

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE I ZABEZPIECZAJĄCE W ADMINISTRACJI

Marta Romańska

SERIA AKADEMICKA

POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE I ZABEZPIECZAJĄCE W ADMINISTRACJI

Marta Romańska

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2021 r.
z uwzględnieniem zmian,
które wejdą w życie 5 i 30 października 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maż

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-348-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział 1	
Miejsce postępowania egzekucyjnego w administracji w systemie innych postępowań przed organami państwa	17
1.1. Pojęcia „wykonanie” (uprawnienia, obowiązku) i „egzekucja” – znaczenie i konteksty używania	17
1.2. Normy prawa materialnego i procesowego – charakter i funkcje	23
1.3. Rodzaje postępowań egzekucyjnych i źródła prawa ich dotyczące	25
1.4. Relacje między postępowaniami egzekucyjnymi. Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej	28
1.5. Postępowanie egzekucyjne i egzekucja	34
Rozdział 2	
Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – zakres regulacji ...	37
2.1. Rodzaje postępowań administracyjnych objętych regulacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	37
2.2. Przedmiot i cel postępowań uregulowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji innych niż postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające	39
2.2.1. Postępowania poprzedzające wszczęcie egzekucji prowadzone przez wierzyciela	39
2.2.2. Postępowania zmierzające do zweryfikowania istnienia, wysokości i wymagalności obowiązku albo jego zmodyfikowania	41
2.2.3. Postępowanie kontrolne dotyczące wykonania obowiązku wynikającego z zajęcia przez dłużnika zajętej wierzytelności i stwierdzenia obowiązku przekazania kwoty świadczenia należnego dłużnikowi	43

2.2.4. Postępowanie w przedmiocie uzyskania statusu biegłego skarbowego.....	47
2.2.5. Postępowanie o umieszczenie zobowiązania w Rejestrze Należności Publicznoprawnych	49

Rozdział 3

Dopuszczalność postępowania egzekucyjnego w administracji i egzekucji administracyjnej	51
3.1. Przesłanki decydujące o dopuszczalności drogi egzekucji sądowej i administracyjnej – sposób rozgraniczenia dróg egzekucyjnych	51
3.2. Obowiązki egzekwowane na drodze egzekucji administracyjnej	53
3.3. Źródło obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej	57
3.4. Cechy wierzyciela obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej	59
3.5. Czynności, których musi dopełnić wierzyciel w celu spowodowania wszczęcia postępowania egzekucyjnego	61
3.6. Czynności organu egzekucyjnego w związku z oceną dopuszczalności postępowania egzekucyjnego	62

Rozdział 4

Tytuł wykonawczy jako podstawa egzekucji administracyjnej	65
4.1. Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – pojęcie i funkcje	65
4.2. Rodzaje administracyjnych tytułów wykonawczych oraz ich odpisów, przesłanki tworzenia i posługiwania się nimi.....	67
4.2.1. Podstawowy tytuł wykonawczy	67
4.2.2. Jednolity tytuł wykonawczy oraz zagraniczny tytuł wykonawczy	72
4.2.3. Zmieniony tytuł wykonawczy.....	72
4.2.4. Kolejny tytuł wykonawczy	73
4.2.5. Dalszy tytuł wykonawczy	75
4.2.6. Tytuł wykonawczy w miejsce utraconego	76
4.2.7. Odpis tytułu wykonawczego	76

Rozdział 5

Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji	79
5.1. Zasady postępowania – ustalenia ogólne	79
5.2. Klasyfikacja zasad obowiązujących w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	81
5.3. Zasady obowiązujące w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako właściwe wszystkim postępowaniom przed organami państwa	82

5.4. Zasady specyficzne dla administracyjnego postępowania egzekucyjnego	86
5.4.1. Zasada obowiązkowego prowadzenia egzekucji	86
5.4.2. Zasada określoności środków egzekucyjnych (stosowania wyłącznie środków egzekucyjnych przewidzianych ustawą)	87
5.4.3. Zasada stosowania środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do wykonania obowiązku i najmniej uciążliwego dla zobowiązanego	89
5.4.4. Zasada niezbędności egzekucji	92
5.4.5. Zasada poszanowania minimum egzystencji	94
5.4.6. Zasada zagrożenia	98
5.4.7. Zasada niezależności egzekucji od stosowania środków represyjnych	99
5.4.8. Zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji	100

Rozdział 6

Podmioty postępowania egzekucyjnego w administracji	103
6.1. Administracyjne organy egzekucyjne i organy je nadzorujące	103
6.1.1. Administracyjne organy egzekucyjne – pojęcie i rodzaje	103
6.1.2. Komornik skarbowy, egzekutor, poborca skarbowy	106
6.1.3. Właściwość administracyjnych organów egzekucyjnych	108
6.1.4. Zbieg egzekucji administracyjnych	112
6.1.5. Organ wyższego stopnia i nadzoru nad administracyjnym organem egzekucyjnym i wierzycielem	114
6.2. Wierzyciel	116
6.3. Zobowiązany	120
6.3.1. Obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej i odpowiedzialność za jego wykonanie jako kryterium decydujące o statusie zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	120
6.3.2. Następstwo prawne co do egzekwowanego obowiązku, zasady jego stwierdzenia i znaczenie dla biegu postępowania egzekucyjnego	124
6.4. Organy asystujące, pomocnicze, świadkowie czynności egzekucyjnych i biegli	126
6.4.1. Organy asystujące i pomocnicze	126
6.4.2. Świadkowie czynności egzekucyjnych	128
6.4.3. Biegli	129
6.5. Podmioty, których występowanie w postępowaniu egzekucyjnym uzasadnia zastosowany środek egzekucyjny	132
6.5.1. Dłużnik zajętej wierzytelności	132
6.5.2. Dozorca zajętej ruchomości	135

6.5.3. Zarządca zajętej nieruchomości	139
6.5.4. Uczestnicy w egzekucji z nieruchomości	142
6.5.5. Wykonawca zastępczy	145
6.6. Pełnomocnicy	146

Rozdział 7

Czynności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	149
7.1. Czynności egzekucyjne jako rodzaj czynności procesowych – ogólna charakterystyka	149
7.2. Czynności orzecznicze – postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym	154
7.3. Czynności techniczne	158
7.3.1. Wezwania, zawiadomienia, ogłoszenia, protokoły	158
7.3.2. Ogłoszenia i doręczenia	163
7.4. Pozyskiwanie danych o okolicznościach istotnych dla przebiegu postępowania i wyniku egzekucji	169
7.4.1. Pozyskiwanie od zobowiązanego danych o jego majątku i źródłach dochodu	169
7.4.2. Pozyskiwanie danych o okolicznościach istotnych dla przebiegu i wyniku egzekucji od organów i instytucji	174

Rozdział 8

Przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji	177
8.1. Czynności wstępnej fazy postępowania	177
8.2. Czynności składające się na stosowanie środków egzekucyjnych jako zmierzające bezpośrednio do osiągnięcia celu postępowania	179
8.2.1. Środek egzekucyjny – pojęcie i systematyki	179
8.2.2. Czynności egzekucyjne podejmowane w związku ze stosowaniem środków egzekucyjnych w egzekucji obowiązków pieniężnych	181
8.2.2.1. Zajęcie	181
8.2.2.2. Przeszukanie, otwarcie schowków i pomieszczeń	186
8.2.2.3. Opis zajętej rzeczy lub prawa i oszacowanie ich wartości	188
8.2.2.4. Sprzedaż egzekucyjna i jej skutki	190
8.2.3. Czynności egzekucyjne podejmowane w związku ze stosowaniem środków egzekucyjnych w egzekucji świadczeń niepieniężnych	204
8.2.3.1. Powierzenie czynności wykonawcy zastępczemu	204
8.2.3.2. Nałożenie grzywny w celu przymuszenia	205
8.2.3.3. Odebranie rzeczy	207
8.2.3.4. Zastosowanie przymusu bezpośredniego	209
8.3. Przesłanki uzasadniające przerwanie toku czynności egzekucyjnych	210

8.4. Zakończenie egzekucji i postępowania egzekucyjnego	215
8.4.1. Wyegzekwowane świadczenia pieniężne i sporządzenie planu podziału kwoty uzyskanej z egzekucji	215
8.4.2. Wykonanie obowiązku niepieniężnego lub zaprzestanie stosowania środka egzekucyjnego dotyczącego tego obowiązku	222
8.4.3. Umorzenie postępowania egzekucyjnego	223

Rozdział 9

Środki prawne i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym

w administracji	225
9.1. Środki prawne, środki zaskarżenia i środki nadzoru – ustalenia terminologiczne	225
9.2. Rodzaje środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i ich systematyki	227
9.3. Zarzuty w sprawie egzekucji administracyjnej	230
9.4. Sprzeciw małżonka zobowiązanego w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym	234
9.5. Sprzeciw ponoszącego odpowiedzialność rzeczową	237
9.6. Skarga na czynności organu egzekucyjnego i egzekutora	239
9.7. Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego	242
9.8. Zażalenie	243
9.9. Skarga do sądu administracyjnego	246
9.10. Żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa spod egzekucji	249
9.11. Powództwo o wyłączenie rzeczy lub prawa spod egzekucji	252
9.12. Powództwo do sądu powszechnego w celu stwierdzenia niedopuszczalności egzekucji administracyjnej	255
9.13. Autokontrola w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	257
9.14. Nadzwyczajne środki zaskarżenia postanowień na drodze administracyjnej	257

Rozdział 10

Zabezpieczenie obowiązków administracyjnych i administracyjne

postępowanie zabezpieczające	261
10.1. Zabezpieczenie obowiązków administracyjnych – cel oraz instrumenty wykorzystywane do jego realizacji	261
10.2. Organy zabezpieczające obowiązki administracyjne	265
10.3. Podstawy stosowania środków zabezpieczających w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym	268
10.4. Przebieg postępowania zmierzającego do wykonania zabezpieczenia	269
10.5. Zakończenie postępowania zabezpieczającego	272

Rozdział 11	
Koszty postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego	275
Rozdział 12	
Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach egzekucyjnych	285
Bibliografia	291

WSTĘP

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, będąca w istocie kodyfikacją administracyjnego postępowania egzekucyjnego, obowiązuje od 1.01.1967 r., a zatem jak na polskie warunki wyjątkowo długo. Ten akt normatywny w jego obecnym brzmieniu istotnie różni się od ustawy uchwalonej 17.06.1966 r. Z jednej strony wielokrotne nowelizacje, prowadzące do rozbudowania treści normatywnej, lecz bez koniecznego usystematyzowania i uporządkowania materii objętej przez ustawodawcę regulacją, sprawiły, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przoduje w niechlubnych rankingach ustaw nieczytelnych, napisanych z naruszeniem zasad techniki legislacyjnej. Z drugiej strony materia objęta regulacją w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ma ogromne znaczenie zarówno dla działania państwa i jego organów, jak i dla podmiotów będących adresatami tych działań. Wiąże się bowiem z zabezpieczeniem ich skuteczności przez odpowiedź na pytanie, w jaki sposób niewykonany dobrowolnie obowiązek publicznoprawny ma być zrealizowany przymusowo.

Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji to podręcznik, w którym objaśnione zostało miejsce administracyjnego postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego w systemie postępowań przed organami państwa, zarówno administracyjnych, jak i sądowych, zmierzających do wykonania obowiązków prawnych. Przedstawiono w nim przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego z uwagi na rodzaj i źródło obowiązku, który ma podlegać przymusowemu wykonaniu oraz sytuacje, w których postępowanie to nie może być prowadzone, omówiono zasady administracyjnego postępowania egzekucyjnego, scharakteryzowano podejmowane w nim czynności oraz środki prawne, przy wykorzystaniu których osoby w różnym stopniu zaangażowane w czynności procesowe mogą w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dążyć do ochrony ich praw.

Złożona materia administracyjnego postępowania egzekucyjnego została w podręczniku usystematyzowana i zaprezentowana w sposób ukazujący podstawowe różnice między konstrukcją tego postępowania egzekucyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego.

Podręcznik adresowany jest przede wszystkim do studentów prawa i administracji, ale i do praktyków, którzy z problematyką administracyjnego postępowania egzeku-

cyjnego stykają się jako sędziowie, adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi, pracownicy organów administracji wykonujący kompetencje wierzycieli obowiązków egzekwowanych na drodze administracyjnej, jak również administracyjnych organów egzekucyjnych.

Autorka będzie wdzięczna za wszelkie uwagi, które pozwolą udoskonalić opracowanie w jego kolejnych wydaniach.

Podręcznik uwzględnia stan prawny obowiązujący w październiku 2021 r.

Marta Romańska

Rozdział 1

MIEJSCE POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO W ADMINISTRACJI W SYSTEMIE INNYCH POSTĘPOWAŃ PRZED ORGANAMI PAŃSTWA

1.1. Pojęcia „wykonanie” (uprawnienia, obowiązku) i „egzekucja” – znaczenie i konteksty używania

Pojęcie obowiązku prawnego łączy się z pojęciem sytuacji prawnej, czy sytuacji konkretnego podmiotu wyznaczonej przez obowiązujące normy prawne, to jest normy ustanowione we właściwym trybie lub uznane za obowiązujące przez organy państwa, w których to normach w sposób jednoznaczny i bezpośredni nakazuje się podmiotom, do których są skierowane, aby w pewnych okolicznościach zachowały się w ten, a nie inny sposób. Narzędziem służącym do opisywania sytuacji, w której znajdują się adresaci normy prawnej z uwagi na jej treść, jest pojęcie stosunku prawnego. Charakterystyka przedmiotu tego stosunku obejmuje zachowania, których jego strony mogą od siebie oczekiwać¹. Na tym tle **obowiązek** trzeba postrzegać jako powinność jednej ze stron zachowania się w określony sposób, zaspokajający prawnie chroniony interes jego drugiej strony. W stosunkach prywatnoprawnych stroną, która może oczekiwać zaspokojenia swojego interesu przez oczekiwane zachowanie innej osoby, jest podmiot prawa prywatnego, w stosunkach administracyjnoprawnych stroną tą jest organ reprezentujący interesy pewnej wspólnoty.

O ile korzystanie z uprawnień mających podstawę w poszczególnych stosunkach prawnych może być pozostawione woli samych zainteresowanych (uprawnionych), o tyle w wykonanie obowiązków z nich wynikających – w prawie prywatnym w celu uniknięcia samopomocy, a w prawie publicznym w celu zapewnienia jego efektywnego działania – musi zaangażować się aparat państwowy. Tworząc normy będące podstawą

¹ F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964/XII(19), s. 45; W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 128–140.

nawiązania rozmaitych stosunków prawnych, ustawodawca powinien zatem pamiętać o ustaleniu także takich instrumentów, których użycie pozwoli na rzeczywiste wykonanie obowiązku ciężącego na którejś z jego stron, w celu zaspokojenia chronionego prawem interesu drugiej strony. Orzeczenie, z którego wynika obowiązek spełnienia określonego świadczenia w skonkretyzowanych relacjach podmiotowych, nie może pozostać tylko prawomocne (ostateczne), a zatem trwałe. Jeśli takie orzeczenie stwierdza obowiązek, który może być przymusowo urzeczywistniony, to musi być także wykonane².

Pojęcie **obowiązku** jako zachowania nakazanego lub zakazanego przez normę prawną może być odniesione już do sytuacji, gdy określone zachowanie jest nakazane lub zakazane przez samą normę prawną, bez konieczności jego zrelatywizowania do sytuacji pewnego podmiotu i powiązania go z uprawnieniem przysługującym temu podmiotowi. Częściej jednak, ustalając normy obowiązujące w stosunkach między państwem a jego uczestnikami, ustawodawca zakłada, że powołanie się na wynikające z nich uprawnienia lub obowiązki wymaga ich skonkretyzowania indywidualnym aktem, skierowanym do tego podmiotu, który pozostaje stroną stosunku materialnoprawnego ustalonego w normie wymagającej konkretyzacji. W takim przypadku akt kierowany do podmiotu zewnętrznego dla administracji z urzędu albo dlatego, że podmiot ów zabiegał o jego wydanie, może zawierać wypowiedź zarówno o uprawnieniach, jak i o obowiązkach adresata. Stwierdzenia indywidualnym aktem (aktem sankcjonującym) wymagają też konsekwencje ustalonego przez organ administracji naruszenia norm sankcjonowanych w prawie administracyjnym. W tych przypadkach wypowiedź organu administracji w akcie kierowanym do indywidualnego adresata, wydawanym w związku ze zrealizowaniem zadań z zakresu ochrony wartości pozostających w obszarze zainteresowania administracji publicznej, nastawiona jest na określenie konsekwencji mających charakter sankcji administracyjnych, wymierzanych ze względu na stwierdzone naruszenie wyznaczonych reguł postępowania.

W pewnych stosunkach administracyjnych ustawodawca nakłada na samych adresatów norm generalnych powinność dokonania oceny, czy sytuacja, w której się znaleźli, odpowiada tej, z którą norma generalna wiąże obowiązki określonego zachowania oraz oznaczenia zakresu tych obowiązków w oświadczeniu składanym organowi admini-

² W wyroku z 3.05.2011 r., 6854/07, *Apanasewicz v. Polska*, LEX nr 787465, ETPCz stwierdził, że po wydaniu prawomocnego wyroku władze publiczne są zobowiązane do wykonania go w jasny i spójny sposób, w celu uniknięcia niepewności prawnej odczuwanej przez osoby, których dotyczy stosowanie prawa. W cywilnym postępowaniu wykonawczym, gdy wierzyciel i dłużnik są osobami prywatnymi, obowiązek ciężący na władzy publicznej polega na należytych działaniach i udzielaniu pomocy wierzycielowi w podejmowanych przez niego krokach mających na celu wyegzekwowanie orzeczenia wydanego na jego korzyść. W odniesieniu do obowiązków stwierdzanych w orzeczeniach administracyjnych działania organów państwa odpowiedzialnych za ich wykonanie powinny być podejmowane z urzędu, konsekwentnie i sprawnie, w celu osiągnięcia stanu, do którego zmierza orzeczenie wydane nie w indywidualnym, lecz w publicznym interesie. Zob. też wyroki ETPCz z 26.09.1996 r.: 15797/89, *Di Pede v. Włochy*, LEX nr 80163 i 24295/94, *Zappia v. Włochy*, LEX nr 80162 oraz uzasadnienie uchwały SN z 7.02.1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997/8, poz. 98.

stracji. Ustawodawca sankcjonuje zaniechanie wykonania obowiązku samodzielnego, nieautorytatywnego określenia następstw sytuacji prawnej, w jakiej się znaleźli, ale też zakłada, że organy administracji publicznej przez pewien czas mogą zweryfikować te oświadczenia i w miejsce konkretyzacji obowiązków dokonanej przez tego, na kim one spoczywały, wprowadzić wiążącą ich własną konkretyzację aktem administracyjnym. Do tego modelu działania norm prawa administracyjnego ustawodawca odwołuje się szczególnie często w prawie podatkowym.

W każdej z powyższych sytuacji, gdy ustalona zostanie indywidualna (tj. skierowana do konkretnego adresata) i konkretna (tj. ustalona dla sytuacji faktycznej, w jakiej się znalazł) norma właściwego zachowania się, to określone w niej **uprawnienia i obowiązki mogą być wykonywane**. O ile jednak wykonywanie uprawnień pozostawione jest decyzji adresata, który jeśli chce, to z nich korzysta, licząc się co najwyżej z tym, że niewykonywane uprawnienie wygaśnie, o tyle obowiązek – w prawie administracyjnym nakładany nie w celu zrealizowania indywidualnego interesu osoby nim obciążonej, lecz w interesie społecznym – musi być zrealizowany. Inaczej jego nałożenie nie miałooby sensu.

Pojęciem „**wykonanie**” aktu administracyjnego (m.in. decyzji administracyjnej) w nauce prawa administracyjnego określa się spowodowanie, sprowadzenie, w sposób dobrowolny lub w trybie przymusowym, takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z jego treścią³. Ten stan w rzeczywistości społecznej, którego spowodowanie nakazuje akt administracyjny, stanowi przedmiot jej wykonania. **Przedmiotem wykonania** aktu administracyjnego jest więc każde zachowanie się podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego do jego wykonania (adresata), polegające na działaniu, zaniechaniu określonego działania, znoszeniu zachowań innych podmiotów, a nawet świadczeniu w rozumieniu prawa cywilnego (np. sumy pieniężnej odszkodowania). Akt konkretyzacji normy prawa administracyjnego materialnego zostaje wykonany, gdy stan rzeczywisty stosunków społecznych będzie odpowiadać stanowi określonemu w nim jako powinny. Te stwierdzenia należy odpowiednio odnieść do sytuacji, gdy treść obowiązku ciążącego na pewnym podmiocie wynika bezpośrednio z przepisu ustawy, bez konieczności kierowania do niego aktu konkretyzującego obowiązek, jak również do sytuacji, gdy ten podmiot jako adresat normy prawnej określa wobec organu administracji treść i zakres ciążącego na nim obowiązku.

Wykonanie aktu konkretyzacji prawa polega na realizacji uprawnień lub (i) obowiązków wynikających ze skonkretyzowanego w nim stosunku materialnoprawnego. Inne skutki prawne wywołuje więc wydanie decyzji administracyjnej, a inne powoduje jej wykonanie. Wykonanie decyzji – w odróżnieniu od jej wydania – nie stanowi nowego

³ Zob. J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 324; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 53 i 109–110.

elementu i nie tworzy nowej normy istniejącego porządku prawnego, lecz wywołuje skutki prawne przez określone fakty⁴.

W większości przypadków do wykonania indywidualnej normy postępowania dochodzi wskutek **zachowań podjętych przez jej adresata dobrowolnie** i zgodnie z jej treścią, niezależnie od źródła, z którego ona wynika, tj. od tego, czy ustalona została w stosunku do niego bezpośrednio w ustawie, na skutek jego własnych czynności albo w skierowanym do niego akcie administracyjnym. Jak już powiedziano, ustawodawca nie przymusza do korzystania z uprawnień, a co najwyżej przewiduje ich wygaśnięcie w sytuacjach, gdy adresaci swoją postawą manifestują brak zainteresowania korzystaniem z nich. W przypadkach, gdy nałożony na adresata obowiązek mający źródło w prawie administracyjnym pozostaje niewykonany, ustawodawca przewiduje jednak konieczność sięgnięcia do środków przymusu państwowego pomyślanych w celu doprowadzenia w rzeczywistości społecznej do stanu zgodnego z prawem i oczekiwanego społecznie. Korzystanie z tych środków przymusu ma miejsce w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, a mianowicie postępowaniu egzekucyjnym. Przymusowe wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych jest ostatecznością, do której dochodzi wówczas, gdy podmiot, na który zostały nałożone, nie wykonuje ich dobrowolnie, mimo uprzedzenia o możliwości zastosowania w stosunku do niego **sankcji egzekucyjnej**⁵. Sięgnięcie po ten przymus jest jednak zarazem koniecznością, gdyż obowiązki przewidziane przez prawo administracyjne nakładane są na ich adresatów w interesie społecznym i w tym interesie muszą być wykonane⁶.

Przymus prawny można określić jako prawnie określone środki, zmuszające adresatów prawa do jego przestrzegania. Środki te określa państwo, dlatego przymus prawny nabiera charakteru przymusu państwowego. Jest on bowiem opisywany przez relację państwa, a więc podmiotu przymuszającego, z obywatelami – adresatami prawa, jako podmiotami

⁴ Tak m.in. J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299.

⁵ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 400: „akty administracyjne, jeśli mają być rzeczywiście skuteczne, muszą posiadać sankcję. Jeśli ten, kogo nakaz czy zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swojej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”.

⁶ Zaniechanie sięgnięcia po sankcję egzekucyjną może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotu publicznego, w zakresie zadań którego pozostaje troska o wykonanie pewnego obowiązku. Zob. uchwała SN z 24.11.2017 r., III CZP 38/17, OSNC 2018/5, poz. 52, w której SN wyjaśnił, że wprowadzić obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości spoczywa na właścicielu (art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.), a zarząd drogi nie odpowiada solidarnie z nim za wykonanie tego obowiązku, ale nie zwalnia to gminy z odpowiedzialności za zdarzenie, do którego doszło na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku przez właściciela. Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.c.p.g. nadzór nad wykonaniem obowiązków obciążających właściciela sprawuje bowiem wójt, burmistrz, prezydent miasta, który w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1–4, wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 u.c.p.g.), która podlega egzekucji administracyjnej (art. 5 ust. 6–8 u.c.p.g.). Jeżeli zatem gmina nie wykonała lub nienależycie wykonała swoje obowiązki w zakresie nadzoru, odpowiada za wyrządzoną z tego tytułu szkodę na podstawie art. 417 § 1 k.c.

przymuszonymi do przestrzegania prawa. Przymus prawny ma gwarantować realizację prawa. Jest więc środkiem bądź instrumentem działania służącym osiągnięciu jakiegoś celu i pełniącym określone funkcje w procesie stanowienia i wykonywania prawa⁷. Formą przymusu państwowego jest przymus administracyjny. **Przymus administracyjny występuje w dwóch klasycznych postaciach: egzekucji i kary**⁸.

W tradycyjnym znaczeniu przez „wykonanie obowiązku” (ustalonego w orzeczeniu, akcie, deklaracji, informacji, zeznaniu) rozumie się jego wykonanie przez zastosowanie takich środków przymusu, jakie zostały przewidziane w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, a wykonalność obowiązku jest tą jego cechą, która sprawia, że nadaje się on do wykonania w ten właśnie sposób. Tej cechy obowiązek nie traci przez to, że faktycznie nie dochodzi do jego wykonania, co uwidacznia różnicę pomiędzy wykonalnością jako cechą a wykonaniem jako skutkiem działań podjętych w celu wykonania obowiązku. **Wykonalność** w tym wąskim „egzekucyjnym” znaczeniu to nie samo wykonanie, lecz **moc wykonawcza**, która sprawia, że istnieje potencjał do przyszłego wykonania obowiązku przy zastosowaniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym⁹.

Co do zasady, ustawodawca decyduje o tym, **kiedy obowiązek stanie się wykonalny** w znaczeniu przewidzianym wyżej. Jeśli obowiązek wymaga skonkretyzowania w orzeczeniu organu państwowego, to wykonalność stwierdzonego takim orzeczeniem obowiązku, obok skuteczności zawartej w orzeczeniu wypowiedzi o sytuacji prawnej adresata, jest czasami uznawana za następstwo prawomocności orzeczenia. Trzeba jednak dostrzec, że orzeczenie może uzyskać cechę wykonalności niezależnie od prawomocności, *ex lege* lub przez nadanie mu rygoru natychmiastowej wykonalności. Gdy chodzi o obowiązki wynikające bezpośrednio z ustawy lub konkretyzowane niewiąząco przez adresata, to ustawodawca określa, w którym momencie i po spełnieniu jakich warunków, dopuszcza możliwość ich przymusowego wykonania.

Niektóre obowiązki nie nadają się wprawdzie do wykonania przy zastosowaniu środków przymusu państwowego określonych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, ale dla zaistnienia w rzeczywistości społecznej stanu określonego ich treścią wymagają podjęcia przez organy państwowe rozmaitych, normowanych prawem działań, niebędących jednak stosowaniem środków egzekucyjnych oznaczonych w ustawie procesowej. Tego rodzaju czynności organów państwa, podejmowane w celu spowodowania, by w rzeczywistości społecznej zaistniał stan realizujący indywidualną normę postępowania obowiązującą jej adresata, należy uznać za **wykonanie pewnego obowiązku, lecz w szerszym niż tradycyjny znaczeniu**. Wykonania w tym znaczeniu wymaga

⁷ Por. J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 135.

⁸ Tak też M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 402; J. Radwanowicz, *Istota...*, s. 139.

⁹ A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, Kraków 1974, s. 21.

W książce wyjaśniono jakie miejsce zajmuje administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w systemie postępowań przed organami państwa – zarówno administracyjnych, jak i sądowych – zmierzających do wykonania obowiązków prawnych. Autorka przedstawia m.in.:

- przestanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zwracając uwagę na rodzaj i źródło obowiązku, który ma podlegać przymusowemu wykonaniu, oraz
- okoliczności, w jakich postępowanie to nie może być prowadzone, w tym również sytuacje, gdy ustępuje ono miejsca postępowaniom sądowym, w których ma dojść do wykonania obowiązku ustalonego w administracyjnym tytule wykonawczym.

W publikacji omówiono ponadto:

- rodzaje tytułów wykonawczych, ich budowę i znaczenie w postępowaniu egzekucyjnym,
- zasady obowiązujące w tym postępowaniu,
- obowiązki poszczególnych podmiotów w nim uczestniczących oraz przysługujące im uprawnienia,
- środki prawne, przy wykorzystaniu których podmioty te mogą zadbać o ochronę swoich praw.

W opracowaniu wskazano również rodzaje postępowań unormowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, inne niż administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, oraz ich cel i sposób zakończenia.

Książka jest przeznaczona dla studentów prawa i administracji oraz pracowników organów administracji publicznej. Zainteresuje prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych, sędziów, komorników, prokuratorów, doradców podatkowych, a także osoby realizujące zajęcia egzekucyjne jako dłużnicy zajętych wierzytelności oraz zajmujące się obsługą prawną podmiotów, na których ciążyą obowiązki egzekwowane na drodze administracyjnej.

Marta Romańska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego; autorka opracowań z zakresu postępowania egzekucyjnego – administracyjnego i sądowego oraz postępowania administracyjnego, sądowo-administracyjnego i cywilnego.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382463484 W01P01

ISBN 978-83-8246-348-4



9 788382 463484

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)