniem pojęcia czynności egzekucyjnych³⁰.

W chwili obecnej nie może budzić żadnych wątpliwości rozróżnienie między postępowaniem egzekucyjnym administracyjnym a egzekucją administracyjną. Wyraźne rozgraniczenie terminologiczne wprowadza ustawodawca. Jednoznacznie bowiem określa moment wszczęcia egzekucji oraz postępowania egzekucyjnego. O ile ustawowe określenie chwili wszczęcia egzekucji, przewidziane w art. 26 § 5 EgzAdmU, ma pewną tradycję. Regulacja w tym zakresie wprowadzona została już z dniem 30.11.2001 r.³¹. Natomiast po raz pierwszy, w stanie prawnym obowiązującym od 20.2.2021 r., uregulowano moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 26 § 3a EgzAdmU)³². Rozpoczyna się ono z chwilą doręczenia organowi egzekucyjnemu wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego, a w sytuacji tożsamości podmiotowej wierzyciela i organu egzekucyjnego z momentem nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej. Natomiast w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne, postępowanie to wszczyna się z chwilą wystawienia tytułu wykonawczego. Z kolei wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu tytułu wykonawczego bądź też z momentem doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny lub wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów,

²⁹ *P. Dobosz*, Pojęcie egzekucji administracyjnej, w: *J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz* (red.), *System egzekucji administracyjnej*, s. 26–27.

³⁰ Tamże. Podobnie *E. Pierchala*, Środki prawne, s. 3–4; *W. Grześkiewicz*, Egzekucja administracyjna, s. 117; *D. Jankowiak*, Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, s. 359.

³¹ Nowelizacja dokonana ustawą z 6.9.2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368).

³² Przepis art. 26 § 3a EgzAdmU dodany został przez art. 1 pkt 6 lit. d ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1553). Warto wskazać, że Kodeks postępowania cywilnego nie określa wprost momentu wszczęcia postępowania egzekucyjnego w sprawach cywilnych.

jeżeli któraś z powyższych czynności egzekucyjnych nastąpiła przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego³³.

W okresie między wszczęciem postępowania egzekucyjnego a przed wszczęciem egzekucji nie przewidziano żadnych środków obrony. Jest to o tyle uzasadnione, że zastosowanie środków przymusu następuje dopiero z chwilą wszczęcia egzekucji administracyjnej. Stąd też cały system środków obrony zobowiązanego skoncentrowano na etapie egzekucji administracyjnej. Nawet nazwa podstawowego środka zaskarżenia, a mianowicie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, nawiązuje do tego określenia. Przed rozpoczęciem egzekucji administracyjnej nie ma potrzeby, aby zobowiązany mógł korzystać z środków obrony. Na etapie wcześniejszym, mimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego, niestosowane są przecież środki przymusu. Nie ma nawet pewności, czy ten przymus będzie zastosowany. Może bowiem mieć miejsce sytuacja, że wszczęte postępowanie egzekucyjne w administracji zostanie zakończone, mimo że nie doszło do zainicjowania egzekucji administracyjnej.

Okoliczność, że środki obrony są aktualne jedynie w ramach prowadzonej egzekucji administracyjnej, nie oznacza, iż mamy do czynienia z kategorią środków zaskarżenia egzekucji administracyjnej. Środki te wprawdzie służą do obrony przed egzekucją administracyjną, co jednocześnie oznacza, że przysługują także w postępowaniu administracyjnym. Stąd też należy konsekwentnie posługiwać się określeniem „środki zaskarżenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego”.

§ 3. Cel administracyjnego postępowania egzekucyjnego

W literaturze przedmiotu trafną definicję pojęcia postępowania egzekucyjnego zaprezentowała B. Adamiak, według której jest to „uregulowany prawem procesowym ciąg czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie

³³ Z dniem 30.7.2020 r. doprecyzowano treść art. 26 § 5 EgzAdmU w wyniku nowelizacji dokonanej ZmEgzAdmU19. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że zmiana ta ma na celu usunięcie wątpliwości co do możliwości podjęcia czynności egzekucyjnych zmierzających do zajęcia ruchomości lub nieruchomości przed doręczeniem zobowiązanemu tytułu wykonawczego; zob. druk sejmowy Nr 3753, Sejm RP VIII kadencji, tekst dostępny na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3753>.

środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej”³⁴. W zbliżony sposób pojęcie to jest definiowane przez wielu autorów³⁵. Wspomniane w powyższej definicji wykonanie rozumiane jest jako doprowadzenie do „takiego stanu rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu administracyjnego”³⁶.

W teorii prawa J. Wróblewski przedstawił trójpodział funkcji prawa na: funkcje podstawowe, funkcje pochodne i funkcje techniczne³⁷. Na niższym poziomie można wyodrębnić trzy funkcje prawa, a mianowicie ochronną, organizacyjną i wychowawczą³⁸. W postępowaniu egzekucyjnym najbardziej istotną rolę odgrywa funkcja ochronna³⁹. Polega ona przede wszystkim na „zagwarantowaniu przestrzegania prawa przez zastosowanie środków przymusu”⁴⁰. Ponadto funkcja ochronna, jak sama nazwa wskazuje, odnosi się do ochrony pewnych wartości przez: „1) ochronę interesów ogólnospołecznych, 2) ochronę interesów indywidualnych, 3) zapewnienie dodatkowych uprawnień »stroń słabszej« i nałożenie na określone organy obowiązku zabezpieczenia tych uprawnień”⁴¹. W każdej gałęzi prawa poziom ochrony poszczególnych wartości jest inny. Ustawodawca określa różne priorytety. Jeśli w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym dominuje ochrona interesów indywidualnych i dążenie do zabezpieczenia uprawnień podmiotów „słabszych”, to w postępowaniach egzekucyjnych, a zwłaszcza w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyraźny jest prymat ochrony interesu ogólnospołecznego.

³⁴ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 649.

³⁵ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji*, s. 104; J.P. Tarno, w: J.P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji*, s. 42; P. Ostojski, W. Piątek, *Egzekucja administracyjna*, s. 18; P. Przybyś, *Postępowanie egzekucyjne*, 2015, s. 26; M. Masternak, *Zagadnienia ogólne*, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie*, 2020, s. 30; R. Hauser, W. Piątek, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne*, 2021, s. 16. Obszerny przegląd piśmiennictwa w zakresie definicji postępowania egzekucyjnego zob. D.R. Kijowski, w: D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym*, s. 34; D.R. Kijowski, *Pojęcie, przedmiot i podstawy*, w: D.R. Kijowski (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 68–92.

³⁶ J. Jendrośka, *Zagadnienie prawne*, s. 22.

³⁷ J. Wróblewski, w: J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, 1986, s. 271. Termin „funkcja” w nauce występuje w rozmaitych znaczeniach. Szerzej w tym zakresie I. Bogucka, *Funkcje prawa*.

³⁸ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 21.

³⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego*, s. 85.

⁴⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 21.

⁴¹ Tamże, s. 21–22.

Zasadniczym celem administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest przede wszystkim wykonanie obowiązku spoczywającego na określonym podmiocie. Andrzej Skoczylas termin „funkcja” utożsamia z celem prawa. Funkcja oznaczać więc będzie pewne oczekiwania co do rezultatów postępowania egzekucyjnego⁴². Zatem funkcją postępowania egzekucyjnego w administracji jest realizacja skonkretyzowanej uprzednio w tytule egzekucyjnym normy prawnej⁴³. Przy czym ten obowiązek musi być skonkretyzowany i wynikać bądź z aktu administracyjnego, bądź bezpośrednio z przepisu prawa. Tym samym postępowanie to realizuje normy prawa materialnego administracyjnego⁴⁴.

Ustawodawca w dużej mierze preferuje dobrowolność w zakresie wykonania obowiązków. Stąd też istotną rolę odgrywa zasada zagrożenia, wprowadzająca warunek wszczęcia egzekucji administracji w postaci obowiązku wierzyciela pisemnego upomnienia zobowiązanego z jednoczesnym zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w razie niewykonania obowiązku⁴⁵. Prawidłowo dokonane upomnienie jest niezwykle istotną przesłanką dopuszczalności postępowania egzekucyjnego. Uchybienie wierzyciela w tym zakresie może być podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, doprowadzając w efekcie do umorzenia tego postępowania. Warto wskazać, że w toku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wprowadzono jakby rozwinięcie zasady zagrożenia. Organ egzekucyjny zobowiązany jest bowiem w postanowieniu o zastosowaniu środka egzekucyjnego zawrzeć wezwanie zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku z zagrożeniem, że w razie niewykonania w terminie będą stosowane określone środki egzekucyjne⁴⁶.

Zresztą samo istnienie w systemie prawnym przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne ma określone znaczenie⁴⁷. Działa w pewnym sensie prewencyjnie. Mobilizuje bowiem podmioty do dobrowolnego wykonywania

⁴² A. Skoczylas, Postępowanie egzekucyjne w administracji, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 335.

⁴³ Tamże. Zob. też P. Wieczorek, Funkcje postępowań, s. 37.

⁴⁴ S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne, s. 165.

⁴⁵ Stąd też niektórzy przedstawiciele nauki posługują się pojęciem zasady upomnienia. Zob. M. Masternak, Zasady postępowania, w: D.R. Kijowski (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 332 i n.; Z. Leoński, Administracyjne postępowanie, s. 80, aczkolwiek autor ten posługuje się także nazwą zasada zagrożenia lub zasada mediacji.

⁴⁶ Jedynie postanowienie o zastosowaniu wykonania zastępczego nie zawiera takiego wezwania.

⁴⁷ A. Skoczylas, Postępowanie egzekucyjne w administracji, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 328.

obowiązków spoczywających na nich. Motywem będzie niedopuszczenie do uruchomienia środków przymusu. Chęć uniknięcia ich dolegliwości. Dążenie do uchronienia się od konieczności ponoszenia kosztów egzekucyjnych. Stąd też w piśmiennictwie przyjmuje się, że przymus administracyjny uznawany jest za specyficzną technikę motywacji, mającą na celu przymuszenie do określonych zachowań w obawie przed ujemnymi konsekwencjami⁴⁸.

Dopiero w sytuacji, gdy obowiązek nie zostanie wykonany dobrowolnie, zastosowanie znajdą środki przymusu, przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 EgzAdmU ustawa określa prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków.

Prawo egzekucyjne jest jedną z najbardziej represyjnych dziedzin prawa. Stopień ingerencji jest bardzo duży. Środki egzekucyjne oddziałują przecież na konstytucyjnie chronione wartości, przede wszystkim w prawo własności. Jedynie szeroko rozumiane prawo karne cechuje się wyższą represyjnością. Takie unormowania są uzasadnione wieloma względami. Przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki, które co do zasady zostały skonkretyzowane w toku postępowania jurysdykcyjnego. Wyjątkowo tylko wynikają wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. W toku tego postępowania strona miała wiele możliwości procesowych, umożliwiających obronę swych praw. Wreszcie akt administracyjny, wydany w toku postępowania administracyjnego, czy też podatkowego, podlegał sądowej kontroli legalności. Zatem w ramach postępowania egzekucyjnego nie dochodzi do określenia zakresu i kształtu egzekwowanego obowiązku, lecz jedynie do jego wykonania.

Ponadto egzekucja administracyjna ma zastosowanie wówczas, gdy obowiązek nie został wykonany dobrowolnie. Zobowiązany ma możliwość uniknięcia uruchomienia w stosunku do niego przymusu administracyjnego przez wcześniejszą realizację obowiązku. Wierzyciel ma nawet ustawowy obowiązek dania zobowiązanemu „ostatniej szansy” przez upomnienie tego podmiotu. Jednocześnie przedstawia się takiej osobie wszystkie negatywne konsekwencje związane ze wszczęciem egzekucji. Zobowiązany może także doprowadzić do czasowego zablokowania egzekucji chociażby przez zainicjowanie postępowania w zakresie rozłożenia na raty należności pieniężnej, odroczenia terminu jej płatności, czy też innych form ulgi w wykonaniu obowiązku lub nawet umo-

⁴⁸ J. Radwanowicz, Istota i znaczenie, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 132–133.

rzenia obowiązku. Zatem środki przymusu, podejmowane w ramach wszczętej egzekucji administracyjnej, stosowane są dopiero wówczas, gdy zobowiązany dobrowolnie nie wykonał ciężącego na nim obowiązku.

Oczywiście nie zawsze dany podmiot ma faktyczną możliwość realizacji obowiązku. W przypadku obowiązków o charakterze pieniężnym niekiedy sytuacja finansowa, majątkowa lub życiowa uniemożliwia uregulowanie tych należności. Podmioty znajdujące się w takiej sytuacji mogą wnosić o zastosowanie ulg w zakresie płatności. W przypadku negatywnych rozstrzygnięć w tym zakresie osoba taka podlega ochronie wynikającej z obowiązującej w postępowaniu egzekucyjnym zasady poszanowania minimum egzystencji⁴⁹. Ograniczenia wynikające z przepisów art. 8–10 i 12–13 EgzAdmU sprawiają, że wskazane w tych unormowaniach ruchomości, sumy pieniędzy, wierzytelności i prawa majątkowe nie podlegają egzekucji z mocy prawa. Ponadto nie prowadzi się egzekucji z tych składników majątkowych zwolnionych spod egzekucji przez organ egzekucyjny⁵⁰.

Powyższe względy usprawiedliwiają represyjność przepisów postępowania egzekucyjnego. Zwłaszcza że regulacje te mają zagwarantować przede wszystkim skuteczność egzekucji. W praworządnym państwie obowiązki wynikające z mocy prawa lub z aktów administracyjnych muszą być wykonywane. Wszelkie odstępstwa od tego naruszają chociażby konstytucyjną zasadę powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych⁵¹. Stąd też uzasadniony jest prymat środków przymusu, który widoczny jest w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Państwo bowiem zapewnia realizację obowiązków publicznoprawnych przez stosowanie środków egzekucyjnych, które głęboko ingerują w prawa zobowiązanego. Jednakże należy podkreślić, że sam fakt, iż podstawy i sposoby zastosowania środków przymusu administracyjnego są uregulowane ustawowo, stanowi gwarancje praw tego podmiotu. Dobitnym tego wyrazem jest zasada stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie⁵². Zgodnie z tą zasadą w toku postępowania egzekucyj-

⁴⁹ Szerzej o tej zasadzie zob. *M. Masternak*, Zasady postępowania, w: *D.R. Kijowski* (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 316 i n.; *P. Możyłowski*, Zasada poszanowania minimum, w: *T. Jędrzejewski*, *M. Masternak*, *P. Rączka* (red.), Ochrona praw jednostki, s. 132 i n.

⁵⁰ *M. Masternak*, Zasady ogólne postępowania administracyjnego, w: *T. Jędrzejewski*, *M. Masternak*, *P. Rączka*, Administracyjne postępowanie egzekucyjne, s. 64–73.

⁵¹ Art. 84 Konstytucji RP określa, że „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

⁵² W literaturze przedmiotu prezentowano sprzeczne stanowiska w zakresie dopuszczalności stosowania nazwy zasady praworządności. Zdaniem Władysława Grześkiewicza jest to zasadne. Zob. *W. Grześkiewicz*, Egzekucja administracyjna, s. 54. Natomiast zdaniem *Andrzeja Skoczylasa*

nego, a właściwie w toku egzekucji administracyjnej, można stosować tylko środki egzekucyjne przewidziane w ustawie⁵³. Ogranicza to dowolność działań organów egzekucyjnych w zakresie wyboru możliwych do zastosowania środków przymusu. Ponadto ustawa przewiduje, w jaki sposób te środki będą stosowane.

Można więc stwierdzić, że cel postępowania egzekucyjnego w administracji uzasadnia represyjność tego postępowania. Wyjaśnia także prymat stosowanych środków przymusu. Środki zaskarżenia zaś służą temu, aby ta represyjność nie wykraczała poza granice wyznaczone przez prawo.

§ 4. Konstytucyjna podstawa środków obrony zobowiązanego

W systemie egzekucji niezbędne są środki obrony, które przysługują zobowiązanemu. Chodzi tu o takie środki, które będą mogły ochronić ten podmiot przed przymusem bezprawnym. Taka zaś sytuacja będzie zachodziła zarówno wtedy, gdy samo prowadzenie egzekucji administracyjnej jest sprzeczne z prawem, bądź też, gdy sposób przeprowadzenia tej egzekucji narusza obowiązujące przepisy. Zobowiązany musi posiadać środki, które umożliwią mu zablokowanie bezprawnie prowadzonej egzekucji lub skorygowanie powstałych wad. Niewątpliwie źródeł tych środków należy szukać w Konstytucji RP.

zasada ta jest zasadą pomocniczą, mającą zastosowanie wyłącznie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W związku z tym nie jest prawidłowe używanie nazwy zasady praworządności, która jest zasadą naczelną w całym systemie prawnym. Zob. A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 416.

⁵³ Część przedstawicieli piśmiennictwa przedmiotu przyjmuje, w mojej ocenie trafnie, że użyte w art. 7 § 1 EgzAdmU wskazanie, że organ egzekucyjny ma stosować wyłącznie środki egzekucyjne przewidziane w ustawie dotyczy wyłącznie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tak K. Jandy-Jendroška, *System administracyjnego postępowania*, w: T. Rabska, T. Łętowski (red.), SPA, t. III, s. 262–275–276; R. Hauser, *Ochrona obywatela*, s. 56; M. Szubiakowski, *Zasady ogólne*, w: J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, s. 124; M. Masternak, *Zasady postępowania*, w: D.R. Kijowski (red.), SPAP, t. III, cz. 1, s. 292–294. Druga grupa badaczy przyjmuje, że wskazana wyżej norma prawna odwołuje się również do ustaw szczególnych. Zob. J. Lang, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, s. 328; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 9, 2014, s. 415; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, s. 27.

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jest zasada legalizmu wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Adresatem tej zasady, na płaszczyźnie postępowania egzekucyjnego w administracji, są organy egzekucyjne, a także wierzyciel. Wynika z niej, że każde działanie organu jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej⁵⁴. Podmiot, w stosunku do którego stosowane są środki przymusu, powinien mieć narzędzia prawne do korygowania działań organu, który narusza ową zasadę legalizmu. Może to osiągnąć przez wnoszenie środków zaskarżenia i tym samym inicjowanie kontroli legalności działań organu egzekucyjnego oraz wierzyciela. W przypadku zobowiązanego i innych uczestników postępowania egzekucyjnego w istocie środki zaskarżenia są właściwie jedynym skutecznym instrumentem umożliwiającym oddziaływanie na tok egzekucji administracyjnej. Przez składany środek zaskarżenia podmioty te mogą doprowadzić do skorygowania przymusu bezprawnego przez wyeliminowanie lub zmianę czynności egzekucyjnych naruszających prawo.

W wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej, z dniem 30.7.2020 r., pojawiły się możliwości korygowania działań organu egzekucyjnego w wyniku inicjatywy wierzyciela (art. 34a EgzAdmU). Podmiot ten uzyskał bardzo silny instrument wpływający na legalność egzekucji administracyjnej. W sytuacji, gdy stwierdzi z urzędu istnienie którejkolwiek z przyczyn stanowiących podstawę wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, wierzyciel ma obowiązek niezwłocznie wystąpić do organu egzekucyjnego z żądaniem umorzenia postępowania egzekucyjnego. Organ ten nie ma prawa badania, czy te przesłanki faktycznie istnieją. Związany jest bowiem wnioskiem wierzyciela. W konsekwencji zobowiązany będzie do wydania postanowienia, w którym umorzy postępowanie egzekucyjne. Warto zatem podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym przyczyny stanowiące podstawy ustawowe zarzutu mogą doprowadzić do zaprzestania prowadzenia egzekucji administracyjnej i umorzenie postępowania egzekucyjnego na skutek aktywności zobowiązanego za pomocą wniesionego środka zaskarżenia lub w związku z działaniami wierzyciela przez złożenie przez ten podmiot wniosku. W ten sposób istnieje niejako podwójne zabezpieczenie przed prowadzeniem niedopuszczalnej z materialnoprawnych przyczyn egzekucji administracyjnej.

⁵⁴ A. Błaś, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, s. 27–28.

Podstawy konstytucyjne środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji można także wywieść z art. 2 Konstytucji RP. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzono zasadę prawa do procesu również na drodze postępowania administracyjnego⁵⁵. Ponadto taka podstawa zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie w pierwszej z przytoczonych norm konstytucyjnych brak jest prawa do procesu na drodze administracyjnej. Jednakże – jak trafnie podkreśla B. Adamiak – „regulacja ustrojowa, a zwłaszcza jej brak, nie może godzić w prawa jednostki”⁵⁶.

Wreszcie konstytucyjne źródło środków zaskarżenia tkwi w art. 78 zd. 1 Konstytucji RP. Istotą tej zasady jest stworzenie stronie możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Przy czym środek zaskarżenia, przewidziany przez ustawę, musi być dostępny, a więc wniesienie go powinno być uzależnione od woli strony i nie może być nadmiernie skomplikowane⁵⁷. Środek ten musi być także efektywny, a więc umożliwiający faktyczną i merytoryczną ocenę zaskarżonego aktu lub działania⁵⁸. Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć odnosi się nie tylko do fazy postępowania rozpoznawczego, lecz także do postępowania egzekucyjnego⁵⁹.

W przypadku nowego trybu rozpoznawania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej można mieć uzasadnione wątpliwości, czy ten konstytucyjny wymóg efektywności środka zaskarżenia jest realizowany w sytuacji, gdy organem rozpoznającym jest wierzyciel. Kwestie te będą przedmiotem analizy w dalszej części pracy. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że już na gruncie poprzedniego stanu prawnego, w ramach którego stanowisko wierzyciela było wiążące dla organu egzekucyjnego, rozpoznającego zarzuty, wysuwano krytyczne uwagi w zakresie efektywności i zgodności ze standardami konstytucyjnymi⁶⁰.

Podstawy środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym można zlokalizować również w standardach międzynarodowych i unijnych. Prawo do skutecznego środka odwoławczego wynika z art. 13 Kon-

⁵⁵ B. Adamiak, Koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć, w: B. Adamiak (red.), SPAP, t. 2, cz. 5, s. 30–31.

⁵⁶ Tamże, s. 144.

⁵⁷ Wyr. TK z 15.12.2008 r., P 57/07, Legalis.

⁵⁸ Wyr. TK z 19.9.2007 r., SK 4/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 98.

⁵⁹ P. Przybyś, Administracyjne środki prawne, s. 88.

⁶⁰ M. Romańska, System środków zaskarżenia, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Ochrona praw jednostki, s. 52 i n.; M. Król, Instytucja zarzutów, w: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Ochrona praw jednostki, s. 13 i n.