



Joanna Durajewska

ORCID <https://orcid.org/0009-0006-4973-8657>

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu

ZASADY STOSOWANIA ŚRODKÓW EGZEKUCYJNYCH W EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ Z WIERZYTELNOŚCI PIENIĘŻNYCH

Streszczenie (abstrakt): Tematem niniejszego artykułu jest wprowadzenie do tematu egzekucji administracyjnej z wierzytelności pieniężnych i wybranych zasad jej stosowania w opinii autora niniejszego artykułu. Przedstawiono tematykę związaną z zastosowaniem środków egzekucyjnych z wierzytelności pieniężnych w oparciu o wybrane zasady stosowania środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej.

Słowa kluczowe: egzekucja administracyjna, wierzytelności pieniężne, wierzyciel, zobowiązany, organ egzekucyjny

RULES FOR THE APPLICATION OF ENFORCEMENT MEASURES IN ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT FROM MONEY RECEIVABLES

Abstract: The topic of this article is an introduction to the topic of administrative enforcement of monetary receivables and selected principles of its application in the opinion of the author of this article. It presents the methodology related to the use of enforcement measures for monetary receivables based on selected principles of using enforcement measures in administrative enforcement.

Keywords: administrative enforcement, receivable, penalty, enforcement authority

Wstęp

Pojęcia egzekucji administracyjnej i wierzytelności pieniężnych nie stanowią *novum* w terminologii prawnej¹. Początek myśli prawnej dał niewątpliwie podwaliny pod znaczenie tych terminów w obowiązującej postaci. Zajęcia wierzytelności, a co za tym idzie egzekucja z wierzytelności pieniężnych, swoje załączki znajdują m.in. już w czasach rzymskich magistratur, których mianem określano zarówno samych urzędników, jak i urząd. Urzędy te dzielono według różnych kryteriów np. względem rangi, sprawowanego zakresu władzy jak również przyznanych zadań. Egzekucja zaś odbywała się za pośrednictwem specjalnych urzędników, a największą władzę urzędniczą swego czasu stanowił senat².

¹ J. Durajewska, *Egzekucja administracyjna z wierzytelności pieniężnych*, Niniejszy artykuł opiera się na pracy licencjackiej napisanej w Instytucie Nauk Społecznych Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu i udostępnionej w Archiwum ANS w Raciborzu, Racibórz 2024.

² T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 14-15.

Patrząc z perspektywy dzisiejszej administracji, model nowożytnej administracji, a co za tym idzie egzekucji administracyjnej obowiązków jej podlegających, jest zgoła odmienny.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu niewątpliwie rozległej materii związanej z zasadami związanymi z zastosowaniem środków egzekucyjnych z wierzytelności pieniężnych.

W artykule tym przedstawiono w skrócie dorobek doktryny związanej z pojęciem egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego. Opisuje on nie tylko same pojęcia związane z egzekucją administracyjną, ale również przedstawia istotę i cel stosowania środków egzekucyjnych oraz ujawnia stosowane i osadzone w przepisach najważniejsze zasady stosowania tych środków.

Pojęcie egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego

Rozpatrując zagadnienia związane z egzekucją administracyjną z wierzytelności pieniężnych należy sięgnąć do podstawowych pojęć jakie stanowi sama egzekucja administracyjna i jej zakres oraz zagadnienie postępowania egzekucyjnego.

Egzekucja administracyjna nie jest pojęciem sformułowanym wprost w definicjach zawartych w art. 1a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dalej zwanej jako u.p.e.a., jednakże sama ustawa posługuje się zarówno pojęciem egzekucji administracyjnej jak i postępowania egzekucyjnego. Sama egzekucja administracyjna opiera się na celowym wykonaniu obowiązków leżących po stronie odpowiednich organów wynikających z ich postanowień lub decyzji tychże organów. Wykonanie tych obowiązków może również wynikać nie tylko z powyższych, ale i z mocy prawa, jeżeli organy te stanowią organy administracji rządowej lub organy jednostek samorządu terytorialnego, pamiętając tym samym o wyjątkach zawartych w przepisach szczególnych, powodujących przekazanie wykonania obowiązku administracyjnego ciążącego na powyższych z egzekucji administracyjnej na sądową. Podobnym przypadkiem będzie również poddanie innych obowiązków egzekucji administracyjnej³. Należy podkreślić, iż adekwatnie do treści przepisu wynikającego z art. 3 u.p.e.a., jeżeli obowiązek, na który wskazuje decyzja lub postanowienie organu administracji publicznej, nie mieści się w obowiązkach wymienionych w art. 2 § 1 u.p.e.a., wówczas egzekucja administracyjna staje się niedopuszczalna z wyjątkiem wcześniej wspomnianych przypadków zawartych w przepisach szczególnych, które takową egzekucję dopuszczają⁴. Obowiązki administracyjne wynikające z przepisu prawa miejscowego jeżeli zostały uwzględnione w art. 2 § 1 u.p.e.a. stanowiącym wykaz obowiązków mogą być poddane egzekucji administracyjnej, z wyjątkiem tych dla których zastrzeżono egzekucję sądową⁵.

Postępowanie egzekucyjne stanowi, zgodnie z regulacjami prawa procesowego egzekucyjnego wynikającymi z art. 1 pkt 2 u.p.e.a., ciąg czynności podejmowanych przez or-

³ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 24.

⁴ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 73.

⁵ Tamże, s. 74.

gany egzekucyjne, a także inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania obowiązków zawartych w art. 2 u.p.e.a., które wynikają z aktów podlegających egzekucji administracyjnej poprzez zastosowanie środków przymusu. Postępowanie egzekucyjne w administracji ma na celu przymusowe wykonanie obowiązku administracyjnego i względem postępowania administracyjnego zakończonego decyzją może być jedną z jego faz, tj. fazą wykonawczą. Istnieje również możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego, które będzie wynikało z przepisów prawa, a nie jak uprzednio z decyzji.

Pojęcia egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego w administracji w literaturze stanowią pojęcia o odmiennym znaczeniu, gdyż pojęcie egzekucji administracyjnej stosujemy ze względu na materialny aspekt tego pojęcia czyli stanowi ono stadium czynności wykonawczych, będącym ciągiem czynności egzekucyjnych, zaś postępowanie egzekucyjne w administracji stanowi aspekt procesowy zastosowania przymusu egzekucyjnego, będąc ciągiem czynności procesowych i egzekucyjnych⁶. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozróżnia oba te pojęcia jako odmienne. Postępowanie egzekucyjne w administracji bowiem oprócz zastosowania środków egzekucyjnych obejmuje również inne czynności procesowe, które zostały zastosowane przez inny podmiot niż sam organ egzekucyjny. Natomiast pojęcie egzekucji administracyjnej oznacza stosowanie przez organy egzekucyjne powołane do tego zadania konkretnych środków przymusu, mających na celu doprowadzenie do wykonania przez osoby zobowiązane obowiązków zarówno o charakterze pieniężnym jak i niepieniężnym, leżących po ich stronie⁷. Egzekucja administracyjna i postępowanie egzekucyjne w administracji stanowią oddzielne terminy, gdzie postępowanie egzekucyjne w administracji może posiadać trzy stadia (wszczęcie, stosowanie, a także następujące po egzekucji), które nie zawsze muszą wystąpić. Związek tych dwóch pojęć polega na tym, że egzekucja administracyjna odbywa się w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji i nie ma racji bytu bez tegoż postępowania, które stanowi zorganizowany ciąg czynności procesowych, jakie są podejmowane przez organy egzekucyjne i inne podmioty w celu wykonania pod przymusem obowiązków, które egzekucją administracyjną zostały objęte⁸. Samo postępowanie egzekucyjne w administracji, np. przy podziale sumy pochodzącej z egzekucji administracyjnej i przekazaniu jej wierzycielowi, może być kontynuowane, mimo że sama egzekucja administracyjna została zakończona⁹.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji możemy wyszczególnić zarówno podmioty czynne, jak i bierne czynności egzekucyjnych, a także organy rek wizycyjne. Ostatnią grupę będą stanowić organy o tej samej właściwości rzeczowej, co organy prowa-

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji, a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, s. 11-24.

⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2008 r., I SA/PO 1453/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁸ Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹ M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 15.

dzące egzekucje. Podmiotami czynnymi postępowania egzekucyjnego w administracji będą organy posiadające uprawnienie do zastosowania danych środków egzekucyjnych. Podmiotami biernymi zaś będą podmioty zobowiązane.

Przedmiot postępowania egzekucyjnego w administracji zaś będzie stanowił obowiązki, które będą wynikały ze stosunku administracyjno-prawnego i które będą zachowywały swój charakter publicznoprawny. Sama ustawa zaś dotycząca postępowania egzekucyjnego w administracji będzie regulowała sposób postępowania wierzycieli względem zobowiązanych, uchylających się od wykonania obowiązków, co do których wykonania będą oni obowiązani. Określa również możliwe do stosowania środki egzekucyjne i postępowanie, mające na celu wykonanie lub zabezpieczenie wykonania ciążącego na podmiocie zobowiązanym obowiązku, ustalając tym samym zasady i sposób prowadzenia odpowiedniego rejestru dotyczącego należności publicznoprawnych i udostępniania zawartych w nim danych¹⁰.

Stosowanie egzekucji administracyjnej posiada również swego rodzaju ograniczenia w postaci ograniczeń podmiotowych jej stosowania. Przykładem takiego ograniczenia jest brak możliwości stosowania egzekucji administracyjnej względem osób korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych. Istnieją również swego rodzaju ograniczenia w tej materii odnoszące się do pewnych środków egzekucyjnych stosowanych przez cywilny organ egzekucyjny względem funkcjonariusza Policji, Straży Granicznej, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, bądź żołnierzy w czynnej służbie¹¹.

Obowiązek administracyjny i jego rodzaje

W literaturze pojęciem spotykanym aczkolwiek niejednorodnym jest pojęcie obowiązku administracyjnego. Sam obowiązek administracyjny nałożony na stronę nie stanowi realnej zmiany, która zostałaby wprowadzona w życie. Dopiero jego realizacja powoduje osiągnięcie celów jakie znalazły swoje założenie w prawie administracyjnym. Składa się on z elementów, które można podzielić na trzy składowe: wskazanie podmiotu danego obowiązku, wskazanie zachowania (nakazu lub zakazu) realizowanego przez dany podmiot, który ma być spełniony i określenie czasu realizacji tego obowiązku. Sam charakter stosunków administracyjnoprawnych jest wieloaspektowy, dlatego też obowiązek administracyjny nie jest pojęciem jednolitym¹². Obowiązek administracyjny jest jednak pojęciem odnoszącym się do obowiązków nakładanych na podmioty będące podmiotami administrowanymi, co oznacza, że podmioty te mogą być zarówno osobami fizycznymi, jak i prawnymi oraz jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej, ale nie mogą być organami administracji publicznej, będącymi podmiotami administrującymi.

¹⁰ J. Ablewicz, [w:] J. Ablewicz, P. Gołaszewski, M. Rojewski, *Postępowanie administracyjne*. Wydanie 5, *Repetytoria Becka*, Warszawa 2021, s. 102-103.

¹¹ J. Olszaski, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, (red.) R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2021, s. 240.

¹² L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 7.

Dwoma kluczowymi typami pojęć obowiązków stają się tutaj obowiązek administracyjnoprawny i obowiązek publicznoprawny, z czego to właśnie ze stosunków administracyjnoprawnych wynikają obowiązki administracyjne.

Obowiązek administracyjnoprawny tworzy nakaz lub zakaz ściśle określonego zachowania się, zawarty w przepisach materialnego prawa administracyjnego lub procesowego prawa administracyjnego, mówiący o tym, jak dany podmiot administrowany musi albo nie może się zachować. Tenże nakaz lub zakaz nakładany jest na podmiot i wykonywany jest w celu zabezpieczenia interesu publicznego lub społecznego. Należy pamiętać, że musi mieścić się on w obrębie kompetencyjnym organu administracji publicznej i jest zagrożony sankcją prawną w razie niewykonania jego dyspozycji zawierającej dany nakaz lub zakaz¹³. Postępowanie egzekucyjne w administracji ma na celu przymusowe wykonanie obowiązku administracyjnego ciążącego na danym podmiocie. Obowiązki podlegające zaś samej egzekucji administracyjnej zostały określone w art. 2 u.p.e.a.. Istotny zatem w przypadku obowiązku administracyjnego tego typu jest zarówno podmiot, jak i przedmiot samego obowiązku.

Przedmiot bowiem stanowi o obiekcie regulacji, do której to znajduje ona swoje zastosowanie¹⁴. Głównym kryterium podziału tych obowiązków jest ich charakter pieniężny lub niepieniężny. Obowiązek pieniężny jest nakazem zapłaty określonej kwoty w formie należności pieniężnej. Obowiązek niepieniężny stanowi obowiązek nakazujący dokonanie konkretnej czynności lub zaniechania danego działania, bądź zniesienia sytuacji¹⁵. Obowiązki administracyjne poddawane egzekucji administracyjnej zostały podzielone ze względu na ich przedmiot zgodnie z treścią art. 2 u.p.e.a., który to na te kryterium podziału wskazuje oraz ze względu na kryterium czynnościowe, z którym są związane art. 3-4 u.p.e.a.¹⁶. Aby jednak egzekucja administracyjna była dopuszczalna, konieczne jest spełnienie zarówno jednego, jak i drugiego kryterium, poza obowiązkami przekazanymi do egzekucji administracyjnej. Wynika to z tego, że obowiązki z art. 2 u.p.e.a. mogą być poddawane egzekucji administracyjnej tylko wtedy, gdy zostały nałożone przez czynność zgodnie z art. 3 u.p.e.a., wynikającą z przepisu prawa lub z odpowiedniego rodzaju czynności dokonywanych w indywidualnej sprawie, bądź zostały nałożone przez organ administracji publicznej w drodze decyzji lub postanowienia, bądź też zostały wprowadzone przez czynność dokonaną przez zobowiązanego np. w postaci złożenia odpowiedniej deklaracji. Obowiązki, będące we właściwości organu administracji publicznej, lecz niewynikające z przepisu prawa, decyzji czy postanowienia właściwego organu lub z innych dokumentów przez ustawę dopuszczonych, nie mogą stanowić przedmiotu postępowania egzekucyjnego. W przypadku obowiązków, które wychodzą poza zakres właściwości organów administracji publicznej, można zastosować tryb administracyjny w momencie

¹³ Tamże, s. 7.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 223.

¹⁵ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 8.

¹⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 67.

przekazania ich przez przepis szczególny do egzekucji administracyjnej¹⁷. Kwestia ta również uwypukla rolę przedmiotu postępowania, który istnieje tak długo jak pozostaje utrzymane powiązanie procedury z prawem materialnym. Zważywszy na tę kwestię, gdy związek ten ustaje, to wszelkie czynności związane z prowadzeniem postępowania, a co za tym idzie wyegzekwowaniem obowiązku, powinny zostać przerwane i zamknięte, gdyż samo postępowanie stałoby się bezcelowe¹⁸. Obowiązki, należące do obowiązków publiczno-prawnych, które wymienione zostały w art. 2 u.p.e.a., odnoszą się do działalności publiczno-prawnej organu, a co za tym idzie do jego władczej działalności, mającej na celu wywołanie skutków określonych przepisami prawa, zgodnie z którymi prowadzi on swoje działania¹⁹. Tak więc do obowiązków publiczno-prawnych będziemy kwalifikować nakazy i zakazy wynikające z władczej działalności organów administracji publicznej bądź takie rozstrzygnięcia, które wynikać będą w sposób bezpośredni z przepisów obowiązującego prawa, a także które będą pozostawały we właściwości organów administracji rządowej bądź we właściwości jednostek samorządu terytorialnego, co pokrywa się z treścią art. 3 u.p.e.a. Przedmiot nakazu może zarówno dotyczyć spełnienia zachowania polegającego na działaniu zobowiązanego, jak i zaniechaniu działania bądź jego zniesieniu²⁰. Niejednokrotnie obowiązki o charakterze publiczno-prawnym są nakładane w formie sankcji związanej z naruszeniem norm zawartych w przepisach prawa, którymi dany podmiot był obowiązany. Obowiązek zatem jest determinowany, w tym jego zaistnienie przez treść przepisów prawa. Zważywszy na to, że obowiązek ma charakter publiczno-prawny, podlega on egzekucji administracyjnej i należy przyjąć, że przepisy szczególne nie muszą na to literalnie wskazywać²¹.

Zasadniczymi grupami obowiązków wykonywanych w drodze egzekucji są obowiązki publiczno-prawne i administracyjno-prawne, gdzie pierwszy z wymienionych stanowi pojęcie o szerszym zakresie niż sam obowiązek administracyjno-prawny²². Źródłami powstania obowiązków poddawanych egzekucji zaś są: akty administracyjne, decyzje administracyjne, przepisy prawa, deklaracje lub zeznania podatkowe, deklaracje rozliczeniowe składek ZUS, jeżeli dany dokument opatrzony był klauzulą, mówiącą, że będzie stanowił podstawę tytułu wykonawczego czy też zgłoszenia celne. Źródło powstania tego obowiązku mogą również stanowić decyzje, deklaracje, akta wydane przez obce państwa²³. Orzecznictwo sądowe oraz publikacje naukowe często stosują zamiennie pojęcia obowiązku administra-

¹⁷ Tamże, s. 67-68.

¹⁸ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 47-48.

¹⁹ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 10.

²⁰ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 9.

²¹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 9.

²² Tamże, s. 9-10.

²³ J. Ablewicz, [w:] J. Ablewicz, P. Gołaszewski, M. Rojewski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 102-103.

cyjnego i publicznoprawnego, często nazywając je też jako obowiązki poddawane egzekucji bądź też obowiązki administracyjnoprawne²⁴.

Istota i cel środków egzekucyjnych

Zgodnie z przepisami u.p.e.a przewidziano różne środki egzekucyjne zarówno do należności o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Środkiem egzekucyjnym nazywamy zaś przewidziane w powyższej ustawie zinstytucjonalizowane środki, mające formę przymusu państwowego, za pomocą którego organ egzekucyjny jest w stanie skłonić podmiot zobowiązany do realizacji obowiązku prawnego mającego charakter pieniężny lub niepieniężny²⁵. Stanowią one zatem swoiste narzędzia prawne znajdujące swoje zastosowanie w celu wyegzekwowania realizacji zobowiązań ciążących na podmiocie zobowiązanym. Zatem postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, które sygnalizuje o zamknięciu postępowania bez zaspokojenia danej wierzytelności w całości lub jej części bądź też wyegzekwowanie danego obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym będącego bezpośrednim celem postępowania egzekucyjnego, kończy to postępowanie. Należy jednak pamiętać, że jeżeli dany obowiązek polegał na spełnieniu świadczenia pieniężnego to osoba zobowiązanego lub inna osoba działająca na jego rzecz może uiścić zapłatę zarówno wierzycielowi, jak i organowi egzekucyjnemu. Zapłata ta stanowiąca egzekucję z pieniędzy może dotyczyć należności głównej, a także odsetek, kosztów upomnienia czy też kosztów egzekucyjnych. Należy wspomnieć jednak, że po wszczęciu przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego danej wierzytelności dobrowolne spełnienie świadczenia pieniężnego (zarówno w formie gotówkowej, jak i bezgotówkowej) nie może zostać zakwalifikowane jako stosowanie środka egzekucyjnego z pieniędzy, co też nie zwalnia zobowiązanego z obowiązku uiszczenia kosztów postępowania egzekucyjnego. Dobrowolne uiszczenie tej zapłaty może mieć wówczas jedynie znaczenie z punktu widzenia ewentualnej ostatecznej wysokości kosztów postępowania. Organ egzekucyjny wystawia potwierdzenie zapłaty w formie pokwitowania takiego świadczenia jeżeli zostało ono uiszczone gotówką do niego. Jeżeli zaś spłata nastąpiła bezpośrednio do wierzyciela, powinien on zawiadomić organ egzekucyjny, czy i w jakim zakresie została dana należność zaspokojona, ograniczając lub wycofując dany tytuł wykonawczy²⁶.

Środki egzekucyjne można skierować przeciwko majątkowi zobowiązanego, stanowiąc wówczas środki rzeczowe. Powyższe środki mogą być również skierowane przeciwko osobie w celu przymuszenia osoby zobowiązanej do wykonania określonego obowiązku czyli zachowania się w oczekiwany sposób²⁷. Powyższe środki stosuje się w sposób określony bezpośrednio przez przepisy prawa. Głównym celem stosowania powyższych środków przymusu egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji obowiązków zarówno tych

²⁴ R. Hauser, *Relacje między ogólnym postępowaniem administracyjnym i postępowaniem egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 212.

²⁵ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 191.

²⁶ M. Romańska, *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji*, Warszawa 2021, s. 215.

²⁷ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 191.

o charakterze pieniężnym, jak i tych o charakterze niepieniężnym. Zastosowanie tych środków prowadzi do wykonania tego obowiązku przez podmiot zobowiązany, a co za tym idzie zaspokaja powyższe obowiązki.

Rodzaj zastosowanego środka egzekucyjnego niewątpliwie jest uzależniony od typu tudzież rodzaju obowiązku, do którego będzie znajdował swoje zastosowanie. Należy pamiętać o tym, że środki egzekucyjne mają na celu również zabezpieczenie interesów wierzycieli. Środki egzekucyjne wykorzystywane w egzekucji administracyjnej chronią również interes publiczny, powodując możliwość rozliczenia zarówno obowiązków o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym, przyczyniając się do prawidłowego funkcjonowania systemu administracji publicznej. Postępowanie egzekucyjne w administracji ma bowiem na celu przymusowe wyegzekwowanie obowiązku ciążącego na podmiocie, będącym dłużnikiem. Należy podkreślić jednak, że organ zgodnie z art. 7 u.p.e.a. nie tylko stosuje środki egzekucyjne, które zostały przewidziane przez prawodawcę w ustawie, ale również stosuje takie z nich, które są najmniej uciążliwe dla zobowiązanego, a które prowadzić będą do wykonania obowiązku, którym to zobowiązany był obciążony. Tym samym należy wskazać, że organ egzekucyjny wskazując owe środki egzekucyjne, jest obowiązany do stosowania tej zasady w praktyce, ustalając kolejność ich zastosowania. Dlatego też przy wykonalności obowiązków zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym należy zachować taką kolejność i stosować np. grzywnę w celu przymuszenia w stosunku do wykonania zastępczego, które stałoby się bardziej uciążliwym środkiem dla zobowiązanego²⁸. Należy wskazać, że dany środek egzekucyjny może dotknąć nie tylko samego zobowiązanego, ale również osoby zamieszkujące ze zobowiązanym lub przebywające pod jego opieką, będących chociażby jego domownikami. Środki te dzielimy na rzeczowe i osobowe, gdzie pierwsze z nich kierowane są przeciw majątkowi, a drugie ku osobie, zmuszając zobowiązanego tym samym do wypełnienia określonego zachowania, do jakiego był obowiązany²⁹.

Najważniejsze zasady stosowania środków egzekucyjnych

Środki egzekucyjne można skierować przeciwko majątkowi zobowiązanego, stanowią je wówczas środki rzeczowe. Powyższe środki mogą być skierowane ku osobie, mając na celu przymuszenie osoby zobowiązanej do wykonania ciążącego na niej obowiązku. Zastosowane środki jednak muszą być stosowane zgodnie z przepisami prawa, a przedsięwzięte procedury z nimi zgodne.

Stosowanie środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami prawa zostało ujęte w art. 6 u.p.e.a., wyrażając w ten sposób zasadę prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej i nakładając na wierzyciela obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego i tym samym zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych w administracji

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2008 r., I SA/PO 1453/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna...*, op. cit., s. 191.

w przypadku uchylania się osoby zobowiązanego od wykonania ciążącego na nim obowiązku.

Zgodnie z nową regulacją wierzyciel ma możliwość niepodejmowania czynności, które zmierzałyby do zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych, jeżeli należność pieniężna egzekwowana w tym postępowaniu nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, z wyjątkiem sytuacji, w której okres do upływu terminu przedawnienia tejże należności jest krótszy niż 6 miesięcy³⁰. Postępowanie egzekucyjne w administracji w ujęciu ustawowym wskazuje również na zasadę stosowania środka egzekucyjnego najmniej uciążliwego dla zobowiązanego w art. 7 u.p.e.a., zgodnie z którą środki egzekucyjne stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinny być proporcjonalne i odznaczać się jak najmniejszą uciążliwością dla podmiotu wobec którego są stosowane. Organ egzekucyjny zaś nie jest zobligowany do stosowania środka egzekucyjnego wskazanego przez wierzyciela we wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może sam zdecydować, jaki środek egzekucyjny będzie ostatecznie zastosowany, a będzie np. mniej uciążliwy niż wskazany przez wierzyciela dla zobowiązanego prowadząc tym samym do wykonania obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym.

Z zasadą tą wiąże się wyrażona w tym artykule zasada celowości, mówiąca o wdrażaniu środków prowadzących do wykonania obowiązku. Stosowane środki egzekucyjne mają bowiem na celu zmuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązku stanowiącego istotę postępowania egzekucyjnego w administracji, a nie jedynie spowodowanie dolegliwości represyjnej, pamiętając o tym, że organ może stosować tylko te środki, które zostały wymienione w ustawie. Organ, prowadząc postępowanie egzekucyjne, ma na celu wyegzekwowanie obowiązku, a nie wyrządzenie szkody zobowiązanemu. Zgodnie z art. 7 § 3 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne w administracji może mieć zastosowanie wtedy, gdy konieczne jest zastosowanie środków przymusu, mających na celu wykonanie obowiązku przez podmiot, na którym dany obowiązek ciąży. Dlatego też nie jest dopuszczalne stosowanie środka egzekucyjnego w administracji, gdy dany obowiązek stał się bezprzedmiotowy lub został wykonany. Swoje zastosowanie znajduje również zasada przyjaznej interpretacji przepisów tak, by ograniczyć ryzyko negatywnych skutków związanych z niejasnością danego przepisu dla strony. Gdy działania organu w ramach interpretacji przepisów nie wskazują jednoznacznego wyniku takiego działania, wówczas należałoby uznać ten, który ma korzystniejszy dla strony wynik ze względu na pozycję strony jako podmiotu słabszego w stosunku do organu³¹. Istotną zasadą staje się zasada udzielenia informacji czyli też wszelkiego typu wyjaśnień i pouczeń na podstawie art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego, dalej zwanej jako k.p.a., i stanowi obowiązek ustawowy organu, a jego bierność w tej kwestii będzie stanowiła naruszenie prawa³².

³⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.).

³¹ L. Etel et.al, *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48-49.

³² K. Wojciechowska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 55.

Zasada zachowania prawdy obiektywnej wskazuje zaś na to, że organ ma możliwość wysunięcia żądania wyjaśnień od uczestników postępowania, jak również winien zaczerpnąć informacje od organów administracji publicznej i innych instytucji zgodnie z art. 7 k.p.a.³³

Wraz z środkami przymusu administracyjnego można zastosować środki przymusu związane z postępowaniem karnym, kiedy mowa o postępowaniach dyscyplinarnych za niewykonanie obowiązku bądź w postępowaniach prowadzonych w sprawach o wykroczenia. Zasada ta ukazuje, że zastosowanie środków przymusu administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowi przeszkody w stosowaniu innych środków przymusu przewidzianych przez inne przepisy prawa, co stanowi o niekonkurencyjności form przymusu państwowego. Regulacje ustawowe, dotyczące postępowania egzekucyjnego w administracji, a co za tym idzie środków egzekucyjnych, zawarte są w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, którą to w wielu aspektach uzupełniają inne akty prawne m.in. kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niejednokrotnie zawiera szereg odesłań³⁴.

Zasady stosowania środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji łączą się z zasadą legalizmu działania organów administracji publicznej inaczej zwaną zasadą praworządności. Organy te działają zgodnie z przepisami prawa i na ich podstawie, a także stanowią podstawę ochrony tychże zasad, w tym zasady praworządności³⁵. Rola tej zasady stanowi nadrzędną rolę organów administracji publicznej. Szczególnie mając na uwadze, że to właśnie od organu stosującego dany środek egzekucyjny zależy rodzaj dolegliwości, z którą musi liczyć się zobowiązany, a także jego najbliższe otoczenie. Bowiem to właśnie organ administracji publicznej, określając tę dolegliwość oraz jej zakres stosowania, a także jej zgodność z zasadami postępowania egzekucji administracyjnej, wpływa bezpośrednio na sytuację zobowiązanego, co stanowi o elementarności zasady legalizmu³⁶. Organy na podstawie art. 7b k.p.a. mają ze sobą współdziałać w momencie, gdy do czynienia mamy z wyjaśnieniem danego stanu faktycznego oraz stanu prawnego w danym przypadku tak, by postępowanie przebiegało w sposób sprawny, ale też mający na względzie słuszny interes obywateli, a także interes społeczny, by dana sprawa została załatwiona w sposób efektywny i skuteczny w jak najkrótszym czasie³⁷. Zasada ta wiąże się również z zasadą prawdy obiektywnej i stanowi wyrażenie istotnych kwestii związanych z prowadzeniem postępowania oraz przepływem informacji i wyjaśnień między organami i uczestnikami postępowania zgodnie z art. 36 u.p.e.a. Z tą zasadą wiąże się zasada szybkości i prostoty postępowania, gdyż organ winien działać w sposób możliwie wnikli-

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

³⁴ P. Możyłowski, *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2016, nr 1, s. 58.

³⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 60.

³⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 46.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

wy i szybki, przy pomocy prostych środków, tak aby doprowadzić sprawę do jej załatwienia³⁸.

Stosowane środki egzekucyjne winny mieć zastosowanie z poszanowaniem zasady poszanowania minimum egzystencji przedstawionej w art. 8-10 u.p.e.a. w postaci zwolnień spod egzekucji³⁹. Podmioty podlegające egzekucji mają również możliwość wnioskowania o zwolnienie z egzekucji w części lub w całości, istotną kwestią jest tutaj brak możliwości wnioskowania o zwolnienie przedmiotów, które już zgodnie z powyższymi przepisami są spod egzekucji zwolnione i wiąże się z ważnym interesem ze strony zobowiązanego, którego nie należy utożsamiać z potrzebą zwolnienia określonych przedmiotów w mniemaniu zobowiązanego⁴⁰. Warto nadmienić, że prowadzenie egzekucji i zastosowanie danego środka egzekucyjnego nie koliduje z prowadzeniem postępowania karnego w sprawie dotyczącej wykroczenia lub w sprawie dotyczącej niewykonania obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym, a tym samym wymiar kary zastosowany w postępowaniach dyscyplinarnych, karnych lub wykroczeniowych nie są przeszkodą dla zastosowania danego środka egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej⁴¹. Istotna w przebiegu postępowania egzekucyjnego jest również zasada zagrożenia wyrażona w art. 15 u.p.e.a. i wykazująca przymus państwowy, który znajduje swoje odzwierciedlenie w ostrzeżeniu zawartym w upomnieniu dotyczącym należności, która gdy nie zostanie uregulowana w terminie trafi na drogę egzekucji administracyjnej⁴². Egzekucję zaś prowadzi się w porze najdogodniejszej dla zobowiązanego, mając na względzie zarówno czynności techniczne, jak i działania pracowników organu gdyż istota postępowania opiera się na czynnościach mających na celu wykonanie obowiązku przez osobę zobowiązaną, a nie stosowaniu jedynie uciążliwych represji⁴³.

Z zasadami znajdującymi swoje miejsce w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji swoje zastosowanie znajdują również zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji przez organ egzekucyjny. Tak więc zasady wynikające z art. 6-16 k.p.a. będą znajdowały swoje zastosowanie wprost np. zasada pisemności wynikająca z art. 14 k.p.a., zaś niektóre z nich podlegać będą modyfikacji lub nie znajdą swojego zastosowania zgodnie z treścią art. 18 u.p.e.a., czyli gdy ustawa nie stanowi inaczej⁴⁴.

³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *op.cit.*, s. 60.

³⁹ J. Służewski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” wkładka 1967, nr 1, s. 7.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II FSK 789/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴¹ J. Lang, [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 328.

⁴² P. Gołaszewski, [w:] J. Ablewicz, P. Gołaszewski, M. Rojewski, *Postępowanie administracyjne*. Wydanie 5, *Repetytoria Becka*, Warszawa 2021, s. 331.

⁴³ J. Olszanowski, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne* (red.) R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 240.

⁴⁴ Tamże, s. 331.

Podsumowanie

W literaturze przedmiotu pojęcie egzekucji administracyjnej stanowi powszechnie używane pojęcie i podejmowane było przez wielu wybitnych teoretyków prawa. Stosowanie danego środka egzekucyjnego z wierzytelności pieniężnych jest w aktualnym stanie prawnym dowolne z uwzględnieniem stosowania zasad egzekucji w administracji, a zwłaszcza zasady celowości. Jedną z najistotniejszych zasad stosowanych w egzekucji administracyjnej jak i w całej nauce o administracji stanowi działanie organu na podstawie przepisów i w granicach prawa. Kwestia ta niesie ponadczasowe i uniwersalne przesłanie, które stanowi gwarant prawnej realizacji obowiązków przez podmioty administracji publicznej w naszym kraju. Należy podkreślić, że każdy z środków możliwych do zastosowania w egzekucji należności o charakterze pieniężnym może być efektywny, jednak efektywność ta uzależniona jest od sytuacji danego zobowiązanego, a także posiadanych przez niego aktywów. Warto zauważyć, że aby działać skutecznie organy egzekucyjne winny stosować parę środków jednocześnie, by w sposób realny zwiększyć skuteczność egzekucji, pamiętając tym samym o realizacji zasady celowości oraz zasady stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego w przebiegu postępowania egzekucyjnego w administracji⁴⁵. Warto podkreślić, że organ przy zastosowaniu środków egzekucyjnych powinien wdrożyć zasadę poszanowania minimum egzystencji, pamiętając o środkach, które spod egzekucji administracyjnej są wyłączone, a wśród tych, które znajdują zastosowanie w przebiegu egzekucji administracyjnej organ powinien również pamiętać o ich proporcjonalności, ponieważ, co warto zaznaczyć, jego działania mają na celu wyegzekwowanie ciążącego na zobowiązanym obowiązku, a nie wyrządzenie mu szkody. Tym samym dla zobowiązanego istotną zasadą staje się zasada przyjaznej interpretacji, w kwestiach niewskazujących jednoznacznego wyniku, dająca możliwość uznania korzystniejszego dla strony wyniku, a co za tym idzie zasada udzielania informacji stronie przez organ, która ma na celu wyklarowanie danej sprawy stronie, pogłębiając zaufanie strony do organu administracji.

Bibliografia

1. Ablewicz J., Gołaszewski P., Rojewski M., *Postępowanie administracyjne*. Wydanie 5, *Repetytoria Becka*, Warszawa 2021.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022.
4. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
5. Durajewska J., *Egzekucja administracyjna z wierzytelności pieniężnych*, Praca licencjacka napisana w Instytucie Nauk Społecznych w ANS w Raciborzu i udostępniona w Archiwum ANS w Raciborzu, Racibórz 2024.

⁴⁵ J. Durajewska, *Egzekucja administracyjna z wierzytelności pieniężnych*, Praca licencjacka napisana w Instytucie Nauk Społecznych w Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu i udostępniona w Archiwum ANS w Raciborzu, Racibórz 2024.

6. Etel L., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015.
7. Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.
8. Hauser R., *Relacje między ogólnym postępowaniem administracyjnym i postępowaniem egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
9. Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002.
10. Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013.
11. Klat-Wertelecka L., *Pojęcie postępowania egzekucyjnego w administracji, a pojęcie egzekucji administracyjnej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011.
12. Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
13. Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958.
14. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
15. Możyłowski P., *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2016, nr 1.
16. Olszanowski J., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne* (red.) R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021.
17. Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021.
18. Romańska M., *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji*, Warszawa 2021.
19. Służewski J., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. „Gospodarka i Administracja Tere-nowa” wkładka 1967, nr 1.
20. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
21. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.).
22. Wojciechowska K., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (red.), R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
23. Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II FSK 789/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
24. Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II FSK 1462/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
25. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2008 r., I SA/PO 1453/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Dane kontaktowe

Joanna Durajewska, joannadurajewska@interia.pl